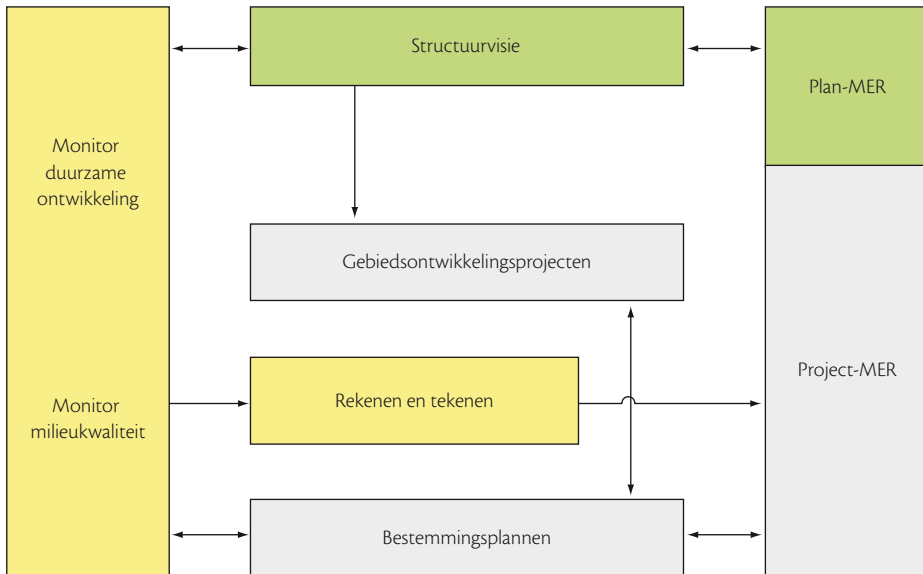


8. Instrumentenpalet en sneller en beter

8.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken zijn voor drie schaalniveaus (structuurvisie, gebiedsontwikkelingsproject, bestemmingsplan) de mogelijkheden besproken van het inbrengen van de belangen van milieu en duurzame ontwikkeling. Afbeelding 8.1 toont schematisch de drie schaalniveaus en het instrumentarium voor de inbreng van milieu en duurzame ontwikkeling. In een structuurvisie wordt het strategisch beleid voor de fysieke omgeving vastgelegd. Op hoofdlijnen worden richtinggevende keuzes gemaakt voor een duurzame ruimtelijke ontwikkeling. Milieueffectrapportage kan met zijn systematische aanpak vooral op dit strategische niveau meerwaarde bieden door bouwstenen en alternatieven aan te reiken voor milieu en duurzame ontwikkeling. Op meer operationeel niveau krijgt het ruimtelijk beleid gestalte in gebiedsontwikkelingsprojecten. Via een proces van rekenen en tekenen worden ambities voor een duurzame inrichting beoordeeld op financiële haalbaarheid en maatschappelijke meerwaarde. In het bestemmingsplan worden definitieve afwegingen gemaakt over het grondgebruik en ruimtelijke en milieukwaliteit. Het monitoren van milieukwaliteit en duurzame ontwikkeling genereert de informatie die nodig is om te beoordelen of het strategisch (ruimtelijk) beleid al dan niet bijstelling behoeft. Ook is deze informatie van belang voor effectieve operationele beslissingen in gebiedsontwikkelingsprojecten en bij de voorbereiding van het bestemmingsplan. De drie instrumenten, monitor, reken- en tekentools en milieueffectrapportage, zijn complementair en versterken elkaar. Een goede afstemming en wisselwerking tussen deze drie instrumenten heeft meerwaarde in termen van sneller en beter. De mate en wijze van inzet van deze instrumenten varieert per schaalniveau van de ruimtelijke planontwikkeling.

Afbeelding 8.1 *Drie schaalniveaus van de ruimtelijke planontwikkeling en instrumenten voor de inbreng van milieu en duurzame ontwikkeling*



In dit hoofdstuk wordt het totale pakket van instrumenten, dat de ruimtelijke planontwikkeling tot zijn beschikking heeft, beschouwd vanuit de context van sneller en beter. De Commissie Elverding heeft gewezen op het belang van een snellere en betere besluitvorming. Versnelling is mogelijk door minder besluitvormingsmomenten en door niet terug te komen op eerder genomen besluiten. In een verkenningsfase dient uit een veelheid van alternatieven in twee stappen toegewerkt te worden naar een breed gedragen voorkeursalternatief. Daarbij kan de onderzoekslast worden beperkt door minder gedetailleerd te rekenen en zoveel mogelijk gebruik te maken van beschikbare (monitor) informatie, kaartmateriaal, vuistregels en expert judgement (Commissie Elverding, 2008). Tijdwinst is mogelijk door de inhoudelijke voortgang, het proces met de betrokken partijen en procedures goed op elkaar af te stemmen. Hiermee kunnen ruimtelijke plannen en projecten ook aan kwaliteit winnen.

Voor het borgen van de belangen van milieu en duurzame ontwikkeling is een goede afstemming en wisselwerking nodig tussen structuurvisie, stedelijke programma's en gebiedsontwikkelingsprojecten. Stedelijke programma's hebben een intermediaire positie tussen structuurvisie en gebiedsontwikkelingsprojecten en bestaan uit een samenhangend geheel van gebiedsoverstijgende projecten. Door de toegenomen complexiteit neemt het belang van projectmatig werken, het managen van proces en omgeving en programmamanagement toe. Project- en procesmanagement, omgevingsmanagement en programmamanagement zijn verschillende disciplines die een beroep doen op andere competenties. De gehele range aan benodigde competenties (inclusief milieu en duurzame ontwikkeling) zal zelden in één persoon, de project- of programmamanager, kun-

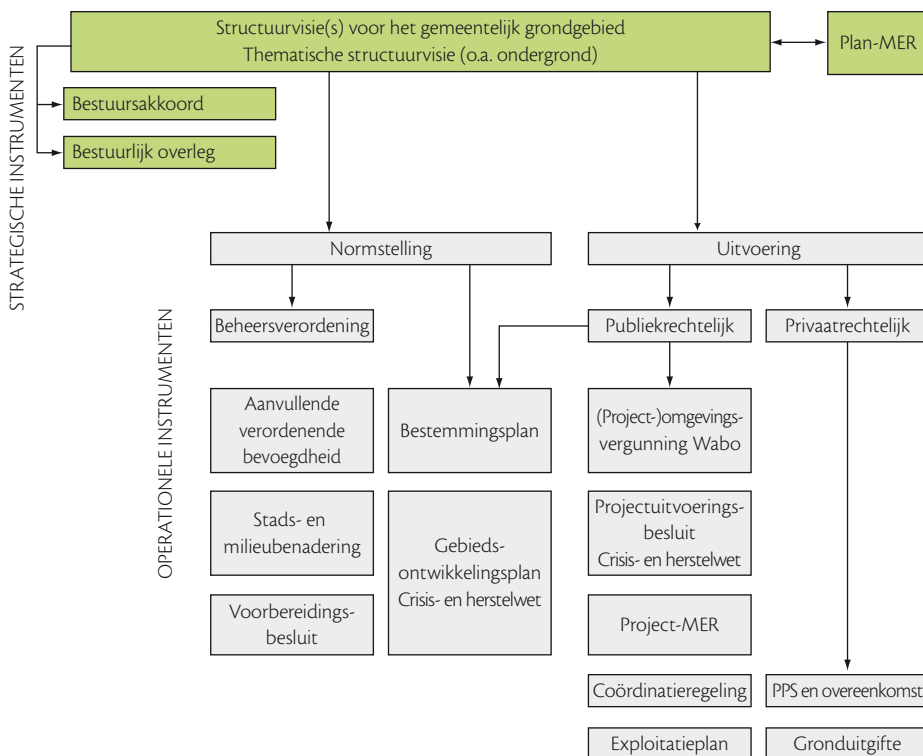
nen worden gevonden. Hierdoor is de aansturing van ruimtelijke plannen, programma's en gebiedsontwikkelingsprojecten steeds vaker in handen van een team waarin de benodigde disciplines en competenties zijn samengebracht.

De volgende paragraaf geeft een overzicht van het palet van beschikbare instrumenten voor de ruimtelijke planontwikkeling en hun mogelijkheden en beperkingen voor het inbrengen en borgen van de belangen van milieu en duurzame ontwikkeling. Vervolgens wordt in paragraaf 8.3 toegelicht welke aanpassingen van het beschikbare instrumentarium de besluitvorming over ruimtelijke plannen en projecten kunnen versnellen en de belangen van milieu en duurzame ontwikkeling beter kunnen borgen. In paragraaf 8.4 staat centraal het belang van projectmatig werken en procesmanagement voor een snellere en betere besluitvorming van gebiedsontwikkelingsprojecten. In de slotparagraaf 8.5 wordt nog eens kernachtig samengevat welke aanpassingen van het bestaande stelsel van omgevingsrecht kunnen bijdragen aan het vereenvoudigen en versnellen van de besluitvorming over ruimtelijke plannen voor de fysieke omgeving.

8.2 Het instrumentenpalet van de ruimtelijke planontwikkeling

8.2.1 Inleiding

De gemeente heeft voor de ruimtelijke planontwikkeling een groot aantal instrumenten tot zijn beschikking. Instrumenten die mede kunnen worden ingezet voor het realiseren van doelstellingen van milieu en duurzame ontwikkeling (Projectbureau MILO/VNG, IPO en VROM, 2008a). Afbeelding 8.2 toont het overzicht van beschikbare instrumenten. In de voorgaande hoofdstukken zijn diverse instrumenten al uitvoerig besproken. Op het strategische niveau zijn dat de structuurvisie en plan-MER. Ook het bestuursakkoord en het bestuurlijk overleg zijn strategisch van belang voor het realiseren van doelen van milieu en duurzame ontwikkeling. Op het operationele niveau wordt onderscheid gemaakt tussen normstellende instrumenten en op uitvoering gerichte publiekrechtelijk en privaatrechtelijke instrumenten. Normstellende instrumenten bieden de mogelijkheid regels en normen te stellen aan activiteiten en het gebruik van de grond in samenhang met de te beschermen milieu- en ruimtelijke kwaliteiten (waarden) van gebieden. Met normstellende instrumenten kunnen bestaande en gewenste milieu- en ruimtelijke kwaliteiten van gebieden juridisch worden geborgd. De publiekrechtelijke instrumenten bieden de gemeente de mogelijkheid om haar ruimtelijk beleid adequaat uit te voeren. Daarnaast zijn er voor de uitvoering van het ruimtelijk beleid afspraken nodig met private partijen over de gronduitgifte en ontwikkeling van vastgoed.

Afbeelding 8.2 *Het instrumentenpalet van de ruimtelijke planontwikkeling*

Bron: Projectbureau MILO/VNG, IPO en VROM, 2008a

Het totale pakket van instrumenten voor de ruimtelijke planontwikkeling bestrijkt de trits visie, normstelling en uitvoering. De gemeente ontwikkelt een visie op de ruimtelijke ontwikkeling en stelt kaders en normen om doelen juridisch te borgen. In samenwerking met private partijen wordt uitvoering gegeven aan het ruimtelijk beleid. Binnen de trits van visie, normstelling en uitvoering bieden de verschillende instrumenten mogelijkheden voor het realiseren van doelstellingen van milieu en duurzame ontwikkeling. In de volgende paragraaf worden die mogelijkheden besproken en wordt ook aandacht gegeven aan de beperkingen van deze instrumenten. Voor het overzicht wordt het onderscheid aangehouden van strategische en operationele instrumenten.

8.2.2 Strategische instrumenten

In de structuurvisie geeft de gemeente haar visie op de gewenste ruimtelijke ontwikkeling. De keuzes die worden gemaakt hebben niet alleen gevolgen voor de belangen van milieu, natuur en water. Ook is afstemming gewenst met de belangen van buurgemeenten, waterschappen en provincie en kan afstemming nodig zijn met het Rijk. Voor het realiseren van ruimtelijke ontwikkelingen is doorgaans hun medewerking nodig. Via het bestuurlijk overleg met andere overheden vindt afstemming plaats met bovengemeente-

lijke belangen (locatiekeuze bedrijventerreinen, infrastructuur, reconstructie buitengebied, waterberging). Buurgemeenten kunnen besluiten om gezamenlijk een intergemeentelijke structuurvisie op te stellen. De provincie kan het initiatief nemen tot een inpassingsplan. In een bestuursakkoord kunnen afspraken over structurele samenwerking worden vastgelegd, bijvoorbeeld in convenanten of gebiedscontracten.

Tabel 8.1 *Strategische instrumenten en hun mogelijkheden voor milieu en duurzame ontwikkeling*

<i>Instrumentarium</i>	<i>Mogelijkheden</i>	<i>Beperkingen</i>
Structuurvisie	In een structuurvisie kunnen keuzes worden gemaakt tussen beheergebieden en ontwikkelingsgebieden, waarbij die keuzes mede zijn ingegeven door de te realiseren doelstellingen voor milieu en duurzame ontwikkeling (o.a. groen- en waterstructuur, infrastructuur voor fiets, OV, auto, benutten ondergrond). In de uitvoeringsparagraaf kan op hoofdlijnen worden aangegeven welke instrumenten (o.a. verordening, voorkeursrecht, financiering) worden ingezet voor het realiseren van het ruimtelijk en milieubeleid.	Aan de inhoud worden geen eisen gesteld. Geen juridische doorwerking van de doelen voor milieu en duurzame ontwikkeling. De structuurvisie is geen toetsingskader. Beroep tegen de structuurvisie is niet mogelijk.
Plan-MER	Het in beeld brengen van de belangrijkste opgaven voor milieu en duurzame ontwikkeling. Inbreng van bouwstenen voor milieu en alternatieven voor een duurzame ruimtelijke ontwikkeling.	In principe alleen voor plan-m.e.r.-plichtige structuurvisies. Vroegtijdige inzet van dit instrument is bepalend voor de meerwaarde. Geen mogelijkheid tot beroep.
Bestuursakkoord	In een bestuursakkoord kunnen afspraken worden vastgelegd over de aanpak van bovengemeentelijke vraagstukken, zoals waterberging, begrenzing EHS, locaties voor windenergie.	Vormvrij en geen mogelijkheid tot beroep
Bestuurlijk overleg	In het bestuurlijk overleg kunnen afspraken worden gemaakt over de aanpak van bovengemeentelijke vraagstukken, zoals waterberging, begrenzing EHS, locaties voor windenergie.	Vormvrij

De afspraken die op het strategische niveau worden gemaakt en de besluitvorming over het ruimtelijk beleid in structuurvisies hebben (belangrijke) implicaties voor milieu en duurzame ontwikkeling. Het niet goed doordenken van strategische keuzes kan leiden tot suboptimale oplossingen bij operationele beslissingen over milieu en ruimte in bestemmingsplannen. Ook kunnen de mogelijkheden afnemen om adequaat te anticiperen op toekomstige (lange termijn) ontwikkelingen. Het (juridisch) borgen van de belangen van milieu en duurzame ontwikkeling op dit strategische niveau is beperkt. Aan de structuurvisie worden geen inhoudelijke eisen (vormvrij) gesteld en er zijn geen mogelijkheden voor beroep. Dit geldt ook voor het bestuurlijk overleg en het bestuursakkoord. In tabel 8.1 zijn de strategische instrumenten en hun mogelijkheden en beperkingen samengevat.

Het inzetten van milieueffectrapportage bij de ontwikkeling van een structuurvisie is op het strategische niveau het belangrijkste instrument voor het inbrengen van de belangen van milieu en duurzame ontwikkeling. Structuurvisies zijn echter niet altijd plan-m.e.r.-plichtig. Bovendien is voor het realiseren van meerwaarde een vroegtijdige inzet van dit instrument nodig. Dan kunnen proces en procedure van structuurvisie en milieueffectrapportage goed op elkaar worden afgestemd (zie hoofdstuk 5).

8.2.3 Operationele instrumenten

Op het operationele niveau wordt onderscheid gemaakt tussen drie typen instrumenten. Met normstellende instrumenten kunnen algemene en specifieke regels, en normen worden gesteld aan activiteiten en het grondgebruik (bestemmingsplan). Ook is het mogelijk bestaande en gewenste ruimtelijke en milieukwaliteiten van gebieden in juridische zin te borgen, respectievelijk af te dwingen. Daarnaast gaat het om instrumenten die een adequate uitvoering van het ruimtelijk beleid moeten waarborgen en faciliteren, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke uitvoeringsinstrumenten. In deze paragraaf zullen de drie typen instrumenten in deze volgorde worden besproken.

Normstellende instrumenten

Het belangrijkste juridisch normstellende instrument in de ruimtelijke ordening is het bestemmingsplan. Voor het gehele grondgebied van de gemeente moeten één of meer bestemmingsplannen worden vastgesteld. Voor een concreet afgebakend gebied wordt in het bestemmingsplan de bestemming van de grond juridisch bindend vastgelegd. Het bestemmingsplan is tevens een instrument voor de uitvoering van het ruimtelijk beleid. Bij het maken van afwegingen over het grondgebruik wordt het bestemmingsplan getoetst aan wettelijke en beleidsmatig vastgestelde milieukwaliteitseisen. In de praktijk geeft deze wettelijke verplichting soms problemen bij de vaststelling van het bestemmingsplan. De Stad- en milieubenadering en het gebiedsontwikkelingsplan (Crisis- en herstelwet) bieden extra mogelijkheden voor flexibilisering. Onder bepaalde voorwaarden is het mogelijk een nieuw bestemmingsplan vast te stellen, ook wanneer wettelijke milieukwaliteitseisen worden overschreden.

Tabel 8.2 *Normstellende instrumenten en hun mogelijkheden voor milieu en duurzame ontwikkeling*

<i>Instrumentarium</i>	<i>Mogelijkheden</i>	<i>Beperkingen</i>
Bestemmingsplan	Het stellen van milieuvoorschriften en milieukwaliteitseisen aan het grondgebruik ter bescherming van bepaalde waarden en de gezondheid. Het vastleggen van ruimteclaims (natuur) en milieuzonering. Het stellen van bouwvoorschriften met het oog op duurzame energie (o.a. dichtheid, geveloriëntatie, dakhelling). Het veiligstellen van ondergrondse functies met het oog op de belangen van milieu en duurzame ontwikkeling (o.a. warmte- en koudeopslag).	Kwaliteitseisen die niet-ruimtelijk relevant zijn (o.a. energie- en milieueisen gebouwen) kunnen niet worden vastgelegd in het bestemmingsplan. Het stellen van kwaliteitseisen voor gebieden is alleen mogelijk wanneer ze beïnvloedbaar of beheersbaar zijn door de gemeente. Mitigerende en compenserende maatregelen voor gebieden buiten het bestemmingsplan kunnen niet worden afgedwongen, met uitzondering van externe werking voor Natura-2000 gebieden.
Gebiedsontwikkelingsplan	Voor gebiedsontwikkelingen die vallen onder de Crisis- en herstelwet is voor een periode van 10 jaar een overschrijding van grenswaarden toegestaan.	Is niet van toepassing voor grenswaarden die vallen onder een Europese richtlijn. Is niet van toepassing voor kaderstellende bestemmingsplannen.
Beheersverordening	Het stellen van regels aan het grondgebruik, bouwen, aanleggen en slopen ter bescherming van bestaande waarden (natuur, archeologie) voor gebieden waarbinnen geen ruimtelijke ontwikkelingen worden voorzien.	Beperkte mogelijkheden voor toepassing. Is alleen mogelijk voor bestemmingsplannen van na 1 juli 2003. Daarnaast mag voortzetting van het bestaande gebruik niet strijdig zijn met sectorale wetgeving.
Aanvullende verordenende bevoegdheid	Voor bepaalde gebieden kunnen afwijkende voorschriften en milieukwaliteitseisen worden gesteld (milieuzones met beperkingen voor vervuilend vrachtverkeer, gebiedsgericht geluid- en geurbeleid).	Is alleen mogelijk op grond van een wettelijke bevoegdheid, zoals Wet milieubeheer, Waterwet, Wet geurhinder en veehouderij. Afwijken is alleen mogelijk binnen de wettelijke vastgestelde bandbreedte. Niet van toepassing voor regelgeving waarin Woningwet en Bouwbesluit voorzien.

<i>Instrumentarium</i>	<i>Mogelijkheden</i>	<i>Beperkingen</i>
Stad- en milieubenadering	Voor gebiedsontwikkelingsprojecten die bijdragen aan doelmatig ruimtegebruik en een optimale leefomgevingskwaliteit kan worden afgeweken van maximale grenswaarden.	Afwijking van maximale wettelijke grenswaarden is alleen mogelijk voor bodem, geluid, geur en ammoniak.
Vorbereidingsbesluit	Tegengaan van nieuwe milieubelastende activiteiten en ongewenst gebruik.	Het voorbereidingsbesluit is maximaal 1 jaar geldig.

Voor gebieden waarvoor geen ruimtelijke ontwikkelingen worden voorzien, kan in plaats van een bestemmingsplan een beheersverordening worden vastgesteld. De beheersverordening legt het bestaande gebruik vast en is aantrekkelijk voor gebieden met een redelijke (milieu)kwaliteit. Met de aanvullende verordenende bevoegdheid kunnen voor bepaalde gebieden afwijkende milieuvoorschriften en -normen (o.a. geluid, geur) worden vastgesteld. Voorwaarde is dat de keuze en afbakening van deze gebieden goed is afgestemd met de ruimtelijke visie van de gemeente, zoals vastgelegd in een structuurvisie of bestemmingsplan.

Met het palet aan normstellende instrumenten heeft de gemeente ruime keuzemogelijkheden om bij operationele beslissingen over nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen een goede afweging te maken tussen milieu- en sectorale ruimtelijke belangen. In de structuurvisie kan de gemeente aangeven hoe zij deze instrumenten wil inzetten bij het realiseren van haar ruimtelijk en milieubeleid.

Publiekrechtelijke instrumenten

Voor de uitvoering van het ruimtelijk beleid beschikt de gemeente over diverse publiekrechtelijke instrumenten (zie tabel 8.3). Deze instrumenten waarborgen een (milieu)adequate en versnelde uitvoering van het ruimtelijk besluit. Met de (project)omgevingsvergunning kan de gemeente vooruitlopend op een nieuw bestemmingsplan nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen initiëren. Het aantal toestemmingsvereisten is met de Wabo aanmerkelijk verminderd. Met het projectuitvoeringsbesluit kan met één besluit toestemming worden verleend voor de uitvoering van een gebiedsontwikkelingsproject. Alleen projecten die geheel of hoofdzakelijk voorzien in de bouw van minimaal 12 en maximaal 1.500 of 2.000 woningen komen hiervoor in aanmerking. Daarnaast zijn er uitzonderingen voor bepaalde categorieën projecten met een specifieke milieu- en natuurproblematiek. Het projectuitvoeringsbesluit treedt in plaats van alle andere toestemmingen en vergunningen (omgevingsvergunning, watervergunning) voor het project (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties e.a., 2011).

Tabel 8.3 *Publiekrechtelijke instrumenten en hun mogelijkheden voor milieu en duurzame ontwikkeling*

<i>Instrumentarium</i>	<i>Mogelijkheden</i>	<i>Beperkingen</i>
(Project)-omgevingsvergunning Wabo	Idem als voor het bestemmingsplan.	Idem als voor het bestemmingsplan.
Projectuitvoeringsbesluit Crisis- en herstelwet	Beperkte mogelijkheden voor het stellen van nadere eisen voor milieu en duurzame ontwikkeling.	Kan niet worden toegepast voor projecten met specifieke problematiek op het gebied van natuurbescherming of geluidshinder.
Project-MER	Integrale milieubeoordeling van het project. In beeld brengen van mitigerende en compenserende maatregelen.	In principe alleen voor m.e.r.-plichtige bestemmingsplannen en (project) omgevingsvergunningen.
Coördinatie-regeling	Het procedureel stroomlijnen van alle denkbare besluiten draagt bij aan een goede voorbereiding en integrale besluitvorming.	
Exploitatieplan	Het stellen van milieueisen aan het bouwrijp maken en de fasering van de uitvoering (o.a. bouwen nadat het geluidsscherm is aangelegd). Het verrekenen van milieukosten met grondeigenaren voor voorzieningen en maatregelen die ruimtewinst opleveren (o.a. opheffen milieucirkels) Het verrekenen van winstgevende en verlieslijdende gebiedsontwikkelingen via een fonds en op basis van een structuurvisie.	De kosten voor milieuvoorzieningen die via het exploitatieplan kunnen worden verrekend is limitatief. Beheer- en onderhoudskosten kunnen niet worden verrekend. Het ruimtelijk besluit moet voorzien in nieuwbouw of omvangrijke verbouwplannen met functiewijzigingen.

Voor sommige ruimtelijke ontwikkelingen zijn soms toch meerdere besluiten en procedures nodig. Bijvoorbeeld een besluit over het ontwerp-bestemmingsplan in combinatie met project-MER en een stap-3 besluit Stad- en milieubebating. De coördinatierегeling zorgt in dergelijke gevallen voor een goede stroomlijning van alle besluiten die nodig zijn voor het starten van het project.

Indien gemeente en private partijen bij de vaststelling van een bestemmingsplan niet tot overeenstemming komen over het verrekenen van publieke investeringen, kan de gemeente het kostenverhaal regelen in een exploitatieplan (Staatsblad nr. 271, 2007). Het betreft o.a. de toedeling van kosten voor bouw- en woonrijp maken, aanleg van groenvoorzieningen en waterpartijen, bodemsanering, milieuonderzoeken, de inbrengwaarden van de gronden en planschade. Beheerkosten vallen erbuiten. In een exploitatieplan kunnen afspraken worden gemaakt over een binnenplanse verevening van rendabele en onrendabele delen en over financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen buiten de locatie, zoals bijdragen aan groen- en recreatiegebieden (bovenplanse verevening). De afspraken voor bovenplanse verevening zijn alleen mogelijk als ze passen in een ruimtelijke structuurvisie. Ook de kosten van (milieu)maatregelen (opheffen stankcirkels en geluidszones, compensatie van bijvoorbeeld waterberging of natuur buiten het plangebied) die ertoe bijdragen dat een groter gebied kan worden ontwikkeld, kunnen worden verhaald op private ontwikkelende partijen op basis van het profijtbeginsel. Het ontwerp-exploitatieplan dient tegelijk met het ontwerp-bestemmingsplan ter inzage te worden gelegd.

Privaatrechtelijke instrumenten

Voor de realisering van het ruimtelijk beleid is de gemeente steeds meer aangewezen op samenwerking met private partijen. Met private partijen kan de gemeente afspraken maken over de beoogde ruimtelijke ontwikkeling, de te realiseren kwaliteit en de verdeling van kosten en risico's van de grondexploitatie. De afspraken worden vastgelegd in een publiek-private samenwerkingsovereenkomst. Indien er bij de vaststelling van het bestemmingsplan nog niet voor alle gronden contracten zijn gesloten met private ontwikkelende partijen, dan wordt in een exploitatieplan de verdeling van de kosten van publieke investeringen over de grondeigenaren geregeld. Bij de gronduitgifte kunnen in een koopovereenkomst ook (milieu)voorwaarden worden opgenomen. Indien bij de gronduitgifte financiële bedingen (storting van een bijdrage in een fonds) worden gesteld, moet de basis daarvoor zijn neergelegd in een structuurvisie.

Tabel 8.4 *Privaatrechtelijk instrumenten en hun mogelijkheden voor milieu en duurzame ontwikkeling*

<i>Instrumentarium</i>	<i>Mogelijkheden</i>	<i>Beperkingen</i>
PPS en overeenkomst	In een PPS overeenkomst kunnen afspraken worden gemaakt over de te realiseren ambities voor milieu en duurzame ontwikkeling. Ook kunnen afspraken worden gemaakt over het noodzakelijke onderzoek, zoals een energievisie.	De grondpositie van de gemeente bepaalt in belangrijke mate de mogelijkheden om vergaande milieu- en duurzaamheidsambities te stellen. Veranderende marktomstandigheden kunnen aanleiding zijn tot het naar beneden bijstellen van ambities.
Gronduitgifte	Bij de gronduitgifte kunnen voorwaarden worden gesteld aan gebruik en beheer van grond en opstallen (bodem, asbest, groen, water, geluid en trillingen, deelname parkmanagement). Die voorwaarden kunnen worden vastgelegd in een omgevingsparagraaf van de overeenkomst (koop, erfpacht, huur). Statiegeldregeling om private partijen te stimuleren duurzame maatregelen te treffen. Bij de gronduitgifte kan een extra toeslag in rekening worden gebracht die wordt gestort in een fonds voor de financiering van maatschappelijke voorzieningen.	Het stellen van energie- en milieueisen die verder gaan dan wat in de Woningwet en het Bouwbesluit is geregeld, is alleen mogelijk op vrijwillige basis.

Voor de realisatie van projecten kan de gemeente op verschillende manieren met private partijen samenwerken (Kenniscentrum PPS, Akro Consult en Instituut voor Bouwrecht, 2004). In het spectrum van samenwerkingsvormen ligt het grondexploitatie-risico of volledig bij de gemeente (bouwclaimmodel) of volledig bij een projectontwikkelaar c.q. consortium van marktpartijen (concessiemodel). Een tussenvorm is het joint-venture model, waarbij de gemeente en marktpartij(en) gezamenlijk het risico dragen (zie Publiek-private samenwerkingsmodellen). Andere samenwerkingsmodellen worden verkend op hun mogelijkheden, zoals het bouwclaimmodel nieuwe stijl, de joint-venture light en het coalitiemodel (TU Delft, Akro Consult en Deloitte Real Estate Advisory, 2011).

Publiek-private samenwerkingsmodellen

In het bouwclaimmodel kiest de gemeente er voor zelf de grondexploitatie ter hand te nemen en de regie te houden. De private partijen die gronden in bezit hebben, dragen deze gronden voor een vaste prijs per vierkante meter over aan de gemeente. Te zijner tijd krijgen de marktpartijen in ruil daarvoor een bepaald aantal bouwvrije kavels toebedeeld. De gemeente en de marktpartijen moeten het dan wel eens kunnen worden over de inbrengwaarde van de grond, de uitgifteprijs en het programma dat de projectontwikkelaar mag realiseren. Hoewel in het bouwclaimmodel de gemeente de regie wil houden over de planontwikkeling, zullen marktpartijen enige invloed willen hebben vanwege de waarde van het vastgoed dat een marktpartij wil realiseren. De onderhandelingspositie en mate waarin een marktpartij invloed kan uitoefenen, is afhankelijk van de omvang van de gronden die hij kan inbrengen. In het bouwclaimmodel nieuwe stijl levert de overheid de gronden 'just in time' aan de marktpartij.

In het joint-venture model delen de gemeente en marktpartij(en) de kosten, opbrengsten, risico's en zeggenschap. Voor de realisatie van een project zijn er verschillende juridische constructies mogelijk om de samenwerking in formele zin te regelen (NV, BV, Vennootschap onder Firma, Commanditaire Vennootschap). De samenwerking krijgt gestalte met de oprichting van een grondexploitatiemaatschappij (GEM) die verantwoordelijk en bevoegd is voor het verwerven van de gronden, het bouw- en woonrijp maken en uitgeven van de grond binnen het plangebied. In dit model kiest de gemeente voor een minder sterke regie en hebben marktpartijen doorgaans een aanzienlijke grondpositie. Tegenover het risico dat marktpartijen dragen staat dat zij meer invloed hebben op de planontwikkeling dan in het bouwclaimmodel. In het joint-venture light model wordt het gezamenlijke vermogensbeslag van de deelnemende partijen beperkt. De grondexploitatie doen de deelnemende publieke en private partijen gezamenlijk, maar over een langere periode.

Het coalitiemodel is een model dat in aanmerking komt voor gebiedsontwikkelingen waarbij de focus ligt bij herstructurering en transformatie. Het accent komt dan minder te liggen bij de grondexploitatie en meer bij de vastgoed- en beheerexploitatie. Binnenstedelijke locaties worden gekenmerkt door een versnipperd grondbezit. Hierdoor zijn de verwervingskosten vaak hoog. In dit model is er een sterke betrokkenheid van bewoners, bedrijven en andere gebruikers.

In het concessiemodel verkoopt de gemeente haar gronden aan de ontwikkelaar of consortium van ontwikkelaars en beperkt de rol van de gemeente zich tot het vaststellen van een programma van eisen, waaraan de marktpartij (of het consortium) bij de ontwikkeling van de locatie is gebonden. De ontwikkelaars doen de planontwikkeling en nemen ook de inrichting van het openbare gebied en de realisatie van voorzieningen voor hun rekening, uiteraard binnen de door de gemeente te stellen kwalitatieve randvoorwaarden. Doorgaans beschikt de gemeente in dit model over een vrijwel volledige grondpositie, maar kiest er voor om geen exploitatierisico te dragen en de planontwikkeling en realisatie volledig aan de private partij(en) over te laten.

In deze paragraaf zijn op hoofdlijnen de mogelijkheden en beperkingen beschreven van het instrumentarium van de ruimtelijke planontwikkeling voor het borgen van de belangen van milieu en duurzame ontwikkeling. Voor een volledig en meer gedetailleerd overzicht wordt verwezen naar de uitgave “Overzicht van borgingsmogelijkheden voor milieu in ruimtelijke planvorming”. Hierin zijn de mogelijkheden uitgewerkt voor de thema’s bodem, landschap en cultuurhistorie, water, flora en fauna, verkeer, energie, afval, woon- en leefmilieu en ruimtegebruik (Projectbureau MILO/VNG, IPO en VROM, 2008b).

8.3 Modernisering van het instrumentarium

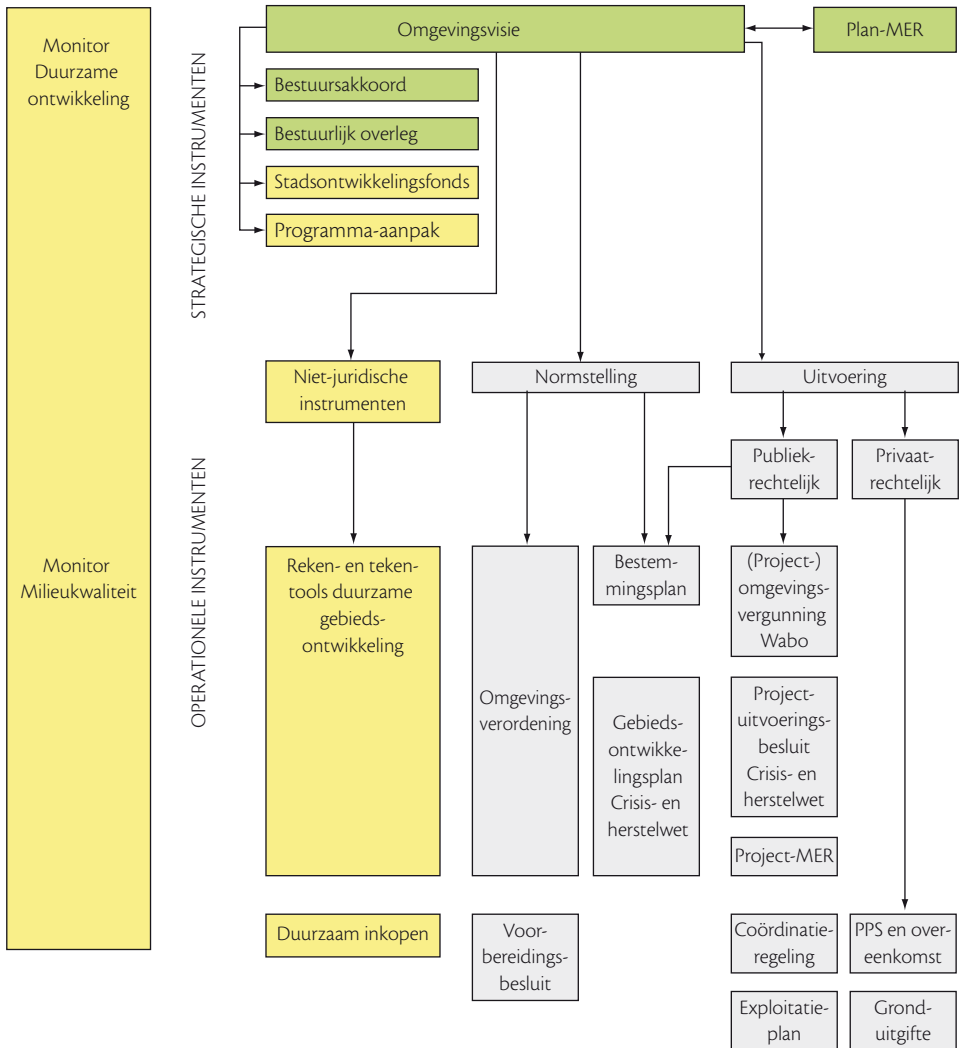
In de vorige paragraaf is een overzicht gegeven van het palet van instrumenten waarover de ruimtelijke planontwikkeling beschikt. Wat op het strategische niveau wordt beslist over de belangen van milieu en duurzame ontwikkeling is in belangrijke mate bepalend voor wat op het operationele niveau kan worden bereikt. In de praktijk zijn de mogelijkheden om op strategisch niveau vanuit milieu en duurzame ontwikkeling een gedegen inbreng te leveren beperkt. Dat is feitelijk alleen mogelijk wanneer een structuurvisie plan-m.e.r.-plichtig is. De meerwaarde die de plan-m.e.r. kan bieden wordt in belangrijke mate bepaald door een goede afstemming van proces en procedure van structuurvisie en milieueffectrapportage.

In de praktijk worden de werkelijke afwegingen over milieu en duurzame ontwikkeling meestal doorgeschoven naar de besluitvorming bij gebiedsontwikkelingsprojecten en over bestemmingsplannen. Op het operationele niveau vindt de wettelijk verplichte toetsing plaats van ruimtelijke ontwikkelingen en milieu. De (sectorale) milieutoetsing leidt doorgaans tot een hoge onderzoekslast en is vaak niet efficiënt. Hoewel er op het operationele niveau een groot aantal instrumenten beschikbaar zijn voor het borgen van de belangen van milieu en duurzame ontwikkeling, worden deze niet altijd optimaal benut. De structuurvisie is namelijk het kader waarin de inzet van deze instrumenten moet zijn vastgelegd. Daarnaast wordt het succes van gebiedsontwikkelingsprojecten in belangrijke mate bepaald door goed project- en procesmanagement (zie paragraaf 8.4).

Samengevat is er het beeld van het niet voldoende structureel verankerd zijn van de inbreng van de belangen van milieu en duurzame ontwikkeling in de ruimtelijke planontwikkeling. Op het strategische niveau is de inbreng beperkt en op het operationele niveau versnipperd. Bovendien zijn er onvoldoende feedback loops tussen het strategische en operationele niveau. In afbeelding 8.3 is weergegeven hoe de inbreng van de belangen van milieu en duurzame ontwikkeling in de ruimtelijke planontwikkeling kan worden versterkt. Ten opzichte van de huidige situatie gaat het om een vereenvoudiging van het Wro-instrumentarium op strategisch en operationeel niveau, aangevuld met enkele niet-juridische instrumenten. Op strategisch niveau leidt een omgevingsvisie tot een reductie van het aantal strategische kaders. Op het operationele niveau kan worden volstaan met één omgevingsverordening voor het stellen van algemene en specifieke regels, en normen voor activiteiten en het grondgebruik. Daarnaast gaat het om inzet van de volgende niet-juridische instrumenten:

- programma-aanpak voor de fysieke omgeving;
- structureel monitoren van milieukwaliteit en duurzame ontwikkeling;
- instellen van een stadsontwikkelingsfonds;
- inzet van reken- en teken tools bij duurzame gebiedsontwikkeling;
- duurzaam inkopen.

Afbeelding 8.3 *Modernisering instrumentarium van de ruimtelijke planontwikkeling*



Deze aanpassingen zorgen voor het beter borgen van de belangen van milieu en duurzame ontwikkeling op het strategische niveau en een versnelling van de besluitvorming in gebiedsontwikkelingsprojecten. De motivering van de aanpassingen wordt hierna op hoofdlijnen toegelicht. In hoofdstuk 3 is inhoudelijk al ingegaan op de mogelijkheden en voordelen van een gemeentelijke omgevingsvisie. In de hoofdstukken 4 en 7 is uitvoerig toegelicht hoe inzet van reken- en tekentools, respectievelijk het monitoren van milieukwaliteit en duurzame ontwikkeling, de besluitvorming op strategisch en operationeel niveau kunnen ondersteunen.

Eén omgevingsvisie en -verordening

Door op strategisch niveau de structuurvisie te verbreden tot een omgevingsvisie worden de belangen van milieu en duurzame ontwikkeling integraal en expliciet meegenomen bij richtinggevende keuzes over de ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente. In een omgevingsvisie worden keuzes gemaakt tussen ontwikkelingsgebieden, beheergebieden en gebiedsoverstijgende programma's. In gebiedsontwikkelingsprojecten is de aanpak mede gericht op het verbeteren van de milieukwaliteit. In beheergebieden is het doel de bestaande (bijzondere) milieukwaliteit te handhaven. In een omgevingsverordening kunnen algemene en specifieke voorschriften worden opgenomen, en (gebiedsgerichte) normen worden gesteld, die de gewenste milieukwaliteit van in de omgevingsvisie onderscheiden gebieden moeten waarborgen. De omgevingsverordening vervangt de huidige beheersverordening en aanvullende verordenende bevoegdheid. Ook kan in een omgevingsverordening worden aangegeven hoe in specifieke gevallen wordt omgegaan met de Stad- en milieubenadering.

In een omgevingsvisie worden tevens keuzes gemaakt voor specifieke programma's voor de fysieke omgeving. De opgaven voor milieu en duurzame ontwikkeling kunnen namelijk niet alleen met gebiedsontwikkelingsprojecten worden aangepakt. Buiten de gebieden die in aanmerking komen voor een integrale gebiedsgerichte aanpak, kunnen er (milieu)knelpunten zijn die om een oplossing vragen. Daarnaast zijn er voor een succesvolle gebiedsontwikkeling flankerende maatregelen noodzakelijk, bijvoorbeeld op het gebied van infrastructuur en mobiliteit. Een programma-aanpak biedt hiervoor een goed instrument en is complementair aan de integrale gebiedsgerichte aanpak.

Programma-aanpak

De programma-aanpak biedt aanvullend op gebiedsontwikkelingsprojecten de mogelijkheid om de algehele milieukwaliteit binnen de gemeente te verbeteren. Dan kan bijvoorbeeld worden gedacht aan mobiliteitsmaatregelen en het saneren van bronnen van milieubelasting. Een programma is een samenhangend geheel van projecten en activiteiten die gezamenlijk bijdragen aan het realiseren van een van tevoren gedefinieerde set van doelstellingen (Van der Tak en Wijnen, 2006). Voor een programma geldt: het geheel is meer dan de som van de afzonderlijke delen. Met een programma wordt voorkomen dat bepaalde zaken uit beeld geraken. Het programma biedt een referentiekader op grond waarvan kan worden besloten om wel of niet bij te sturen: intensiveren of verminderen van de inspanningen voor bepaalde projecten en activiteiten.

In een programma kunnen gesignaleerde milieukansen, waarover in een gebiedsontwikkelingsproject een positief besluit is genomen, verder worden uitgewerkt. De praktijk laat zien dat kansen voor milieu en duurzame ontwikkeling tijdens de besluitvormingsfase soms uit beeld verdwijnen. Dit kan het gevolg zijn van veranderde (politieke) prioriteiten, gebrek aan financieringsmogelijkheden of nut en noodzaak is voor bestuurders niet voldoende onderbouwd. Door de gesignaleerde kansen voor milieu en duurzame ontwikkeling als project te verankeren in een programma, komt er capaciteit en budget beschikbaar voor het concreter uitwerken van de technische, financiële en juridische randvoorwaarden. Hierdoor komt er meer duidelijkheid over de concrete haalbaarheid en meerwaarde van het project. Met een programma kunnen nieuwe (innovatieve) ontwikkelingen beter worden beoordeeld op hun relevantie.

Een programma bestaat niet uit een vast aantal van tevoren gedefinieerde projecten en activiteiten. Projecten en activiteiten worden beëindigd als ze tot het gewenste resultaat hebben geleid. Nieuwe projecten en activiteiten worden gestart als dit nodig is voor het realiseren van de doelstellingen van het programma en/of het omgevingsbeleid. De programma-aanpak vervult daarmee een intermediaire functie tussen omgevingsvisie en gebiedsontwikkelingsprojecten. Een programma heeft doorgaans een looptijd van meerdere jaren en wordt beëindigd als de doelstellingen zijn gerealiseerd.

Monitor

Het monitoren van milieukwaliteit en duurzame ontwikkeling maakt het mogelijk verantwoording af te leggen over de resultaten van omgevingsbeleid, programma's en maatregelen in gebiedsontwikkelingsprojecten (ex-post). Bij het niet realiseren van wettelijke milieukwaliteitseisen is bijsturing mogelijk van de (ruimtelijke) strategie en programma's. Daarnaast levert de monitor de informatie voor operationele beslissingen over milieu- en ruimtelijke kwaliteit in gebiedsontwikkelingsprojecten (ex-ante). Het actueel houden van milieu-informatie vereenvoudigt en versnelt de besluitvorming van gebiedsontwikkelingsprojecten en bestemmingsplannen (zie hoofdstuk 7).

Stadsontwikkelingsfonds

In een omgevingsvisie kunnen keuzes worden gemaakt over de wijze waarop gebiedsontwikkelingsprojecten en programma's zullen worden gefinancierd. Financiering kan bestaan uit gemeentelijke middelen en heffingen, (Europese) subsidiefondsen en private middelen. Een stadsontwikkelingsfonds heeft belangrijke voordelen boven financiering vanuit een gemeentelijke programmabegroting en aparte financieringsconstructies voor publiek-private gebiedsontwikkelingsprojecten. Een voordeel is dat er meer mogelijkheden zijn voor het voorfinancieren van waardevolle kansrijke gebiedsontwikkelingsprojecten. In een stadsontwikkelingsfonds kunnen sectorale geldstromen worden gebundeld, waardoor financiële middelen efficiënter en effectiever kunnen worden ingezet. Er kan sneller (met mandaat) worden beslist over financiering van onderzoeken en innovatieve duurzame maatregelen. Kleinere gebiedsontwikkelingsprojecten zijn beter te financieren. Deze projecten hebben doorgaans minder mogelijkheden voor het verevenen van rendabele en onrendabele delen (TU Delft, Akro Consult en Deloitte Real Estate Advisory, 2011).

In een omgevingsvisie en/of omgevingsverordening kunnen de kaders, randvoorwaarden en spelregels voor financiering uit een stadsontwikkelingsfonds worden vastgelegd. Bijvoorbeeld over de wijze van waarderen van maatschappelijke baten (gezondheid, natuur, veiligheid) en het toedelen van kosten en baten van duurzame maatregelen over investerende partijen. Afspraken kunnen worden gemaakt over het toedelen van de kosten en baten van beheer. In een exploitatieplan blijven de kosten en baten van beheer buiten beschouwing. Projecten en maatregelen van gemeentelijke programma's kunnen additionele baten opleveren voor gebiedsontwikkelingsprojecten, zodat afspraken nodig zijn met private investeerders over een vergoeding.

Reken- en tekentools bij duurzame gebiedsontwikkeling

Met moderne reken- en tekentools, zoals Duurzaamheidsprofiel op Locatie (DPL) en Map-Table, kunnen ambities en alternatieven sneller op hun realiteits- en meerwaarde voor duurzame gebiedsontwikkeling worden beoordeeld. Door de mogelijkheden die deze tools bieden voor interactieve planontwikkeling kunnen ruimtelijke plannen met meer kwaliteit en draagvlak tot stand worden gebracht (zie hoofdstuk 4). Een actuele monitor kan de basisinformatie leveren voor deze reken- en tekentools.

Duurzaam inkopen

De gemeente kan beleidsregels stellen voor de selectie van marktpartijen en procedure van aanbesteding. Onderdeel van de selectiecriteria kunnen de kennis en ervaring zijn van marktpartijen met duurzame stedenbouw en duurzaam bouwen. Hiermee worden voorwaarden gecreëerd voor een ruimtelijke planontwikkeling gericht op duurzame gebiedsontwikkeling.

8.4 Sneller en beter bij gebiedsontwikkeling

8.4.1 Inleiding

Een snellere en betere besluitvorming over ruimtelijke plannen is niet alleen een kwestie van een modernisering van het instrumentarium. Voor een snellere en betere besluitvorming van gebiedsontwikkelingsprojecten zijn goed project- en procesmanagement evenzeer van belang. Dan moet worden gedacht aan een adequate timing van de inbreng van de belangen van milieu en duurzame ontwikkeling in de verschillende projectfasen en een goede afstemming van deze belangen. De besluitvorming over gebiedsontwikkelingsprojecten verloopt namelijk niet altijd op een wijze die vanuit een 'ideaal proces' wenselijk is. Het nemen van een besluit duurt vaak te lang. Bestuurders schuiven besluiten voor zich uit of nemen besluiten in andere projecten die randvoorwaarden opleggen aan het project (beperking scope). Wanneer er te weinig voortgang wordt geboekt haken partijen af of verandert sluipenderwijs de scope van het project door externe nieuwe ontwikkelingen. Bij een wijziging van de scope van het project is er onvoldoende tijd om de implicaties snel in beeld te brengen, waardoor het project steeds verder verwijderd raakt van zijn oorspronkelijke doelstellingen. Dit geldt in het bijzonder ook voor doelstellingen van milieu en duurzame ontwikkeling. Door deze ongrijpbare zaken is het achteraf soms niet meer goed uit te leggen waarop de besluitvorming precies was gebaseerd.

Met de genoemde ongrijpbare zaken kan rekening worden gehouden door bij de start duidelijke beslismomenten te definiëren. Per besluitvormingsfase is duidelijkheid gewenst over de wijze van inbreng van de belangen van milieu en duurzame ontwikkeling. Daarnaast is aandacht nodig voor de rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de betrokken (private) partijen, de spelregels en mogelijke risico's. Oog hebben en houden voor de belangen van betrokken partijen bepalen mede het succes van de besluitvorming over gebiedsontwikkelingsprojecten. Voor een gebiedsontwikkelingsproject kan op hoofdlijnen een onderscheid worden gemaakt tussen de fasen initiatief, verkenning (haalbaarheid), planuitwerking, realisatie en exploitatie. Deze paragraaf beperkt zich tot de fasen initiatief, verkenning en planuitwerking.

8.4.2 Initiatief

De gemeente kan het initiatief nemen om te onderzoeken wat de interesse is in de markt en bij andere publieke partijen (provincie, buurgemeente) om gezamenlijk een gebiedsontwikkelingsproject te starten. Het initiatief kan ook van een marktpartij komen. In verkennende gesprekken wordt afgetast wat de ambities en mogelijkheden zijn van het gebied. De gemeente zal in deze fase gaan nadenken over zijn positie in het potentiële project en over een mogelijke samenwerking met een private partij of consortium. Daarbij speelt de vraag welk samenwerkingsmodel de voorkeur zou hebben en op basis van welke criteria selectie en aanbesteding van private partijen kan plaatsvinden. Het beleid voor duurzaam inkopen biedt mogelijk aanknopingspunten voor selectiecriteria. Door marktpartijen mede te beoordelen op hun kennis en ervaring met duurzame gebiedsontwikkeling, zijn er betere voorwaarden voor een optimaal resultaat. Onderdeel van een goede voorbereiding van een gebiedsontwikkelingsproject is het uitvoeren van een stakeholderanalyse, het onderhandelen over spelregels en het rekening houden met mogelijke valkuilen en risico's.

Stakeholderanalyse

Een gebiedsontwikkelingsproject komt tot stand in een krachtenveld van interne en externe belangen. Het vooraf opstellen van een stakeholderanalyse kan helpen om beter inzicht te krijgen in de interne en externe partijen (en personen) die invloed uitoefenen op de besluitvorming (Bekkering, Glas en Walter, 2007). Een stakeholderanalyse begint met het in beeld brengen van de partijen die (geen) belang hebben bij het project. Dit blijken er altijd meer te zijn dan van tevoren wordt gedacht. Zo wordt vaak vergeten dat mensen die beschikken over kennis van het beheer van de openbare ruimte een waardevolle inbreng kunnen hebben. Ook is het zinvol rekening te houden met partijen die ogenschijnlijk geen belang hebben bij het project (outsiders) of juist de voortgang kunnen frustreren. Als alle partijen in beeld zijn, kunnen de onderlinge relaties en (machts) verhoudingen tussen de partijen worden verkend. Welke partijen hebben meer en minder invloed op de besluitvorming en welke coalities kunnen zich ontwikkelen? Is er mogelijk sprake van verstoorde relaties tussen bepaalde partijen en wat zijn daarvan de risico's en implicaties voor de communicatie over het project? Door te zoeken naar gemeenschappelijke oplossingen op basis van gedeelde waarden en belangen kunnen verschillen en tegenstellingen worden overbrugd (Puylaert en Werksma, 2011). Daarbij is het van belang ook oog te hebben voor de politieke waarden van de deelnemende par-

tijen (zie Waardepluralisme in de praktijk van gebiedsontwikkeling). Het uitwerken van de stakeholderanalyse op papier geeft anderen (projectteam, bestuurders) de mogelijkheid om met een aanvulling te komen, zodat geen partijen over het hoofd worden gezien (Rijkswaterstaat, 2010).

Waardepluralisme in de praktijk van gebiedsontwikkeling

Bij keuzeprocessen in gebiedsontwikkelingsprojecten spelen politieke waarden een medebepalende rol (Buunk, 2010). Zicht op deze politieke waarden is voor goed procesmanagement van belang om op beslissende momenten de “juiste” interventies te kunnen doen. Het geloof in een maakbare samenleving is een sterke waarde van sociaal democraten. Compacte verstedelijking, behoud van de open ruimte en geleide verstedelijking zijn kenmerkend voor het sociaal democratisch denken. In een liberale visie is er meer ruimte voor ruimtelijke dynamiek en spontane ruimtelijke ontwikkelingen. De uitgangspunten van een liberale visie zijn onder andere zichtbaar in een nadruk op particulier opdrachtgeverschap, parkmanagement en ontwikkeling van stedelijke netwerken. Goed rentmeesterschap staat als waarde centraal in de christelijke politiek. Harmonische ruimtelijke ontwikkeling, eigen verantwoordelijkheid, behoud van plattelandsgemeenschappen zijn daarvan voorbeelden. Bij ecologisch politieke waarden gaat het vooral om het behoud van natuur, milieukwaliteit en duurzaamheid. Natuur heeft een intrinsieke waarde die niet mag worden verstoord of verdwijnen. Gebiedsontwikkeling moet ruimte geven aan kansen voor innovatieve en duurzame oplossingen voor ruimtelijke inrichtingsvraagstukken. Binnen dit brede palet van politieke waarden verschillen de standpunten van de deelnemende partijen in een gebiedsontwikkelingsproject. Door hiermee rekening te houden kunnen afwijkende standpunten beter worden begrepen.

De stakeholderanalyse is de basis voor het opstellen van het procesontwerp en de communicatiestrategie. Kernelementen van het procesontwerp zijn openheid, veiligheid, voortgang en inhoud (De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld, 1989). Tijdens de verkenning- en planuitwerkingsfase dienen overleg en onderhandelingen centraal te staan. Deelnemende partijen moeten een eerlijke kans krijgen om de besluitvorming te beïnvloeden. De centrale belangen van de deelnemende partijen mogen niet door de deelname worden geschaad. Van maatschappelijke organisaties kan niet worden verwacht dat zij voor langere tijd het stilzwijgen bewaren over bepaalde onderwerpen. Voor een bestuurder is het essentieel dat hij/zij op een adequate wijze vorm kan geven aan de politieke verantwoordelijkheid. De voortgang van het proces speelt zich af binnen het spanningsveld van draagvlak en tempo houden. Het proces dient voldoende inhoudelijke elementen te bevatten, zodat besluiten inhoud en kwaliteit hebben. Veel overleg en onderhandelingen leiden tot stroperige processen die onvoldoende resultaat opleveren. Om die reden is het van belang vooraf duidelijke spelregels af te spreken over het besluitvormingsproces.

Spelregels

Nadat het speelveld is verkend en de partijen die belang hebben bij het gebiedsontwikkelingsproject in beeld zijn, kan aandacht worden gegeven aan de spelregels die zullen worden gehanteerd. Voor het (vasthouden van) draagvlak zullen alle betrokken partijen zich moeten kunnen vinden in deze spelregels. Over de spelregels zal met de betrokken partijen onderhandeld moeten worden. Alle betrokken partijen zullen prijs stellen op het regelmatig terugkoppelen van de voortgang van het project. Betrokken partijen willen hun inbreng terug kunnen zien. In een communicatieplan kan hiervoor een strategie worden uitgewerkt. Voorts is duidelijkheid gewenst over de rollen en bevoegdheden van de betrokken partijen. Tot hoever reikt de beïnvloeding van de besluitvorming (inspraak, consultatie, participatie, meebeslissen) en over welke onderwerpen kunnen de deelnemende partijen wel en niet meebeslissen.

Van tevoren kunnen afspraken worden gemaakt over hoe zal worden omgegaan met een eventuele patstelling in de voortgang van het gebiedsontwikkelingsproject. Een patstelling kan op verschillende manieren worden doorbroken. Bijvoorbeeld door een nieuwe nog niet herkende partij met een indirect belang toe te laten tot het proces. Hierdoor kan de scope van het project worden verbreed en kunnen mogelijk nieuwe oplossingen in beeld komen. De patstelling kan ook met behulp van een mediator worden opgelost. Het inbrengen van leerervaringen uit andere projecten (buiten de gemeente) kan een nieuwe impuls geven aan het zoeken naar een acceptabele oplossing voor alle betrokkenen.

Valkuilen

Het is goed om van tevoren bedacht te zijn op mogelijke valkuilen. Eén van de valkuilen is (onbewust) meer belang hechten aan de voortgang van het project en het bereiken van resultaten. Hierdoor kunnen concessies worden gedaan aan de kwaliteit van het proces. Te weinig oog hebben voor het onderliggende krachtenveld wreekt zich op een later moment als er besluiten moeten worden genomen. Veel tijd en energie kan gaan zitten in het inhoudelijk uitwerken van het plan. De weerstand tegen het plan wordt soms pas duidelijk als er besluiten moeten worden genomen en er onverwacht een zeer groot aantal zienswijzen wordt ingebracht. Soms kan dit het gevolg zijn van het ontkennen of niet (willen) zien van (grote) verschillen in bestuurlijke doelstellingen en ambities. Het organiseren van ateliers en workshops voor het verkrijgen van draagvlak kan dan een soort van stoelendans worden om de broodnodige legitimiteit te verkrijgen. Wanneer er meerdere gemeenten en bestuurslagen (provincie, waterschap) betrokken zijn, is het zinvol eerst op strategisch niveau ambities, doelstellingen en randvoorwaarden vast te leggen. Bijvoorbeeld in een bestuurlijke intentieovereenkomst of in een intergemeentelijke structuurvisie.

Een andere valkuil is het onvoldoende rekening houden met de rol van macht in het besluitvormingsproces. De partijen die betrokken zijn bij het gebiedsontwikkelingsproject verschillen van elkaar in de mate waarin ze invloed hebben op de besluitvorming. Doorgaans hebben het grondbedrijf en de (externe) planontwikkelaar meer doorzettingsmacht dan partijen die het milieu- en natuurbelang vertegenwoordigen. Ook binnen het milieuveld kunnen de machtsposities verschillen. Zo is voor externe veiligheid de burgemeester eindverantwoordelijk. Op het moment dat een besluit moet worden geno-

men over het plan, kan het externe veiligheidsbelang soms meer nadruk krijgen. Dat kan aanleiding zijn voor het stellen van extra vragen en nader onderzoek, waardoor de planning uitloopt. In een stakeholderanalyse kan in kaart worden gebracht welke partijen een belangrijke beslissende rol hebben in het gebiedsontwikkelingsproject. Op basis hiervan kunnen afspraken worden gemaakt over de spelregels in het besluitvormingsproces, zodat duidelijk is wie wanneer welke besluiten neemt.

Projectleider milieu en duurzame ontwikkeling

Voor een gebiedsontwikkelingsproject dienen verschillende milieuonderzoeken te worden uitgevoerd. De sectorale milieuwetgeving is complex en verandert regelmatig, waardoor het lastig is in te schatten wanneer welke onderzoeken moeten worden uitgevoerd en met welke diepgang. Door in het projectteam een projectleider op te nemen voor milieu en duurzame ontwikkeling is er iemand die het overzicht houdt. Deze projectleider coördineert de (uitbesteding van) verschillende milieuonderzoeken en/of is verantwoordelijk voor de inhoud en voortgang van de m.e.r.-procedure. Daarnaast fungeert hij/zij inhoudelijk als intermediair tussen de projectleider van het ruimtelijk plan en de milieuspecialisten. Hij zorgt ervoor dat de verschillende milieuonderzoeken op elkaar zijn afgestemd en op het (detailniveau) van het stedenbouwkundig plan. Hij is tevens klankbord voor de projectmanager voor wat betreft de scope, planning en budget. De projectleider milieu en duurzame ontwikkeling identificeert mogelijke risico's voor de voortgang en het overschrijden van het budget. Wijzigingen in wet- en regelgeving is één van die risico's. Door met enige regelmaat (eens per 6 maanden) een jurist te raadplegen kunnen verrassingen worden voorkomen. Tot slot ligt de meerwaarde van de projectleider milieu en duurzame ontwikkeling in het schakelen tussen ambities, uitvoering en beheer en schakelen met samenhangende stedelijke programma's.

In de initiatieffase vindt een eerste globale verkenning plaats naar de haalbaarheid (en risico's) van het gebiedsontwikkelingsproject. Ook zal in deze fase duidelijk moeten worden hoe de inbreng van milieu en duurzaamheid zal worden georganiseerd. Is er al dan niet een project-m.e.r.-plicht, is een vrijwillige milieueffectrapportage een optie of zal een milieuaspectenstudie worden uitgevoerd? In een Nota van uitgangspunten worden de ambities, doelstellingen en randvoorwaarden van de gebiedsontwikkeling vastgelegd. Vanuit het belang van milieu en duurzame ontwikkeling zal in deze fase aandacht moeten worden gegeven aan de criteria voor selectie van en aanbesteding aan marktpartijen (duurzaam inkopen). Als er overstemming is met (het consortium van) private partijen over het samenwerkings- en verdienmodel, zal de gemeente een intentie- of samenwerkingsovereenkomst sluiten. In die samenwerkingsovereenkomst kunnen ook afspraken worden gemaakt over het ambitieniveau voor milieu en duurzame ontwikkeling. In complexe gebiedsontwikkelingen is het te overwegen een projectleider milieu en duurzame ontwikkeling op te nemen in het projectteam (zie tekstkader).

Op basis van een Nota van uitgangspunten neemt de Raad een startbesluit voor het gebiedsontwikkelingsproject. Het startbesluit geeft duidelijkheid over nut en noodzaak,

doelen en ambities, de scope, aanpak en financiële kaders voor de verkenningsfase van het gebiedsontwikkelingsproject en de formele beslismomenten. Een heldere startbeslissing is een belangrijke voorwaarde om tempo te houden in de voortgang van het gebiedsontwikkelingsproject (VNG, 2011).

8.4.3 Verkenning

De verkenningsfase moet duidelijkheid geven over het ambitieniveau van het project en of het project aan de verwachtingen (kwaliteit, financieel) kan voldoen. In deze fase worden verschillende alternatieven op hun mogelijkheden (kosten, baten, exploitatieresultaat) en gevolgen voor milieu en duurzame ontwikkeling verkend. Indien er sprake is van een project-m.e.r.-plicht kan worden gestart met het verkennen van reikwijdte en detailniveau van het project-m.e.r. Door bij de start van de verkenning de bestaande situatie en autonome ontwikkeling van het milieu op hoofdlijnen te beschrijven, kunnen kansen, randvoorwaarden en knelpunten voor milieu en duurzame ontwikkeling worden geïdentificeerd. Dan wordt ook duidelijk of de beschikbare milieu-informatie up to date is en of er wellicht risico's zijn voor onoverkomelijke belemmeringen. Denk bijvoorbeeld aan significante effecten voor een Natura-2000 gebied of hoge kosten voor bodemsanering en veiligstelling van archeologische monumenten in de ondergrond. Ook zonder project-m.e.r.-plicht is het zinvol de bestaande milieusituatie te inventariseren en de autonome ontwikkeling te verkennen. Hiermee kan het gewenste ambitieniveau voor milieu en duurzame ontwikkeling worden onderbouwd. Het waterschap wordt geconsulteerd over de waterhuishoudkundige randvoorwaarden voor het plan (watertoets). Op basis van de doelstellingen van de gebiedsontwikkeling en beschikbare milieu-informatie kan een plan van aanpak worden opgesteld voor de te verrichten milieuonderzoeken (zie tekstkader). Het opstellen van een energievisie kan in de verkenningsfase duidelijkheid geven over de kansrijkheid van bepaalde duurzame energie-opties.

Plan van aanpak milieuonderzoeken

Een juiste timing van de verschillende milieuonderzoeken voorkomt extra kosten en vertraging van de planontwikkeling. Te vroeg starten met bepaalde milieuonderzoeken heeft het risico dat de houdbaarheidsdatum van het milieuonderzoek passeert. Met name flora- en faunaonderzoek heeft een beperkte houdbaarheidsdatum (circa 3 jaar). Te laat starten kan leiden tot fouten en vertraging in de planning. Ook wordt vaak onderschat de tijd die nodig is voor bepaalde milieuonderzoeken. Indien een veldonderzoek nodig is naar verblijfsplaatsen en foeragegebied van vleermuizen moet rekening gehouden worden met een tijdsperiode van circa 9 maanden (minimaal). Ook het op orde krijgen van de benodigde basisgegevens voor verkeer ten behoeve van het geluidsonderzoek kan al gauw 6 maanden bedragen. Het opstellen van een plan van aanpak voor te verrichten milieuonderzoek draagt niet alleen bij aan een betere timing, maar ook aan een betere (onderlinge) afstemming van de verschillende (milieu)onderzoeken. In een plan van aanpak kunnen tevens risico's en beheersmaatregelen worden geïdentificeerd, zoals het risico van de verandering van wet- en regelgeving en beleid.

Risicoanalyse

Het opstellen van een risicoanalyse helpt om beter te kunnen anticiperen op mogelijke en niet voorzienbare ontwikkelingen. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van de zogenoemde RISMAN (RISicoMANagement)-methode (Van Well-Stam e.a., 2007). In de praktijk zijn er meestal een paar risico's die in hoofdzaak de voortgang en de scope van het project beïnvloeden. Hier geldt de 80/20 regel. De belangrijkste risico's hebben te maken met (inhoudelijke) tegenstellingen tussen partijen over de doelstellingen van het project, financiering en beschikbaar budget, leemten in kennis en informatie en beroep tegen het formele besluit. Inhoudelijke tegenstellingen hebben ten dele te maken met verschillen in ambities over milieukwaliteit en duurzame ontwikkeling. Door niet te willen excelleren op alle thema's van milieu en duurzame ontwikkeling en voldoende oog te houden voor de balans tussen People, Planet en Profit, kan worden voorkomen dat een project vertraging oploopt of in een patstelling geraakt (Puylaert en Werksma, 2011).

Als er (inhoudelijke) tegenstellingen zijn tussen partijen is het van belang bij de start van het project daar aandacht aan te besteden. Het bespreekbaar maken van (eerdere) teleurstellingen en onderhuidse conflicten helpt verstoorde relaties meer in balans te brengen. Het opstellen van een gezamenlijke visie en het afbakenen van de alternatieven die zullen worden verkend, voorkomt dat op een later moment opnieuw discussies ontstaan over doelen en randvoorwaarden. Bij de afbakening van de alternatieven dient rekening te worden gehouden met de financieringsmogelijkheden en het beschikbare budget. Duidelijkheid over de beschikbare kennis en informatie voor de beoordeling van alternatieven en onderbouwing van het definitieve ruimtelijke plan voorkomt vertragingen. Dit geldt ook voor reikwijdte en detailniveau van de (milieu)onderzoeken. Een goede afstemming van de (milieu)onderzoeken op de doelstellingen van het project en aspecten die voor de besluitvorming van belang zijn, voorkomt extra werk.

Rekenen en tekenen

In deze fase worden verschillende (stedenbouwkundige) alternatieven beoordeeld op hun haalbaarheid, kwaliteit, voor- en nadelen en exploitatieresultaat. Via een proces van rekenen en tekenen wordt stapsgewijs toegewerkt naar een voorlopig ontwerp. Inzet van specifieke reken- en tekentools (o.a. DPL, Map Table) voor milieu en duurzaamheid kunnen het creatieve proces verrijken en ondersteunen. Indien de project-m.e.r.-procedure van toepassing is, levert milieueffectrapportage mede de input voor het genereren en beoordelen van alternatieven en selectie van het voorkeursalternatief.

Schakelen met programma-aanpak

Een gebiedsontwikkelingsproject kan gevolgen hebben voor de geluids- en luchtkwaliteit buiten het plangebied. Hierdoor is het soms nodig buiten het plangebied mitigerende maatregelen te treffen. Ook kan door het gebiedsontwikkelingsproject leefgebied van beschermde en Rode Lijstsoorten verdwijnen, waarvoor compensatie moet worden gevonden buiten het plangebied. Een programma-aanpak kan voorzien in het uitvoeren van mitigerende en compenserende maatregelen buiten het plangebied. Daarnaast kunnen er tijdens deze fase voorstellen worden gedaan voor duurzame innovatie maatregelen. Innovatieve ideeën zullen niet altijd door alle betrokken partijen meteen worden omarmd. Door innovatieve projecten en maatregelen op te nemen in een programma is

er de tijd om het project of de maatregel te doordenken en onderzoeken op praktische haalbaarheid (zie tekstkader).

Schakelen met stedelijke programma's

In een gebiedsontwikkeling zijn er niet altijd mogelijkheden om kansrijke duurzame maatregelen te agenderen of een plek te geven. Dit kan verschillende oorzaken hebben. De tijd kan ontbreken om de maatregel voldoende te doordenken en onderzoeken op praktische haalbaarheid (technisch, juridisch). Ook kan het gaan om een gebiedsoverstijgende maatregel, bijvoorbeeld het verbeteren van de doorstroming van wegen buiten het plangebied, die meerwaarde heeft voor de gebiedsontwikkeling. Financiering binnen het kader van de gebiedsontwikkeling (grondexploitatie) is dan niet mogelijk of geen optie. In die gevallen is te overwegen de maatregel op te nemen in een stedelijk programma en hiervoor budget vrij te maken. Sommige gemeenten experimenteren met de oprichting van een duurzaam energiebedrijf of een energie-inkoopcombinatie. Hierin participeren naast de gemeente andere private partijen (energiebedrijf, ontwikkelaar) die gezamenlijk afspraken maken over de verdeling van financiële risico's, kosten en opbrengsten. Het onderzoeken van de mogelijkheden om te komen tot de oprichting van een gemeentelijk duurzaam energiebedrijf kan onderdeel zijn van een stedelijk programma. Door innovatieve projecten en maatregelen buiten de gebiedsontwikkeling te houden, worden niet-functionele discussies en weerstanden voorkomen, zodat er geen gevolgen zijn voor de voortgang van de gebiedsontwikkeling.

De verkenningsfase resulteert in een besluit over het voorkeursalternatief. Het College maakt eventueel een afweging over het opstellen van een MKBA. De MKBA kan meerwaarde hebben als het plan substantiële (positieve en negatieve) gevolgen heeft voor milieu, natuur en landschap en tussen de belanghebbende partijen verschil van mening bestaat over de inhoudelijke keuzes van het voorkeursalternatief.

8.4.4 Planuitwerking

Het voorkeursalternatief wordt uitgewerkt tot een ontwerp-bestemmingsplan. Een belangrijk aandachtspunt is het adequaat borgen van milieu- en duurzaamheidsmaatregelen. Naast het bestemmingsplan komen hiervoor diverse andere instrumenten in aanmerking. Tabel 8.5 geeft hiervan een overzicht.

Tabel 8.5 *Borgen van milieu- en duurzaamheidsmaatregelen*

<i>Instrumenten</i>	<i>Maatregelen</i>
Bestemmingsplan	Vastleggen van ruimteclaims op de plankaart Milieuzonering vastleggen op de plankaart Bouwvoorschriften: dichtheid, geveloriëntatie, dakhelling e.d. Staat van bedrijfsinrichtingen
Omgevingsvergunning Watervergunning Gemeentelijke verordening	Vergunning voor warmte- en koudeopslag APV (toegankelijkheid voor milieuvriendelijk onderhoud)
Exploitatieplan	Locatie-eisen Eisen aan woningbouwtypen Wijze van bouwrijp maken Eisen en kostenverhaal voor aanleg milieuvorzieningen (o.a. groen) Kostenverhaal voor verminderen indirecte milieugebruiksruimte
Privaatrechtelijke overeenkomst	Afspraken met/tussen private ontwikkelaar en energiebedrijf over verdeling van kosten, opbrengsten en financiering van maatregelen op het vlak van duurzaam bouwen en energie
Overige instrumenten	Beheerplan Natura-2000 (effectgerichte maatregelen stikstofdepositie) Compensatieplan leefgebied Rode Lijstsoorten

Bron: Projectbureau MILO/VNG, IPO en VROM, 2008b.

Voor een volledig overzicht van concrete borgingsmogelijkheden wordt verwezen naar de uitgave “Overzicht van borgingsmogelijkheden voor milieu in ruimtelijke planvorming” (Projectbureau MILO/VNG, IPO en VROM, 2008b). Hierin zijn de mogelijkheden voor het borgen van maatregelen uitgewerkt naar de thema’s bodem, landschap en cultuurhistorie, water, flora en fauna, verkeer, energie, afval, woon- en leefmilieu en ruimtegebruik.

Proceduremanagement

In een gebiedsontwikkelingsproject zijn doorgaans meerdere juridische procedures verplicht. Het maken van een procedureschema helpt de samenhangen tussen de verschillende procedurele mijlpalen, doorlooptijden en besluitvorming op elkaar af te stemmen. Door samenhangende procedures parallel te schakelen kan tijd en geld worden bespaard. De procedure van het vaststellen van het bestemmingsplan dient te voldoen aan de vereisten van de Wro en Algemene wet bestuursrecht (Awb). Indien het bestemmingsplan m.e.r.-plichtig is, dient ook rekening te worden gehouden met de vereisten van de m.e.r.-procedure. De (milieu)onderzoeken die zijn uitgevoerd ter onderbouwing van het bestemmingsplan, het MER, een passende beoordeling als deze is opgesteld, en de ontwerpbeschikking hogere grenswaarde Wgh moeten tegelijk met het ontwerp-bestemmingsplan ter inzage worden gelegd. Voor de ontheffing Flora- en faunawet en de Natuur-

beschermingswetvergunning (omgevingsvergunning) geldt dat aannemelijk moet worden gemaakt dat de omgevingsvergunning zal worden verleend. De coördinatierегeling biedt de mogelijkheid om de verschillende procedures te stroomlijnen. Hiermee wordt een goede voorbereiding en integrale besluitvorming geborgd.

8.5 Modernisering omgevingsrecht

In dit hoofdstuk zijn verschillende voorstellen gedaan voor een modernisering van het beschikbare instrumentarium voor de ruimtelijke planontwikkeling. De voorstellen betreffen de introductie van één strategische visie en één gemeentelijke verordening voor de fysieke omgeving, aangevuld met enkele niet-juridische instrumenten. Voor deze voorstellen geldt het geheel is meer dan de som van de afzonderlijke delen. Een omgevingsvisie in combinatie met één omgevingsverordening en (milieu)monitor biedt betere waarborgen voor het handhaven en realiseren van een goede milieukwaliteit dan momenteel het geval is. Met behulp van de monitor milieukwaliteit kan de gemeente verantwoord worden of er wordt voldaan aan de wettelijk en beleidsmatig vastgestelde milieukwaliteitseisen. Gebiedsontwikkelingsprojecten leveren slechts gedeeltelijk een bijdrage aan het verbeteren van de lokale milieukwaliteit. Ook gemeentelijke programma's voor milieu, water en verkeer leveren hun aandeel. De huidige wijze van toetsen van bestemmingsplannen aan sectorale wettelijke en beleidsmatig vastgestelde milieukwaliteitseisen biedt om die reden slechts partieel waarborgen voor het realiseren en handhaven van een goede milieukwaliteit. Wat telt is de gecombineerde inzet van programma's en gebiedsontwikkelingsprojecten die gezamenlijk uitvoering geven aan het beleid voor de fysieke omgeving, zoals vastgelegd in een gemeentelijke omgevingsvisie.

Door gebiedsontwikkelingsprojecten en programma's te monitoren, wordt duidelijk in welke mate voortgang en resultaten worden geboekt bij de uitvoering van het omgevingsbeleid. Hiermee zijn er tevens voorwaarden voor een goede handhaving van (milieu) kwaliteitseisen, vergelijkbaar met de monitoring van programma's voor luchtkwaliteit, geluid en natuur op nationaal niveau. Het sectoraal toetsen van het bestemmingsplan aan wettelijke milieukwaliteitseisen kan dan achterwege blijven. Feitelijk komt dit neer op een uitbreiding van een flexibele koppeling van de Wro en milieuwetgeving voor alle ruimtelijk relevante milieuthema's. De flexibele koppeling geldt momenteel alleen nog voor luchtkwaliteit. Het toetsen van een bestemmingsplan aan een omgevingsvisie en omgevingsverordening, en het met behulp van een monitor milieukwaliteit aannemelijk maken dat een bestemmingsplan bijdraagt aan de beoogde milieukwaliteit, is voldoende voor het nemen van een positief besluit over een gebiedsontwikkelingsproject. Door het monitoren van de milieukwaliteit wordt de onderzoekslast voor gebiedsontwikkelingsprojecten en bestemmingsplannen beperkt. Deze werkwijze vereenvoudigt de procedure van het vaststellen van bestemmingsplannen aanmerkelijk.

Het zoeken naar oplossingen voor een vereenvoudiging van het omgevingsrecht zal niet (alleen) kunnen worden gevonden in het vereenvoudigen of integreren van de milieu- en natuurtoetsen voor het bestemmingsplan. In hoofdstuk 6 is een overzicht gegeven van de vele gespecialiseerde toetsingskaders. Deze kunnen onmogelijk tot een samenhangend

en overzichtelijk geheel worden gesmeed. Het integreren van de toetsingskaders per milieucompartiment is al een belangrijke verbetering. De oplossing voor de modernisering van het omgevingsrecht moet ook minder in het omgevingsrecht zelf worden gezocht, maar eerder erbuiten door (de gecombineerde) inzet van niet-juridische instrumenten. De oplossing in juridische zin is ook redelijk eenvoudig. Die bestaat uit het in de Wet milieubeheer verankeren van de verplichting tot het monitoren van de milieukwaliteit van de lokale fysieke omgeving, de normstelling te regelen in een omgevingsverordening en het introduceren van een flexibele koppeling tussen Wro en milieuwetgeving.