stec
groep

Versnellen woningbouw

Onderzoek naar kansen voor versnellen van juridische bestemmingsplanprocedures

Stec Groep aan Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Esther Geuting, Lotte Huiskens & Marvin Thomasia
4 juni 2022

Inhoudsopgave

Management-samenvatting 4

Aanleiding onderzoek ... 4
De doorlooptijd van de bestemmingsplanprocedure ... 4
Belangrijkste vertragende factoren ... 5
Belangrijkste oplossingsrichtingen ... 6

1 Inleiding 10

1.1 Uw situatie ... 10
1.2 Aanpak ... 11
1.3 Leeswijzer ... 12

2 Bestemmings-planprocedure 13

2.1 Gemiddelde doorlooptijd van bestemmingsplanprocedure is 3 tot 4 jaar ... 13
2.2 Vertraging in fase 1 vooral door tekort aan ambtelijke capaciteit en bestuurlijke ambities ... 15
2.3 Vertraging in fase 6 vooral door (juridische) behandeltermijnen afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ... 16
2.4 Verloop van de eerste fase is bepalend voor voortvarendheid van totale procedure ... 18
2.5 Grondeigendom en type locatie beperkt van invloed op doorlooptijd procedure ... 19

3 Belangrijkste vertragende factoren 20

3.1 Vertraging door gemeentelijk personeelstekort en gebrek aan deskundige capaciteit ... 20
3.2 Zware onderzoekslasten zorgt voor vertraging in de voorfase en fase 1 ... 22
3.3 Bovenwettelijke eisen en stapeling van ambities leiden tot vertraging ... 25
3.4 Interne processen bij gemeenten kunnen leiden tot langere doorlooptijd ... 28
3.5 Een schot hagel voor de beroepsgang zorgt voor vertraging in fase 6 ... 29
3.6 Conclusie: tegengaan van vertraging is beperkt mogelijk ... 30

4 Belangrijkste oplossingsrichtingen 31

4.1 Uitbreiden capaciteit bij gemeenten: kwantitatief en kwalitatief (kennis en kunde) ... 31
4.2 Strakke regie, haalbaar projectplan en realistische planning ... 33
4.3 Doeltreffendheid en doelmatigheid totstandkoming bestemmingsplan vergroten ... 36

4.4 Heldere en realistische beleidskaders formuleren als basis voor onderzoek 40
4.5 Onderzoeken anders insteken/aanvliegen, of doorschuiven onder Omgevingswet 42
4.6 Meer sturing op rijksniveau overwegen 45

Bijlage: figuren enquête 48

Enquêteresultaten fase 1: voorbereiding en onderzoek 48
Enquêteresultaten fase 2: juridische vertaling naar voorontwerpbestemmingsplan 51
Enquêteresultaten fase 3: procedure voorontwerp- naar ontwerpbestemmingsplan 55
Enquêteresultaten fase 4: procedure ontwerp- naar vastgesteld bestemmingsplan 60
Enquêteresultaten fase 5: procedure vastgesteld bestemmingsplan naar inwerkingtreding, zonder beroepsgang 64
Enquêteresultaten fase 6: beroepsgang tot inwerkingtreding 67

Bijlage: onderzoeks-verantwoording en respons enquête 71

Management-samenvatting

Aanleiding onderzoek

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) draagt bij aan een goed functionerende woningmarkt. Onlangs presenteerde minister De Jonge (Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening) de Nationale Woon- en Bouwagenda en het programma Woningbouw. Een belangrijk thema is het versnellen van de woningbouwproductie. Binnen dit programma worden meerdere onderzoeken uitgevoerd.[1]

Vanuit de praktijk wordt regelmatig benoemd dat vertraging van woningbouw samenhangt met 'het bestemmingsplan'. De voorliggende verkenning brengt daarom de doorlooptijd van juridische bestemmingsplanprocedures in beeld. We verdiepen op welke aspecten van de procedure mogelijk leiden tot vertraging en waar dit mee samenhangt. Hieruit volgt een inventarisatie van oplossingsrichtingen voor 'versnelling', dan wel 'tegengaan van vertraging', in de totstandkoming van het bestemmingsplanproces.

De focus van dit onderzoek ligt op de doorlooptijd van permanente woningbouw, zowel voor nieuwbouw als voor transformatie. Hierin is de wisselwerking tussen wettelijke termijnen voor procedurestappen bij de totstandkoming van het bestemmingsplan relevant, tegenover de doorlooptijd hiervan in de praktijk. Ofwel: ontstaat vertraging in planvorming door de wettelijke termijnen an sich, of door de wijze van inregelen en het tot uitvoering brengen van de verschillende procedurestappen? Het gaat om alle stappen tot het onherroepelijk worden van het bestemmingsplan, inclusief voorbereiding en besluitvorming.

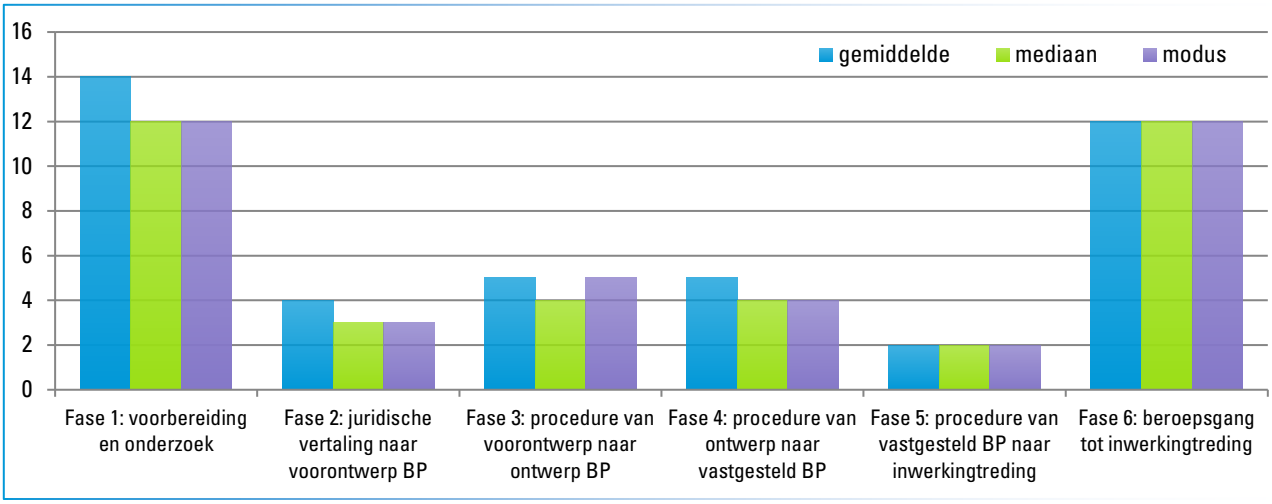
De doorlooptijd van de bestemmingsplanprocedure

Gemiddelde doorlooptijd van bestemmingsplanprocedure is drie tot vier jaar

De gemiddelde doorlooptijd van de totale bestemmingsplanprocedure bedraagt 3,5 jaar (42 maanden), op basis van onze enquête onder zo'n 90 gemeenten. Hierbij gaan we uit van het moment dat fase 1 start tot aan de inwerkingtreding na beroepsgang. De doorlooptijd is gemiddeld een jaar korter als er geen sprake is van een beroepsgang (2,5 jaar, ofwel 30 maanden).

[1] Klik ook hier voor het onderzoek van SITE naar de voorfase: Versnellen voorfase gebiedsontwikkelingen: hoe dan? (SITE, 2022).

Figuur 1: Gemiddelde doorlooptijd in maanden per fase



Bron: Enquête, Stec Groep (2022).

Doorlooptijd is – ook gevoelsmatig – het langste in fase 1 en fase 6

De eerste en laatste fase van de bestemmingsplanprocedure bepalen grotendeels de doorlooptijd. Zowel de fase 'voorbereiding en onderzoek' als de fase 'beroepsgang tot inwerkingtreding' duren gemiddeld (ruim) een jaar. De overige fasen worden gemiddeld in twee tot vijf maanden per fase doorlopen. Respondenten ervaren vooral de duur van fase 6 als lang: slechts een kwart geeft aan dat de duur van deze fase meevalt. Bij fase 1 is dit bijna de helft van de respondenten.

Verloop van de eerste fase is bepalend voor voortvarendheid van totale procedure

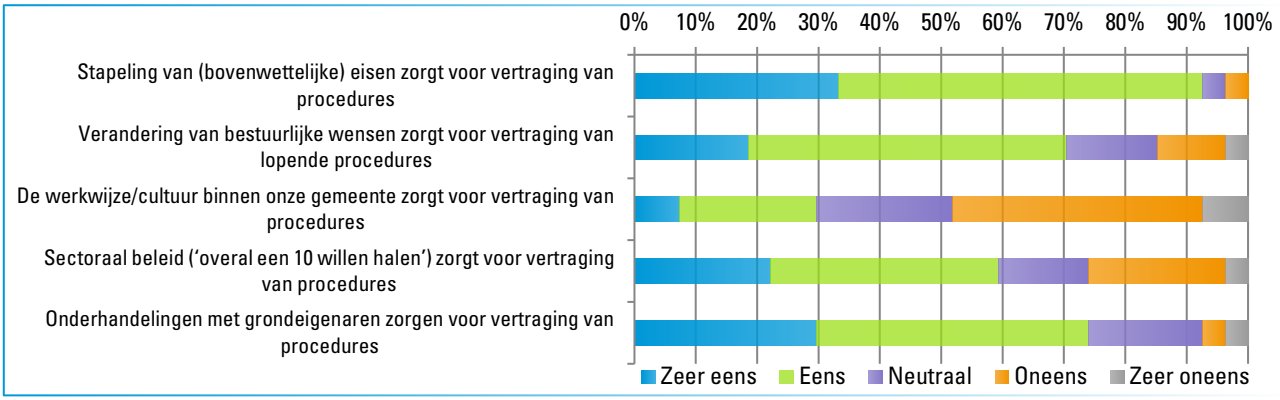
- **Verloop van eerste fase gaat niet zozeer om snelheid, maar om kwaliteit.** De meeste gemeenten zien een verband tussen het verloop van de eerste fase en de voortvarendheid van besluitvorming in de formele procedure. Het gaat hierbij nadrukkelijk niet om de duur van de eerste fase, maar om de kwaliteit. Een lange eerste fase die goed en constructief uitgevoerd is, kan bijdragen aan een snellere procedure omdat geen discussie of onderhandeling meer nodig is. Een snelle eerste fase kan juist leiden tot vertraging wanneer zaken (participatie of onderzoeken) niet zorgvuldig afgehandeld zijn.
- **Ontbreken van duidelijke kaders en wisselende bestuurlijke ambities kunnen leiden tot vertraging.** Zowel intern als extern moeten hierdoor herhaaldelijk zaken opnieuw afgestemd (en onderhandeld) worden. Ook nieuwe (en bovenwettelijke) ambities vanuit het bestuur kunnen ervoor zorgen dat stappen gaandeweg nogmaals uitgevoerd moeten worden. Hoe meer duidelijkheid vooraf over kaders en verwachtingen voor alle partijen, hoe makkelijker en sneller de bestemmingsplanprocedure verloopt.
- **Goede samenwerking en onderling vertrouwen kunnen totale doorlooptijd versnellen.** Goede samenwerking, afstemming en onderling vertrouwen zijn succesfactoren voor een snelle doorlooptijd. Dit geldt zowel intern – tussen afdelingen, met wethouders en met de gemeenteraad – als extern met initiatiefnemers, omwonenden of andere belanghebbenden.

De meerderheid van de gemeenten geeft aan dat het grondeigendom en het type locatie (inbreiding of uitbreiding) beperkt van invloed is op de doorlooptijd van de bestemmingsplanprocedure.

Belangrijkste vertragende factoren

Vertraging treedt niet zozeer op binnen lopende bestemmingsplanprocedures. Vooral in de beginfase van de bestemmingsplanprocedure – aan de voorkant van initiatieven – lijkt versnelling mogelijk. Ook in de fase van beroepsgang kan versnelling worden behaald. Onderstaand figuur toont factoren die bijdragen aan vertraging, gedurende de hele looptijd van bestemmingsplanprocedures.

Figuur 2: stellingen over factoren die bijdragen aan vertraging van procedures



Bron: Enquête, Stec Groep (2022).

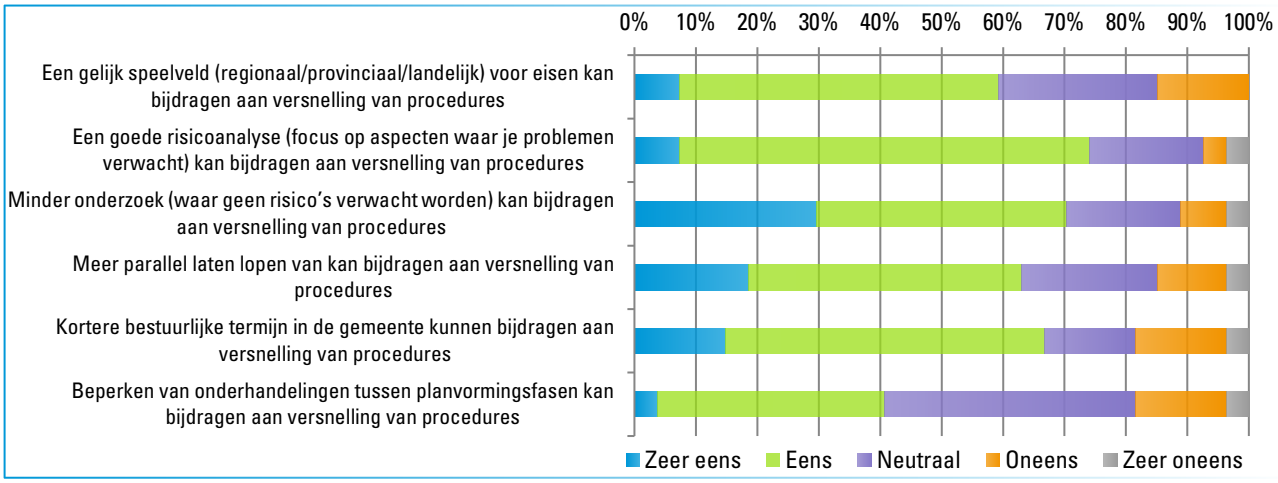
Conclusie: tegengaan van vertraging is mogelijk, maar de tijdswinst is relatief beperkt

Op grond van de enquête en interviews constateren we dat er beperkt mogelijkheden zijn om de doorlooptijden van de totstandkoming van bestemmingsplannen te verkorten. Het gaat naar verwachting om enkele maanden. De belangrijkste fasen waar verkorting mogelijk lijkt zijn fase 1 (onderzoek en voorbereiding) en fase 6 (vastgesteld bestemmingsplan naar onherroepelijk bestemmingsplan). Vooral de verbinding tussen de (creatieve, visievormende) voorfase en de voorbereiding op het daadwerkelijke bestemmingsplan verdient aandacht. We verwachten dat hier de grootste 'tijdswinst' te behalen valt.

Belangrijkste oplossingsrichtingen

Onderstaand figuur toont factoren die kunnen bijdragen aan versnelling, gedurende de hele looptijd van bestemmingsplanprocedures.

Figuur 3: stellingen over factoren die kunnen bijdragen aan versnelling van procedures



Bron: Enquête, Stec Groep (2022).

Uitbreiden en behouden capaciteit bij gemeenten: kwantitatief en kwalitatief

Om de doorlooptijd van de totstandkoming van het bestemmingsplan te verkorten is uitbreiding van de ambtelijke capaciteit – in aantallen en de juiste kennis en kunde – een belangrijke randvoorwaarde:

- Subsidies vanuit het Rijk of provincies kunnen helpen om het werken bij een gemeente aantrekkelijker te maken. Met name kleinere gemeenten hebben nu moeite om kwalitatief goed personeel aan te trekken. Uit de gevoerde gesprekken komt naar voren dat alleen een financiële impuls de huidige capaciteitstekorten niet gaat oplossen. Om de kwaliteit van nieuwe mensen te waarborgen moet daarom meer worden geïnvesteerd in langjarige (praktijk-)opleidingen en trainee-programma's.
- Om goede mensen ook langdurig te binden is een helder en aantrekkelijk ontwikkelpad belangrijk. Gemeenten moeten een aantrekkelijke werkgever zijn, zowel voor korte als lange termijn. Een heldere structuur qua groei in positie en salaris kan hieraan bijdragen. Gemeenten concurreren met commerciële marktpartijen, die vaak een beter salaris bieden. Overwogen kan worden om loonschalen voor werken in het ruimtelijk domein tussen gemeenten landelijk meer gelijk te trekken.
- Bundel – vooral bij kleinere, landelijke gemeenten – specialistische kennis op regionaal niveau.
- Ambtelijke capaciteit kan deels worden opgeschaald door (regionale) flexpools. Gemeenten kunnen hieruit mensen met specialistische kennis inhuren (zoals stedenbouwkundigen, projectmanagers, onderzoekers). Gebruik dit als flexibele schil, niet als basis voor gemeentelijke capaciteit.

Strakke regie, haalbaar projectplan en realistische planning

Een heldere mandatering van raad en college aan de bestuurlijk opdrachtgever en projectleider die het bestemmingsplan opstelt is één van de belangrijkste versnellers voor het bestemmingsplanproces. Hierdoor heeft het team dat het bestemmingsplan opstelt een goede leidraad over wat belangrijk is en welke doelstellingen leidend zijn voor het betreffende bestemmingsplan. Het belang hiervan kan nauwelijks overschat worden. Het komt in de praktijk veelvuldig voor dat dit niet gebeurt.

Een ander belangrijk aandachtspunt om het bestemmingsplanproces efficiënt te organiseren, zit in een haalbaar projectplan. Dit houdt in dat concrete doelen, heldere kaders en een strakke tijdsplanning worden meegegeven in het projectplan voorafgaand aan het proces van het opstellen van een bestemmingsplan. De beleidssectoren hebben scherp waar de focus ligt, en er is een helder mandaat geformuleerd waarbinnen de projectleider opereert binnen de beoogde doorlooptijd. Ook dit is iets wat in de praktijk er vaak bij inschiet.

Hierbij spelen de volgende zaken een belangrijke rol:

- Goede analyse van risico's in de totstandkoming van het bestemmingsplan opnemen in projectplan.
- Sleutel ligt bij aansluiting van voorfase van bestemmingsplan (fase 0) naar de onderzoeksfase (fase 1).
- Bewust kiezen voor de vorm van het bestemmingsplan (bijvoorbeeld globaal), die goed definiëren en aan vasthouden.
- Monitoren en bijsturen: vertraging in fase 6 kan worden voorkomen in fase 1 tot en met 5.
- Doelmatigheid vergroten door verschillende stappen parallel te schakelen, zowel intern als met bijvoorbeeld regiogemeenten of provincie.
- Voorkomen van planningen waarbij vaststelling van een bestemmingsplan over de gemeenteraadsverkiezingen wordt getild.

Standaardisatie om doeltreffendheid en doelmatigheid totstandkoming bestemmingsplan te vergroten

Gemeenten kunnen de doelmatigheid van de totstandkoming van het bestemmingsplan vergroten door een bewuster onderscheid te maken tussen dat wat de gemeente echt zelf moet doen en dat wat overwegend standaardwerkzaamheden zijn die ze kan delegeren. We stellen drie stappen voor, waarin in verschillende mate gestandaardiseerd en/of gedelegeerd kan worden:

- Visievorming is de belangrijkste fase, die op strategisch niveau keuzes maken met zich meebrengt. Het gaat om de vertaling van de Omgevingsvisie in het bestemmingsplan (omgevingsplan). Met name de vertaling van de kernwaarden uit de omgevingsvisie in het bestemmingsplan is belangrijk. Ook zal de

gemeente zich in het bestemmingsplan moeten uitspreken over de rol die de gemeente voor zichzelf en anderen ziet ten aanzien van de uitgesproken ambities en waarden. Het maken van strategische keuzes voor het bestemmingsplan wordt in de praktijk regelmatig onderbelicht. Daarnaast wordt de vertaling in uitvoering (regulering of andere sturingsmogelijkheden) in de praktijk onvoldoende gemaakt. Het is belangrijk dat gemeenten deze uitwerking zelf doen, en hier meer aandacht aan besteden. Dit is immers de kern van de gemeentelijke werkzaamheden in de totstandkoming van het bestemmingsplan.
- De uitwerking in planregels kan in huis gedaan worden door een trainee of beginnend beleidsmedewerker. Er zijn inmiddels allerlei staalkaarten beschikbaar in hoe visie vertaalt kan worden in passende planregels. Ook hier is veel standaardisatie in mogelijk.
- De vertaling van het 'hoe', en de uitwerking daarvan kan doeltreffend en doelmatig worden uitbesteed aan externe bureaus. Ook deze werkzaamheden zijn verregaand te standaardiseren en automatiseren.

Daar komt bij dat standaardisering mogelijk is voor grote delen van het bestemmingsplan. Dit wordt echter in veel gemeenten nog niet toegepast. Het effect van standaardisatie is tweeledig: het zit in een kortere doorlooptijd, maar ook in een grotere doelmatigheid in de totstandkoming van het bestemmingsplan.

Heldere en realistische beleidskaders formuleren als basis voor onderzoek

- Voorafgaand aan de totstandkoming van bestemmingsplannen dienen kaders te zijn geformuleerd waarin sectorale belangen aan de voorkant helder zijn gedefinieerd, en onderling zijn gewogen.
- Koppeling tussen beleid en onderzoek is wezenlijk: onderzoek ten behoeve van bestemmingsplannen dient ingebed te zijn in vastgesteld beleid, zodat er minder grondslag is voor bezwaarprocedures.
- Overweeg beleidskaders beargumenteerd of tijdelijk los te laten, voor specifieke locaties.
- Leg geen bovenwettelijke eisen vast in beleid. Overweging hierbij is dat het verankeren van bovenwettelijke eisen veel onderhandelingstijd in beslag neemt, en dat er uiteindelijk geen garantie is dat het ook daadwerkelijk gebeurt. Wanneer iemand een omgevingsvergunning aanvraagt, kan de vergunning niet op bovenwettelijke eisen geweigerd worden.

Overige kansen om voor versnelling

Gemeenten kunnen daarnaast de volgende opties overwegen om vertraging van het proces te voorkomen:
- Regionaal bundelen van kennis en expertise, met daarin met gestandaardiseerde onderdelen.
- Inzetten van de coördinatieregelen (afdeling 3.5 van de Awb), voor besluiten die zoveel mogelijk dezelfde voorbereiding, totstandkoming en rechtsbescherming (bezwaar en beroep) hebben. De procedurestappen voor de verschillende besluiten vinden dan gelijktijdig plaats, dit kan tot 2,5 jaar schelen in de totale doorlooptijd van bestemmingsplannen.
- Vaker in te zetten om uitnodigingsplanologie, waarbij gemeenten met een spelregelkaart de kern van wat belangrijk is in de gebiedsontwikkeling borgen en het overige aan de gebiedsontwikkelaar laten.

Meer sturing op rijksniveau overwegen

Gemeenten signaleren dat het Rijk hen beter in positie kan brengen om de totstandkoming van het bestemmingsplan te versnellen. Dit heeft verschillende aspecten:
- Het Rijk kan gemeenten steunen in het behartigen van belangen van huishoudens die in de huidige woningmarkt geen woning kunnen vinden, door wettelijke haakjes te bieden om het belang van woningbouw boven andere belangen te wegen. Bijvoorbeeld door normen aan gemeenten te bieden in hoe deze afweging te maken ten faveure van woningbouw en betaalbaarheid.
- Overwogen kan worden dat het Rijk veel voorkomende kwalitatieve eisen in bijvoorbeeld het Paris-proof maken van gebiedsontwikkeling en de energietransitie, circulair en natuurinclusief bouwen en woonkeur versneld opneemt in landelijk beleid, zoals het bouwbesluit. Hierdoor verliezen gemeenten de noodzaak om deze eisen in het bestemmingsplan en de anterieure overeenkomst te verankeren. Bijkomend voordeel is dat private partijen met een gestandaardiseerd eisenpakket goed uit de voeten kunnen, terwijl nu telkens op maat een pakket wordt uit onderhandeld.

- Meer aandacht voor het vooraf doordenken van mogelijke (negatieve) consequenties van nieuwe wettelijke kaders. Bijvoorbeeld als het gaat om bescherming van bepaalde bomen of vogels. Vaak is dat landelijk of Europees beleid. Daarbij is soms geen rekening gehouden met bijvoorbeeld woningbouw in wijken waar die bomen of vogels voorkomen, een (te absolute) normstelling heeft dan grote ongewenste neveneffecten.
- Introduceren van een wettelijke stok achter de deur voor vastgelopen onderhandelingen. Hiermee ontstaat een doorzettingskracht die stimuleert dat de gemeente en projectontwikkelaar er sneller minnelijk uit komen.
- In stedelijke vernieuwing en transformatie zou onteigening kunnen bijdragen aan versnelling. Dat is alleen iets waar politiek gezien binnen veel gemeenten nog een veto op rust en waar het Rijk mogelijk een rol in kan vervullen. Daarbij is doorzettingsmacht bij herverkaveling belangrijk, waarbij een minderheid van eigenaren op een gegeven moment overruled kunnen worden, met een financiële compensatie, om hold-out problemen te voorkomen.
- Een (betrekkelijk) eenvoudige manier om de doorlooptijd van fase 6 (van vastgesteld bestemmingsplan tot onherroepelijk bestemmingsplan) te verminderen, is het vergroten van de capaciteit van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

1 Inleiding

Dit rapport bevat de resultaten van een onderzoek naar de mogelijkheden voor het versnellen van juridische procedures, met een focus op (de doorlooptijden van) het bestemmingsplan.

1.1 Uw situatie

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) draagt bij aan een goed functionerende woningmarkt, waarin voldoende woningen worden gebouwd. Onlangs presenteerde minister De Jonge (Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening) de Nationale Woon- en Bouwagenda en het programma Woningbouw. Deze plannen zorgen voor meer regie en tempo en daarmee tot een betere beschikbaarheid, betaalbaarheid en kwaliteit van het woningaanbod. Een belangrijk thema is het versnellen van de woningbouwproductie. Binnen dit programma worden meerdere onderzoeken uitgevoerd. Zo is het onderzoek van SITE naar de 'voorfase' (zie onderstaand kader) van het bestemmingsplan inmiddels ook afgerond[2].

Vanuit de praktijk wordt regelmatig benoemd dat vertraging in de woningbouw samenhangt met 'het bestemmingsplan'. De voorliggende verkenning richt zich daarom op het in beeld brengen van de doorlooptijd van juridische bestemmingsplanprocedures. Het is een verdieping op welke aspecten van het bestemmingsplan mogelijk leiden tot vertraging en waar deze specifiek mee samenhangt. Hieruit volgt een inventarisatie van oplossingsrichtingen voor 'versnelling', dan wel 'tegengaan van vertraging', in de totstandkoming van het bestemmingsplanproces.

De focus in dit onderzoek ligt op de doorlooptijd van woningbouw, zowel voor nieuwbouw als voor transformatie. Hierin is met name de wisselwerking tussen wettelijke termijnen voor procedurestappen bij de totstandkoming van het bestemmingsplan relevant, tegenover de doorlooptijd hiervan in de praktijk. Ofwel: ontstaat vertraging in planvorming door de wettelijke termijnen an sich, of door de wijze van inregelen en het tot uitvoering brengen van de verschillende procedurestappen? Het gaat om alle stappen tot het onherroepelijk worden van het bestemmingsplan, inclusief voorbereiding en besluitvorming.

DEFINITIE VAN VERSCHILLENDE FASEN VAN INITIATIEF TOT REALISATIE

De minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening laat verschillende onderzoeken uitvoeren naar de kansen voor versnelling in de verschillende fasen van het bestemmingsplan. SITE hanteert in hun onderzoek de volgende definities:

- *Initiatief-fase: start met een initiatief, visievorming en verkenning van mogelijkheden en eerste haalbaarheid, sluit af met een vorm van bestuurlijk commitment.* Deze fase is onderzocht door SITE. We verwijzen hier in dit onderzoek naar als 'voorfase' of 'fase 0'.
- *Definitiefase: planvorming, rekenen en tekenen, intentie- en of realisatie-overeenkomsten, sluit af met publiekrechtelijke vaststelling.* Dit is de fase waar dit (enquête) onderzoek zich op richt.
- *Ontwikkeling- en realisatiefase: nadere planvorming en realisatie. Sluit af met oplevering van het project, waarna beheer en exploitatie volgen.* Deze fase onderzochten we eerder al in opdracht van het ministerie van BZK in relatie tot ongebruikte grondposities (klik hier voor de rapportage).

[2] Versnellen voorfase gebiedsontwikkelingen: hoe dan? (SITE, 2022). Te vinden via deze link.

Hoofdvragen in deze verkenning

Beantwoording van de volgende kernvragen staat centraal in dit onderzoek:

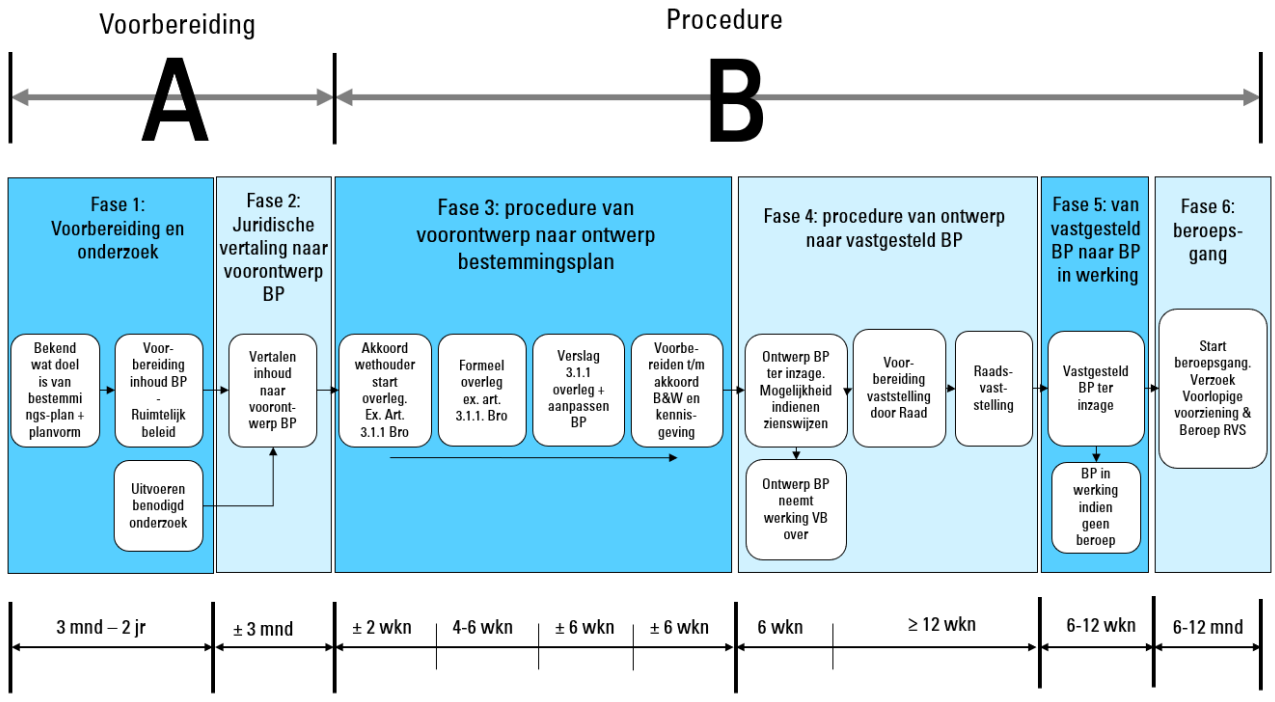
- Hoe lang duurt het doorlopen van de bestemmingsplanprocedure in de praktijk?
- Hoeveel tijdswinst is er te boeken door procedurewinst ten opzichte van de huidige praktijk?
- Wat kunnen betrokken publieke en private partijen doen om de doorlooptijd van de totstandkoming van bestemmingsplan zo doeltreffend en doelmatig mogelijk te laten verlopen?

We onderscheiden de volgende fasen in de totstandkoming van het bestemmingsplan:

- Fase A: Voorbereiding, bestaande uit:
  - Fase 1: Voorbereiding en onderzoek
  - Fase 2: Juridische vertaling naar voorontwerp bestemmingsplan
- Fase B: Procedure, bestaande uit:
  - Fase 3: procedure van voorontwerp naar ontwerp bestemmingsplan
  - Fase 4: procedure van ontwerp naar vastgesteld bestemmingsplan
  - Fase 5: van vastgesteld bestemmingsplan naar inwerkingtreding (zonder beroepsgang)
  - Fase 6: beroepsgang

Zie onderstaand figuur voor een schematisch overzicht van deze fase, met (indicatieve) doorlooptijden.

Figuur 4: Schematische weergave bestemmingsplanproces



1.2 Aanpak

De resultaten van deze verkenning baseren we op een enquête-onderzoek waaraan 98 gemeenten hebben deelgenomen. In deze enquête lag het accent op de doorlooptijd van bovengenoemde zes fasen in de totstandkoming en het onherroepelijk worden van het bestemmingsplan. We vroegen per fase naar (ervaren) doorlooptijden, vertragende factoren en mogelijke oplossingsrichtingen die al vanuit de praktijk worden ingezet of gewenst zijn om te komen tot versnelling, respectievelijk vertraging tegen te gaan.

Aanvullend interviewden we 15 gemeenten en belanghebbenden (waaronder Woningbouwers.NL, NEPROM en VNG) over de totstandkoming van het bestemmingsplan. We spraken individueel met hen over de resultaten uit de enquête en vroegen hen hierop te reflecteren en aan te vullen. Vervolgens bespraken we in een interactieve bijeenkomst in klein gezelschap de conceptconclusies en -aanbevelingen. Deze kwamen tot stand op basis van zowel de enquête als de interviews.

1.3 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk leest u de belangrijkste conclusies uit het enquête-onderzoek. Hiermee beschikt u direct over de belangrijkste inzichten waarmee u de knelpunten en oplossingsrichtingen in de daaropvolgende hoofdstukken beter kunt duiden. In de bijlage vindt u figuren met alle resultaten per fase. In hoofdstuk 4 staan we uitgebreid stil bij de belangrijkste vertragende factoren. Hiervoor baseren we ons op de enquête, maar ook op de inzichten die met ons gedeeld zijn tijdens de interviews en bijeenkomst. Hierop volgen in hoofdstuk 5 de oplossingsrichtingen tegen vertraging. Waar relevant onderscheiden we oplossingen voor gemeenten en oplossingen waaraan het Rijk of andere partijen een bijdrage kunnen leveren.

2 Bestemmings-planprocedure

In dit hoofdstuk gaan we in op de duur van bestemmingsplanprocedures. Daarbij staan we nadrukkelijk stil bij de fasen waarin de grootste vertraging optreedt en wat de meest voorkomende oorzaken zijn. We baseren ons in dit hoofdstuk op het enquête-onderzoek, waaraan 98 gemeenten deelnamen. We staan stil bij de belangrijkste en opvallendste resultaten. In de bijlage vindt u alle overige figuren per fase.

2.1 Gemiddelde doorlooptijd van bestemmingsplanprocedure is 3 tot 4 jaar

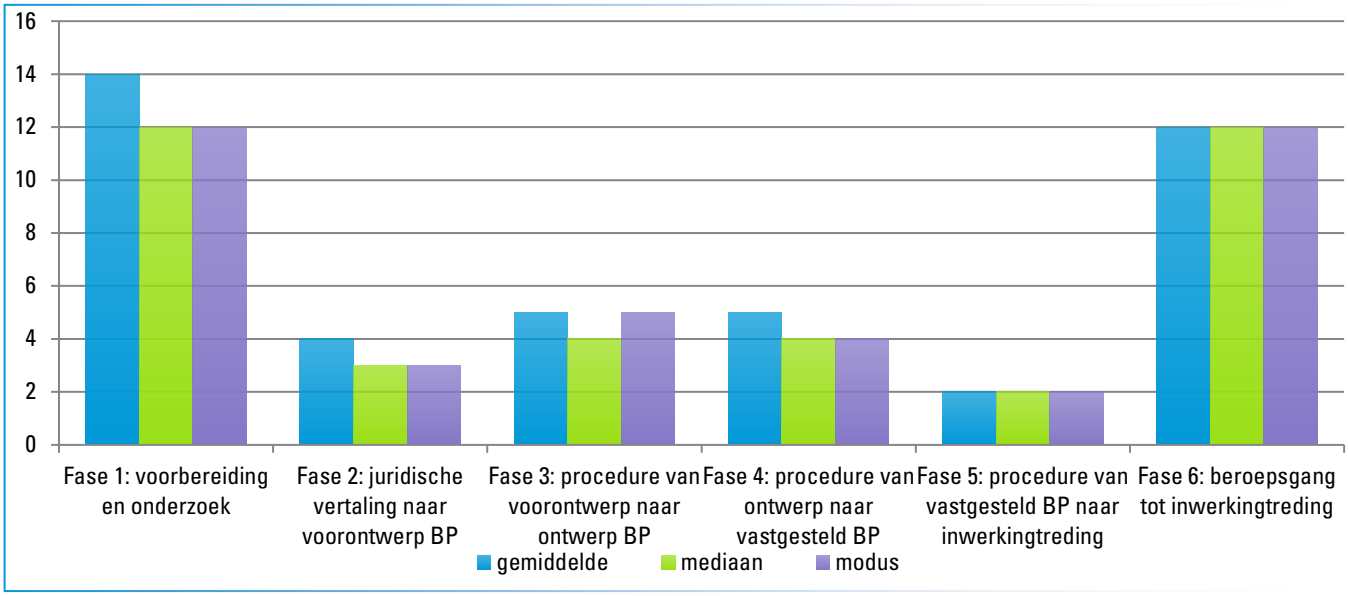
Doorlooptijd van fase 1 tot en met 6 betreft 42 maanden, zonder beroepsgang is deze 30 maanden

We vroegen gemeenten in de enquête naar de gemiddelde doorlooptijd van de verschillende fasen van de bestemmingsplanprocedure. Hieruit blijkt dat de gemiddelde doorlooptijd van de totale procedure 42 maanden (3,5 jaar) bedraagt. Hierbij gaan we uit van het moment dat fase 1 start tot aan de inwerkingtreding na beroepsgang. De doorlooptijd is gemiddeld een jaar korter als er geen sprake is van een beroepsgang, namelijk 30 maanden (2,5 jaar).

Doorlooptijd is met een jaar het langst in fase 1 en fase 6

Het grootste deel van de doorlooptijd wordt bepaald in de eerste en laatste fase van de bestemmingsplanprocedure. Zowel de fase van voorbereiding en onderzoek als de fase van beroepsgang tot inwerkingtreding duren gemiddeld (ruim) een jaar. De overige fasen worden gemiddeld in twee tot vijf maanden doorlopen. Zie onderstaand figuur voor de doorlooptijden per fase.

Figuur 1: Gemiddelde doorlooptijd in maanden per fase



Bron: Enquête, Stec Groep (2022).

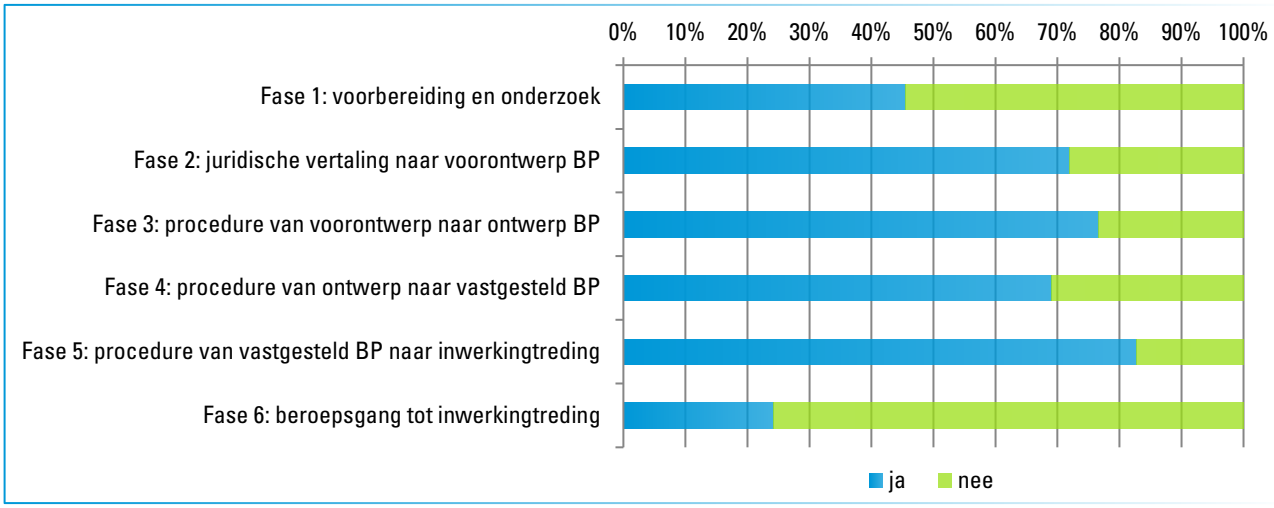
Gevoelsmatig valt de doorlooptijd in fasen 2 tot en met 5 mee

We vroegen gemeenten ook of zij vinden dat de duur van de zes fasen meevalt. Gemiddeld genomen vinden gemeenten dat de duur van fasen 2 tot en met 5 meevalt (variërend van 69 tot 83%).

Naar verwachting van gemeenten valt in deze fasen weinig tijdswinst te boeken. Die wordt onderschreven door de beperkte verschillen tussen het gemiddelde, de mediaan en de modus in bovenstaand figuur.

Bij fase 1 vindt een kleine meerderheid echter dat de duur van de fase tegenvalt (55%). Bij fase 6 geeft zelfs 76% van de respondenten aan dat de duur tegenvalt. Dit komt overeen met het beeld dat fase 1 en 6 het langst duren.

Figuur 5: Valt de duur van deze fase u mee?

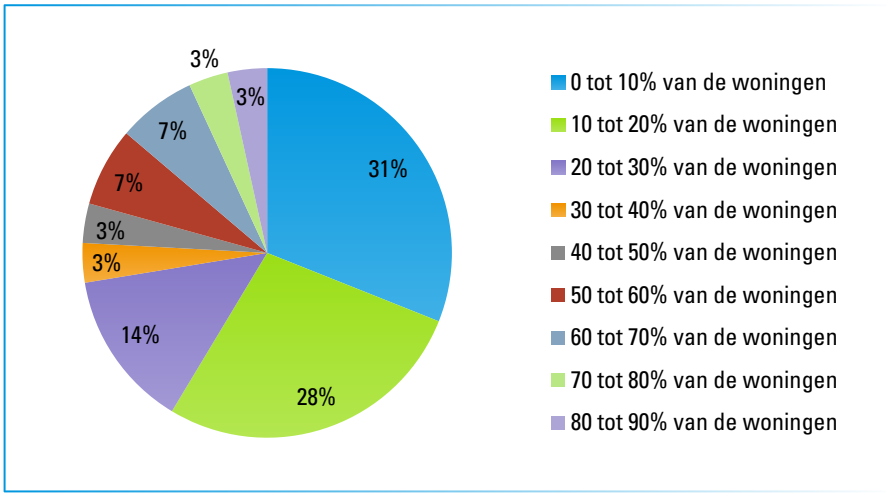


Bron: Enquête, Stec Groep (2022).

Veel gemeenten gebruiken de omgevingsvergunning om af te wijken van bestemmingsplan weinig

Ruim een derde van de gemeenten geeft aan dat slechts 0 tot 10% van de woningen tot stand komt middels een omgevingsvergunning om af te wijken van het bestemmingsplan. Bij nog een derde van de gemeenten is dit 10 tot 30%. Gemeenten kiezen er vaak toch voor om een bestemmingsplan te wijzigen ten behoeve van woningbouw. Bij circa 20% van gemeenten komt meerderheid van woningen tot stand middels omgevingsvergunning om af te wijken van het bestemmingsplan. Voor gemeenten waar dit speelt heeft te zeer focussen op versnellen van de bestemmingsplanprocedure niet zoveel zin.

Figuur 6: Aandeel woningen dat tot stand komt middels een omgevingsvergunning om af te wijken van het bestemmingsplan



Bron: Enquête, Stec Groep (2022).

2.2 Vertraging in fase 1 vooral door tekort aan ambtelijke capaciteit en bestuurlijke ambities

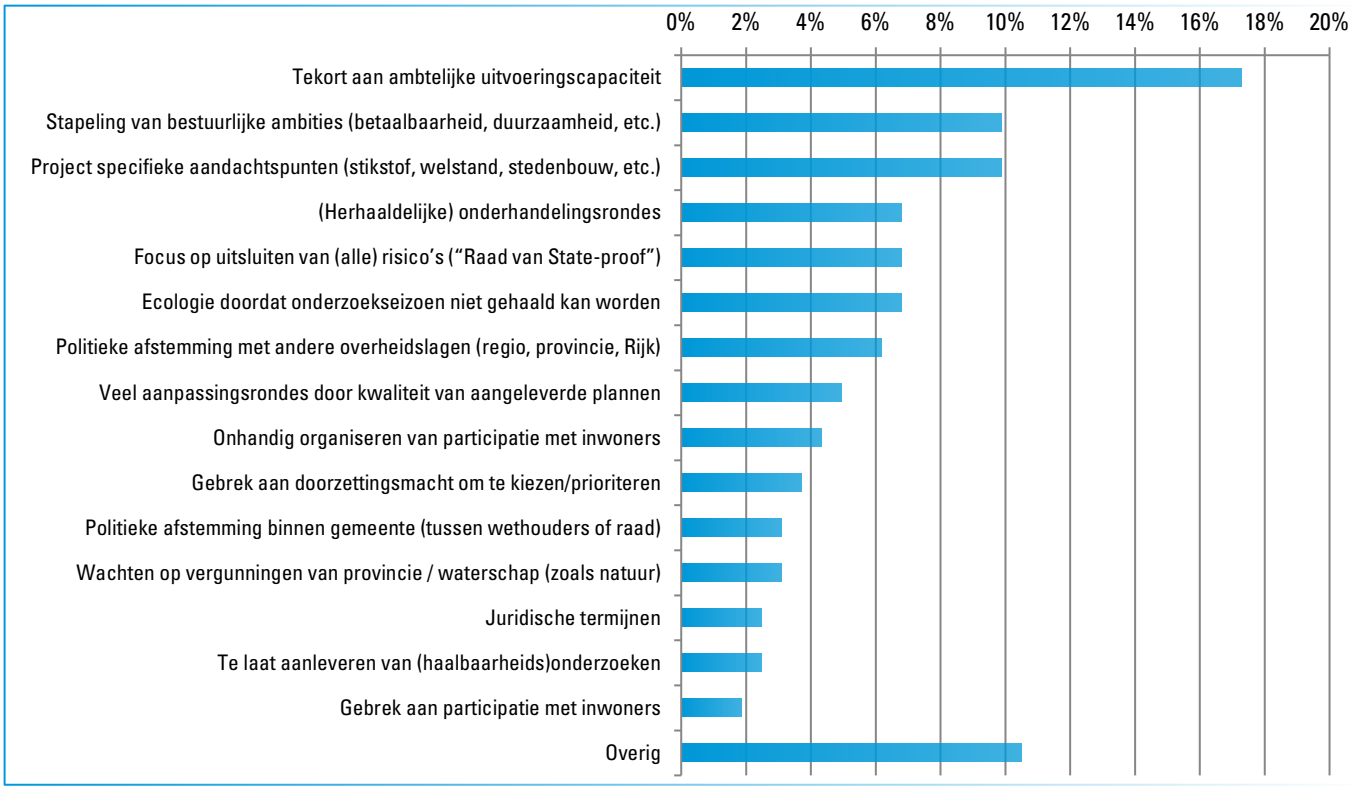
In de eerste fase treedt het vaakst vertraging op. Slechts 27% van de gemeenten geeft aan dat er in 0 tot 20% van de plannen in deze fase vertraging optreedt (zie figuur 12 in de bijlage). Ter vergelijking: in fase 2 tot en met 5 is dit 56 tot 83%. We staan daarom uitgebreider stil bij de oorzaken van vertraging in deze fase.

Vertraging door gebrek aan capaciteit, bestuurlijke ambities en project specifieke aandachtspunten

Er zijn verschillende oorzaken voor vertraging in fase 1 (zie onderstaand figuur). Gemeenten noemen de volgende oorzaken het vaakst:

- Tekort aan ambtelijke uitvoeringscapaciteit (17% van de antwoorden)
- Stapeling van bestuurlijke ambities, zoals duurzaamheid en betaalbaarheid (15% van de antwoorden)
- Project specifieke aandachtspunten, zoals stikstof, welstand en stedenbouw (15% van de antwoorden)

Figuur 7: belangrijkste oorzaken van vertraging in fase 1



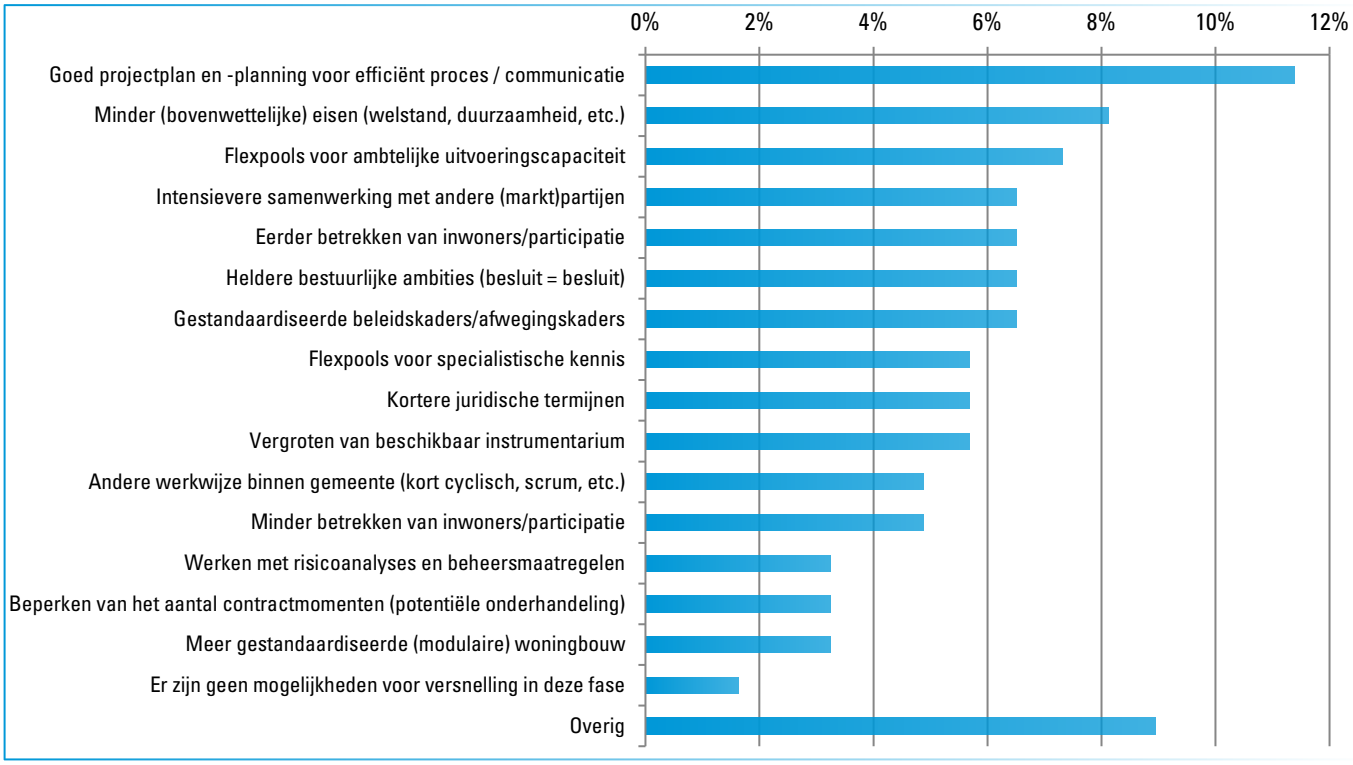
Bron: Enquête, Stec Groep (2022).

Oplossingsrichtingen: goed projectplan en -planning, minder bovenwettelijke eisen en flexpools

Gemeenten geven ook aan dat er verschillende oplossingen zijn tegen vertraging in fase 1 (zie onderstaand figuur). Gemeenten noemen de volgende oplossingsrichtingen het vaakst:

- Goed projectplan en -planning voor efficiënt proces en communicatie (11% van de antwoorden)
- Minder (bovenwettelijke) eisen, aan bijvoorbeeld duurzaamheid en welstand (8% van de antwoorden)
- Flexpools voor ambtelijke uitvoeringscapaciteit (7% van de antwoorden)

Figuur 8: Mogelijkheden voor versnelling in fase 1



Bron: Enquête, Stec Groep (2022).

DIDAM-ARREST KAN EEN VERTRAGENDE FACTOR ZIJN

In fase 0 kan het Didam-arrest een vertragende factor vormen (en mogelijk doorwerken naar latere fases). Ontwikkelaars willen in een vroeg stadium een contract sluiten met gemeenten, voordat zij een voorstel voor woningbouwontwikkeling helemaal uitwerken. Zonder garantie vanuit de gemeente bestaat er een kans dat het voorstel – en plan – er helemaal niet komt. Dit omdat de ontwikkelaar het risico dat hij niet mag ontwikkelen te groot kan vinden. Dit soort onzekerheden leiden altijd tot vetraging.

Een eventuele oplossing zou kunnen zijn dat gemeenten vooraf nadenken over het zo efficiënt mogelijk invullen van het arrest. Dus duidelijk benoemen welke kaders er zijn voor selectie en deze waar mogelijk zo licht mogelijk houden. Ook vooraf aangeven onder welke voorwaarden een op een gunnen wel kan. Daarnaast geen extra verplichtingen opnemen die leiden tot de noodzaak voor een aanbesteding.

2.3 Vertraging in fase 6 vooral door (juridische) behandeltermijnen afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Ook in de zesde fase treed vaak vertraging op. Zo'n 31% van de gemeenten geeft aan dat er in 80 tot 100% van de plannen in deze fase vertraging optreed (zie figuur 40 in de bijlage). Ter vergelijking: in fase 1 tot en met 5 is dit 0 tot 9%. We staan daarom uitgebreider stil bij de oorzaken van vertraging in deze fase.

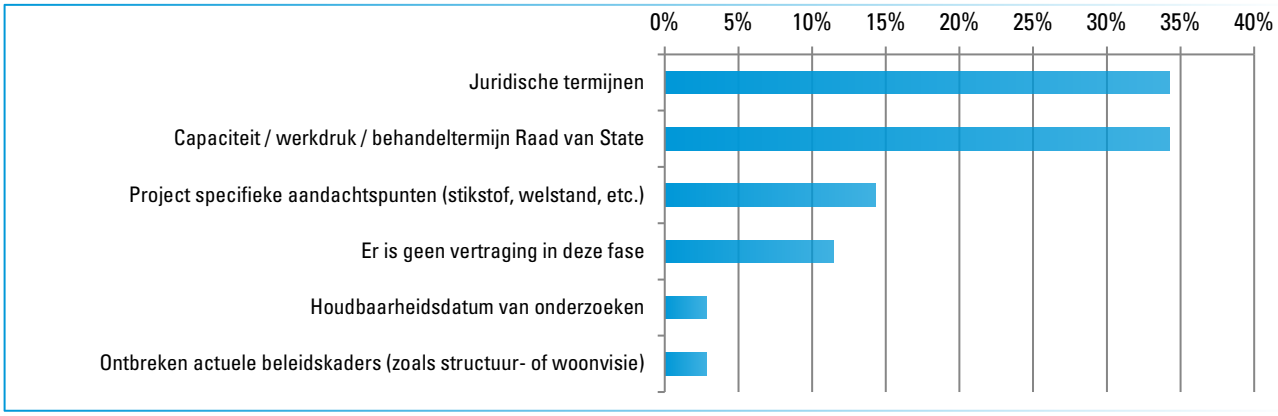
Vertraging door juridische termijnen en gebrek aan capaciteit bij afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Er zijn verschillende oorzaken voor vertraging in fase 6 (zie onderstaand figuur). Gemeenten noemen de volgende oorzaken het vaakst:

- Juridische termijnen (34% van de antwoorden)

- Capaciteit / werkdruk / behandeltermijn bij afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (34% van de antwoorden)
- Project specifieke aandachtspunten, zoals stikstof, welstand en stedenbouw (14% van de antwoorden)

Figuur 9: Belangrijkste oorzaken voor vertraging in fase 6



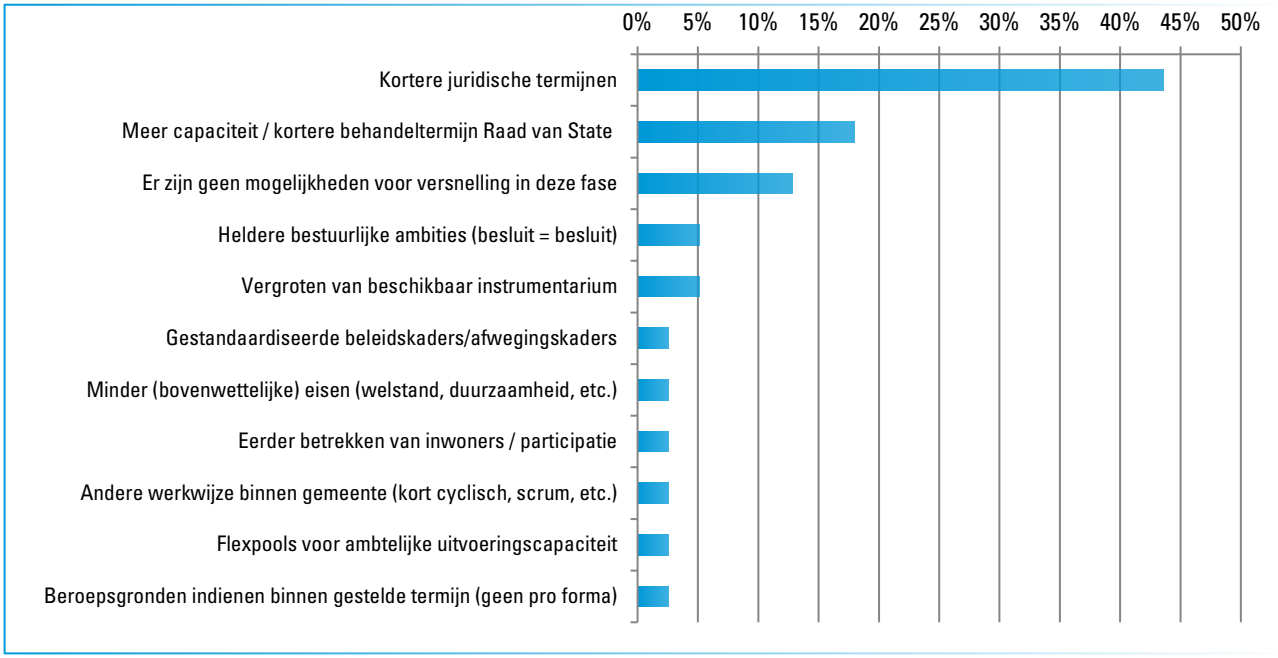
Bron: Enquête, Stec Groep (2022).

Oplossingsrichtingen: kortere juridische termijnen en meer capaciteit bij afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Gemeenten geven ook aan dat er verschillende oplossingen zijn tegen vertraging in fase 6 (zie onderstaand figuur). Gemeenten noemen de volgende oplossingsrichtingen het vaakst:

- Kortere juridische termijnen (43% van de antwoorden)
- Meer capaciteit / kortere behandeltermijn afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (15% van de antwoorden)
- Als derde antwoord (13%) geven gemeenten aan dat er geen kansen voor versnelling zijn in fase 6

Figuur 10: Mogelijkheden voor versnelling in fase 6



Bron: Enquête, Stec Groep (2022).

'Schot hagel' en hinder (algemeen) zorgen voor meeste vertraging bij beroep
Gemeenten geven aan dat een 'schot hagel' en hinder (algemeen) de onderwerpen zijn die leiden tot de meeste vertraging wanneer beroep wordt ingediend. Het gaat respectievelijk om 19 en 14%. Ook zijn de omvang van de ontwikkeling en verkeer/parkeren onderwerpen die leiden tot vertraging.

2.4 Verloop van de eerste fase is bepalend voor voortvarendheid van totale procedure

Verloop van eerste fase gaat niet zozeer om snelheid, maar om kwaliteit
We vroegen gemeenten in hoeverre het verloop van de eerste fase bepalend is voor de voortvarendheid van besluitvorming in de formele procedure. De meeste gemeenten gaven aan dat zij hierin een duidelijk verband zagen. Het gaat hierbij nadrukkelijk niet om de duur van de eerste fase, maar om de kwaliteit hiervan. Een lange eerste fase die goed en constructief uitgevoerd is kan juist bijdragen aan een snellere procedure omdat geen discussie of onderhandeling meer nodig is. Een snelle eerste fase kan daarentegen ook leiden tot vertraging wanneer zaken, zoals participatie of onderzoeken, niet zorgvuldig afgehandeld zijn. Zoals een van de gemeenten aangaf: 'haastige spoed is zelden goed'.

Dit sluit aan bij de bevindingen uit het onderzoek van SITE: de initiatieffase is vaak rommelig (meerdere 'startmomenten' en hoge mate van trial and error) en team en cultuur zijn bepalender dan beleid en proces (flexibiliteit en probleemoplossend vermogen van personen die eraan werken).

Ontbreken van duidelijke kaders en wisselende bestuurlijke ambities kunnen leiden tot vertraging
Gemeenten geven aan dat het ontbreken van duidelijke kaders vooraf kan leiden tot vetraging. Zowel intern als extern moeten hierdoor herhaaldelijk zaken opnieuw afgestemd worden. Dit kan leiden tot extra onderhandelingsrondes. Ook nieuwe (en bovenwettelijke) ambities vanuit het bestuur kunnen ervoor zorgen dat stappen gaandeweg nogmaals uitgevoerd moeten worden. Hoe meer duidelijkheid in de voorfase over de kaders en verwachtingen voor alle partijen (ontwikkelaar, gemeenten, omwonenden, et cetera), hoe makkelijker het opstellen en de procedure van het bestemmingsplan verloopt.

Goede samenwerking en onderling vertrouwen kunnen totale doorlooptijd versnellen
Gemeenten geven aan dat een goede samenwerking, afstemming en onderling vertrouwen succesfactoren zijn voor snelle doorlooptijd. Dit geldt zowel intern – tussen afdelingen, met wethouders en met de gemeenteraad – als extern met initiatiefnemers, omwonenden of andere belanghebbenden. Het gaat dan om tijdig betrekken van alle partijen, het stellen van gezamenlijke prioriteiten en doelen, maken en nakomen van afspraken, maken van en houden aan (strakke) planning en elkaar aan (durven) spreken.

VERSNELLER IN NOORD-HOLLAND: BOUWSTROOM VANUIT GEZAMENLIJK OPDRACHTGEVERSCHAP

In Noord-Holland wordt woningbouw georganiseerd als een bouwstroom vanuit gezamenlijk opdrachtgeverschap: NH Bouwstroom. Het voordeel hiervan is massa maken, door één programma van eisen voor 750 (modulaire) woningen per jaar. Dit is makkelijker qua bouwproces (standaardiseren), afstemming en vergunningen, en dus in het geheel sneller. Belangrijk is om aan de voorkant meer outputgericht formuleren wat nodig en gewenst is. Vervolgens alleen daarop toetsen en niet telkens alles aanpassen. Het initiatief komt vanuit een samenwerking van acht woningcorporaties in Noord-Holland, waar inmiddels ook zes aannemers bij aangesloten zijn.

Dit sluit aan bij de bevindingen uit het onderzoek van SITE: gedeelde urgentie is cruciaal voor de doorloop. Een stroomversnelling kan plaatsvinden als samenwerkende partijen een gedeelde urgentie voelen. Dit kan een financiële prikkel zijn, maar ook sociaal-maatschappelijke druk.

2.5 Grondeigendom en type locatie beperkt van invloed op doorlooptijd procedure

Grondeigendom minder van invloed op doorlooptijd naarmate procedure vordert

Het grondeigendom is van beperkte invloed op de doorlooptijd van de totale procedure. In alle fasen geeft de meerderheid van gemeenten aan dat het eigendom geen invloed heeft op de doorlooptijd (per fase fluctueert dit van 55 tot 100%). Het aandeel gemeenten dat aangeeft dat de doorlooptijd sneller is bij grondeigendom van gemeenten is in de eerste fase het grootst en loopt daarna af. In fase 1 geeft 42% van de respondenten dit aan, in fase 2 35% en in fase 3 en 4 respectievelijk nog 14 en 10%. In fase 5 en 6 maakt het grondeigendom volgens 100% van de respondenten geen verschil meer.

Type locatie ook beperkt van invloed op doorlooptijd

Ook het type locatie is beperkt van invloed op de doorlooptijd van de totale procedure. In fase 1 geeft 50% van de gemeenten aan dat het niet uitmaakt voor de doorlooptijd of er sprake is van een inbreidings- of uitbreidingslocatie. In fase 2 tot en met 4 is dit circa 70 tot 80%. In fase 5 en 6 maakt dit volgens 100% van de gemeenten geen verschil. Opvallend is wel dat in fase 1 circa 32% van de respondenten aangeeft dat doorlooptijden sneller zijn bij inbreidingsplekken en 18% dat uitbreidingslocaties sneller zijn.

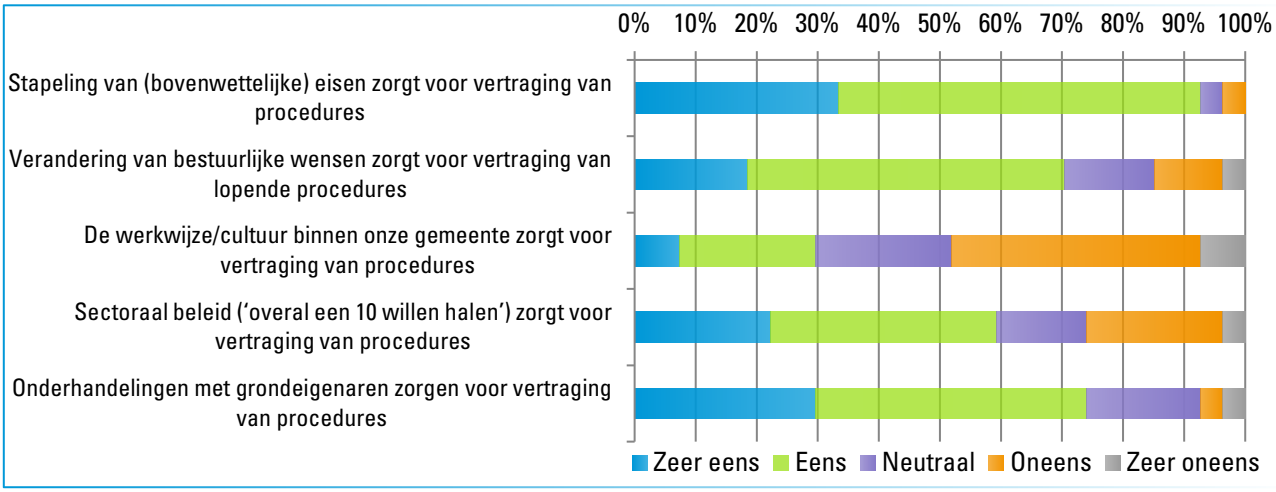
Een gemeente geeft aan: ‘Dat hangt af van de aard en omvang van het plan. In de praktijk passen wij de zogenaamde kruimelgevallenregeling regelmatig toe bij transformatieprojecten naar woningbouw. Omdat er sprake is van bestaand vastgoed gaat de planuitwerking meestal sneller dan bij een volledige nieuwe gebiedsontwikkeling.’

3 Belangrijkste vertragende factoren

Vertraging treedt niet zozeer op binnen lopende bestemmingsplanprocedures, zoals blijkt uit het vorig hoofdstuk. Vooral in de beginfase van de bestemmingsplanprocedure, aan de voorkant van initiatieven, lijkt versnelling mogelijk. Ook in de fase van beroepsgang kan nog versnelling worden behaald. In dit hoofdstuk komen op hoofdlijn de belangrijkste vertragende factoren aan de orde.

Onderstaand figuur toont een aantal stellingen uit de enquête over factoren die bijdragen aan vertraging van procedures. In dit hoofdstuk vullen we deze resultaten kwalitatief aan op basis van informatie uit de gevoerde interviews en de bredere bijeenkomst.

Figuur 11: stellingen over factoren die bijdragen aan vertraging van procedures



Bron: Enquête, Stec Groep (2022).

3.1 Vertraging door gemeentelijk personeelstekort en gebrek aan deskundige capaciteit

Er heerst een groot kwantitatief en kwalitatief tekort aan personeel en deskundige capaciteit bij gemeenten. Op de eerste plaats is er onvoldoende personeel voor de hoeveelheid werk. Daarnaast staan gemeenten voor grote en complexe opgaven, waardoor ook een gebrek aan inhoudelijke expertise wordt gevoeld.

Huidig capaciteitstekort is een direct gevolg van de economische crisis uit 2008

De primaire financieringsbron voor gemeenten bestaat uit bijdragen van het Rijk. Na de economische crisis van 2008 zijn deze bijdragen fors gedaald. Gemeentebudgetten zijn daarnaast verder gekrompen door het instorten van de vastgoedmarkt in navolging op de crisis. Het aantal nieuwbouwwoningen halveerde in de periode 2009 – 2014 (bron: CPB, 2018). Onderliggend kwam dit door een sterk afgenomen woningvraag.

In de periode die volgde kozen gemeenten in toenemende mate voor faciliterend grondbeleid in plaats van actief grondbeleid. Gemeentelijke inkomsten uit grondposities daalden mede door de crisis en gemeenten werden terughoudender in het aanvaarden van risico's. In de jaren na de crisis investeerden gemeenten minder in gebiedsontwikkeling en ontwikkelende bestemmingsplannen en de expertises die daarvoor nodig zijn binnen de gemeente. Deze omslag heeft sterk bijgedragen aan het huidige gebrek aan ambtelijke

capaciteit. Het ambtenarenbestand werd kleiner doordat minder personeel nodig was. Daar komt bij dat het gemeentelijk personeel minder kennis en ervaring op heeft kunnen doen in (woning)bouwprojecten.

Toenemende complexiteit in opgaven vraagt om deskundige capaciteit in eigen organisatie
Gemeenten hebben het niet alleen druk, de ruimtelijke opgaven- en daarmee het bestemmingsplan-worden steeds complexer. Capaciteitsgebrek bij gemeenten speelt daarom niet alleen in kwantitatieve zin (handjes) maar ook in kwalitatieve zin (slimme koppen). Het gebrek aan deskundige capaciteit kan niet zomaar opgelost worden door inhuur. In flexpools en bij adviesbureaus is ook onvoldoende capaciteit aanwezig. Daar komt bij dat inhuur volgens veel gemeenten geen structurele oplossing is. Wanneer ingehuurd personeel vertrekt nemen zij veel kennis en kunde mee, en verdwijnt het geheugen uit de organisatie. Dit terwijl ervaring binnen de organisatie een belangrijke kwaliteit is. In de gesprekken kwam naar voren dat de benodigde ervaring rondom het opstellen van bestemmingsplanen tien jaar tijd kost. Het is onverstandig om voor (specialistische) kennis te afhankelijk te zijn van andere partijen.

Waar het gaat om transformatie van bestaand vastgoed naar wonen beschikken gemeenten de laatste jaren over steeds meer kennis en kunde. Het gebruik van de kruimelregeling is zeer goed ingeburgerd. In de afweging van het eventuele stellen van bovenwettelijke eisen aan de transformatie zien betrokkenen dat gemeenten hiermee worstelen, wat veel capaciteit vergt, en dan soms ondergesneeuwd raakt.

Belangrijk is om duidelijkheid te bieden over de reikwijdte van de kruimelregeling. In de praktijk wordt de kruimel soms opgerekt tot een ‘spreekwoordelijke brok’, bijvoorbeeld de transformatie van kantoren naar sloop-nieuwbouw van grootschalige woningbouw. Belangrijk is dat het rijk handvatten biedt voor de beoogde reikwijdte van de kruimelregeling.

Onveilig werkklimaat draagt bij aan capaciteitsprobleem gemeenten
Een aantal geïnterviewde personen geeft aan dat het werkklimaat bij gemeenten de afgelopen tien jaar hard is achteruit gegaan. Een extern specialist constateert dat het gemeentelijk bestuur de afgelopen jaren vooral de focus heeft gelegd op het managen van de interne organisatie en het functioneren van individuele gemeenteambtenaren, in plaats van projectmanagement en behaalde resultaten.

ANGSTCULTUUR EN GEBREK AAN TRANSPARANTIE KUNNEN CAPACITEITSPROBLEMEN VERSTERKEN

In een aantal gesprekken met gemeenten en externen die dichtbij gemeenten staan, is gesignaleerd dat er binnen veel gemeenten angst bestaat om bestuurders een onafhankelijk oordeel te geven over de te volgen lijn bij de totstandkoming van bestemmingsplannen. Dit draagt bij aan het gebrek aan continuïteit en kennis bij sommige gemeenten. Het beeld bestaat dat het risicovol is om fouten te maken. Geïnterviewden signaleren dat hierdoor in sommige gemeenten een hoge doorstroming van menskracht bestaat. Deze wisselingen in de wacht maken dat ervaring niet wordt vastgehouden. ‘We zouden gebaat zijn bij een organisatie die weet waar ze het over heeft, maar die ook open en transparant is wanneer dingen mis gaan. Als de ambtelijke organisatie meer weerstand biedt en bestuurders durven te confronteren met fouten die gemaakt worden, dan pas kan je meters maken. Dan creëer je ook een veilig werkklimaat.’ Aldus een gesprekspartner die in veel gemeenten nauw samenwerkt met ambtenaren en bestuurders.

Komende jaren naar verwachting groter gebrek aan capaciteit: pensionering en concurrentiestrijd
De komende jaren wordt het capaciteitsprobleem van gemeenten naar verwachting groter, stelt de meerderheid van de geïnterviewde gemeenten. Veel ervaren krachten gaan met pensioen. Om efficiënt en doelmatig te kunnen werken is langjarige ervaring binnen bestuurlijk en ambtelijk Nederland een belangrijke meerwaarde. Juist die ervaring wordt hierdoor schaarser.

Daar komt bij dat gemeenten met elkaar en andere marktpartijen concurreren om personeel te binden. Veel gemeenten signaleren dat juist ervaren en deskundige mensen relatief vaak de overstap naar een baan bij een grotere gemeente, of naar een adviesbureau of ontwikkelaar maken. Onderliggend lijkt dit deels samen te hangen met het minder honkvast zijn van jongere medewerkers. Een beter salaris wordt daarbij genoemd als voornaamste reden voor vertrek. Vooral kleinere gemeenten, waar juridisch planologische kennis vaak in schaal 10 of 11 wordt ingeschaald ondervinden hiervan de gevolgen.

3.2 Zware onderzoekslasten zorgt voor vertraging in de voorfase en fase 1

De onderzoekslast om tot een bestemmingsplan te komen is de laatste jaren zwaarder geworden, volgens gemeenten en marktpartijen. In de interviews komt naar voren dat de doorlooptijd van fase 1 (onderzoek en voorbereiding) langer duurt dan voorheen. Al in de voorfase van nieuwe initiatieven (fase 0) leidt dit in het merendeel van de bestemmingsplannen tot vertraging.

Onderzoekslast weegt met name in verkennende fase zwaar

Een groot deel van de geïnterviewde personen vindt de huidige normen voor verschillende onderzoeken te specifiek. Dit maakt het lastig om een goed bestemmingsplan met vaart op te stellen. De strenge normen lijken vooral het gevolg van bovenwettelijke eisen en ambities die zijn verankerd in eigen gemeentelijke beleidskaders. In kleine en middelgrote is er een cultuur waarin risicomijdendheid een grote rol speelt, zonder dat vooraf een expliciete systematische risicoanalyse wordt gedaan. In grote steden wordt deze analyse over het algemeen wel uitgevoerd. Dit scheelt in de praktijk vaak in de doorlooptijd van de onderzoeksfase, en ook in fase 4 en 6. Het huiswerk moet op orde zijn. Gemeenten en vertegenwoordigers van bouwers en ontwikkelaars signaleren dat nieuwe plannen vanwege strenge eisen extra voorzichtig worden opgesteld. Dit leidt vaak al in de verkennende fase van een project tot vertraging.

VERTRAGING DOOR JURIDISCHE VERTALING STEDENBOUWKUNDIG PLAN NAAR BESTEMMINGSPLAN

De meeste vertraging zit in de eerste fasen van de bestemmingsplanprocedure. Daar waar de voorfase en fase 1 vooral onderzoeksfasen zijn, zien gemeenten ook een uitdaging in het vertalen van een stedenbouwkundig plan in een bestemmingsplan. Een nieuw initiatief begint vaak met een verbeelding. Zolang het stedenbouwkundige plan niet klaar is, blijft het lastig om dit te vertalen in een bestemmingsplan. Dat beginstadium duurt lang, omdat er verschillend wordt gedacht over wat juridisch vast te leggen. De gemeente wil x, de buurt wil y, de ontwikkelaar wil z. Meestal spelen hierin verschillende belangen, deze verenigen is een uitdaging. Bijkomende factor is dat in deze fase tijd verloren gaat in overwegingen en heroverwegingen over de juiste planvorm (globaal of gedetailleerd bestemmingsplan) en wat dat precies betekent.

Fouten in bestemmingsplannen en onderzoeken door hoge werkdruk en capaciteitstekort

Om bestemmingsplanprocedures vlot te doorlopen moeten aangeleverde stukken, waaronder onderzoeken en het bestemmingsplan zelf, van kwalitatief goed niveau zijn. De beschreven informatie moet kloppen, onderzoeken moeten voldoen aan gestelde normen en op correcte wijze zijn onderbouwd. Voldoende ambtelijke uitvoeringscapaciteit is een vereiste om de kwaliteit van bestemmingsplannen te waarborgen. Alle geïnterviewden geven aan dat het huidige capaciteitstekort (3.1) bijdraagt aan vertraging, omdat de foutmarge in de opgestelde stukken is toegenomen en wordt afgezien van kwaliteitscontroles. Hoge werkdruk en beperkte capaciteit gaan ten koste van de kwaliteit, zowel bij gemeenten intern als bij externe bureaus.

Archeologie, geluid en flora- en faunaonderzoek leiden vaak tot vertraging

Met name onderzoeken naar archeologie, geluid en flora en fauna worden vaak genoemd in relatie tot vertraging in de voorfase en fase 1 van het bestemmingsplan. Onderliggend speelt soms een gebrek aan senioriteit en specialistische kennis over deze onderwerpen bij de gemeente mee. Vaak schakelen

gemeenten een lokale archeoloog of milieuprofessional in, voor wie het betreffende onderwerp logischerwijs zwaar weegt. Het belang van archeologische vondsten of bescherming van flora en fauna weegt relatief zwaar, terwijl een bredere maatschappelijke afweging over de weging van verschillende belangen die in het bestemmingsplan regelmatig ontbreekt. Men durft ambtelijk en bestuurlijk niet te kiezen voor wat echt belangrijk is, is een veelgehoorde klacht die in de enquête, de gesprekken en de bijeenkomst naar vormen komt. Het belang van de ontwikkeling (en de belangen van inwoners die een woning zoeken) lijken in deze veelheid aan inhoudelijke thema's naar de achtergrond te verschuiven. Daar komt bij dat bepaalde (flora en fauna) onderzoeken slechts enkele maanden per jaar uitgevoerd kunnen worden, waardoor soms maanden gewacht moet worden. Gemeenten worden soms verrast door dergelijke onderzoeken, mede door gebrek aan capaciteit en ervaring hiermee. Gemeenten signaleren dat bomen in combinatie met de dieren die in die bomen wonen het meest bijdragen aan vertraging. Het regelen van een ontheffing kan alleen op bepaalde momenten in het jaar. Als vogels broeden mag het bijvoorbeeld niet. De periode waarin een boom gekapt mag worden bedraagt daarom vaak slechts één maand per jaar.

Ontwikkelende en bouwende partijen signaleren dat gemeenten 'te veel' willen onderzoeken. Een geïnterviewde ontwikkelaar noemt als voorbeeld een woningbouwplan op een locatie ver verwijderd van Natura2000 gebied, waarbij de gemeente toch een uitgebreid stikstofonderzoek verlangt. Een betere verbinding tussen de verkennende fase en de uiteindelijke onderzoeksfase kan bijdragen aan versnelling.

Transformatie van panden kost soms meer tijd dan nodig, maar moet een goede afweging niet in de weg staan

Transformatie van panden verloopt over het algemeen met de veelgebruikte kruimelregeling[3]. De doorlooptijd is 8 weken en kent nauwelijks vertraging en kan gebruikt worden in situaties dat de gemeente afweegt dat de bestemmingswijziging mogelijk en wenselijk is, en past binnen één van de 11 situaties[4] op de zogenaamde Kruimellijst. De versnelling zit in de korte doorlooptijd van de procedure en omdat de gemeenteraad geen bemoeienis heeft met een kruimelafwijking. Anders wordt het wanneer de gemeente afweegt dat sprake is van een uitgebreide procedure met een bestemmingsplanwijziging. Dit is met name het geval om een goede afweging te maken of transformatie van het betreffende object wel of niet wenselijk is. Soms zijn locaties ook gewoon niet geschikt voor (her)ontwikkeling. Specialisten in transformatie wijzen op het belang om ook bescherming van toekomstige bewoners niet uit het oog te verliezen: is transformatie van kantoren of bedrijfsruimte op een bedrijventerrein naar wonen wenselijk? Betrokkenen signaleren dat deze afwegingen over het algemeen een lange doorlooptijd kennen. *Het is echter ook belangrijk de betekenis is van specifieke vertragingen te waarderen,* aldus vertegenwoordigers van het NRP. Soms heeft vertraging een maatschappelijke impact omdat een ontwikkeling hindert om het goede te bereiken, behoud van milieuhinderruimte op een bedrijventerreinen. De beoogde transformatie kan ook gewoon onwenselijk zijn, in termen van een aantrekkelijk verblijfsklimaat voor wonen of op een bedrijventerrein juist de ruimte om te ondernemen en daar hinder bij te veroorzaken. Dan is het vertragen of zelfs afblazen van de transformatie om een gegronde reden. '*Als we dat loslaten komen we in een onwenselijke cultuur terecht. We moeten resultaten beoordelen met een maatschappelijk bewustzijn'.* aldus vertegenwoordigers van het NRP.

[3] Toelichting kruimelregeling: Artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 2o, Wabo en artikel 4 van bijlage 2 Bor.
[4] Op de zogenaamde Kruimellijst (artikel 4, Bijlage II van het besluit omgevingsrecht, zoals bijbehorende bouwwerken, uitbreidingen van het hoofdgebouw, tijdelijk gebruik van bouwwerken, strijdig gebruik bestaand bouwwerk.

TRANSFORMATIE VAN WINKELGEBIEDEN BIEDT KANSEN VOOR WONINGBOUW

Er zijn veel kansen om woningen te realiseren, leegstand te verminderen en de winkelstructuur te verdichten, ook in kleinere en middelgrote centra. Stec Groep bracht de kansrijkheid van transformatie voor 40 Noord-Hollandse winkelgebieden in beeld op het vlak van behoefte, corona-impact, eigendomssituatie, financiële kansrijkheid en woonkwaliteit. Wat blijkt? Er kunnen 10.000 woningen gerealiseerd worden terwijl 125.000 m² leegstand gesaneerd wordt.

Wonen is het meest kansrijke segment voor haalbare businesscases bij transformatie van centrum-gebieden. Omgekeerd versterkt wonen het centrum als geheel: waar de mix goed is en meer mensen in centra wonen, verbetert de leefbaarheid. Bied voldoende woonprogramma, werk met een afwegingskader ('wanneer wel en niet') en hanteer passende parkeernormen voor een aantrekkelijke businesscase.

Ruimtelijke afweging van wenselijkheid vraagt om een heldere visie van de gemeente

In de praktijk vraagt de ruimtelijke afweging rondom de wenselijkheid van transformatie de meeste aandacht. Welke gebieden van de stad offer je op als het gaat om het transformeren van winkels naar woningen. Waar behoud je het kernwinkelgebied? Als een gemeente dat niet doet, dan wordt het overgelaten aan de markt. Die transformeren niet automatisch winkels naar woningen of komen met andere initiatieven die de winkelstructuur in stad of dorp versterken. Actief beleid over wat waar ruimtelijk wenselijk is, is daarin een must.

VANUIT HET BESTEMMINGSPLAN BEPERKT BELEMMERINGEN VOOR TRANSFORMATIE VAN PANDEN

Veel van de transformaties op pandniveau worden op grond van de kruimelregeling mogelijk gemaakt[5]. Dat werkt zeer goed, en in alle gesprekken is men hier positief over. Wanneer de kaders waaronder transformatie mogelijk is niet goed zijn afgebakend, de gemeente haar beleid niet afdoende op orde heeft en er geen gebruik gemaakt kan worden van al beschikbaar beleid, verloopt transformatie langzamer dan nieuwbouw.

Verschillende gemeenten signaleren dat transformatie moeilijker lijkt te worden. Dat heeft deels te maken met toenemende belangen die ook op transformaties worden geprojecteerd, bijvoorbeeld ten aanzien van energiezuinigheid. Dit kan zeker ook in bestaand vastgoed strijdig zijn met andere vereisten, bijvoorbeeld rondom gezondheid. Vanuit energiezuinigheid is mechanische ventilatie wenselijk, maar vanuit gezondheid is deze vorm van ventilatie in bestaand vastgoed moeilijk te realiseren of zelfs ongewenst. Gesprekspartners signaleren daarbij: '*Meer kwaliteitseisen betekent dat je al gauw geen betaalbare woning meer kunt bouwen die voldoet aan de eisen'.*

[5] Harde cijfers ontbreken. Uit de interviews komt naar voren dat gesproken gemeenten de meeste transformaties op basis van de kruimelregeling faciliteren.

STRUIKELPUNTEN BIJ TRANSFORMATIE WERKEN VOORAL INDIRECT DOOR IN DE DOORLOOPTIJD VAN HET PLANOLOGISCH PROCES

In de voorbereiding van transformaties wordt over het algemeen fors onderhandeld over de businesscase van het te transformeren project. De grondwaarde van het vastgoed voorafgaand aan de transformatie is daarin in de praktijk soms een zwaar struikelpunt, omdat de betrokken initiatiefnemer met andere aannames heeft gerekend over het toekomstig verdienpotentieel bij woningbouw dan waar de gemeente vanuit gaat.

In de Anterieure Overeenkomst worden dan nadere afspraken gemaakt over de omvang en prijssegmenten van woningen. Dit wordt versterkt in situaties waarin sprake is van een gebiedstransformatie. *'Je ziet dat marktpartijen, zeker als gezamenlijk eigenaar van een heel blok, vaak niet komen tot een gezamenlijke businesscase in een soort coalitie. Bij alles dat samenhangt met versnippering van het grondeigendom spelen verschillen in belangen. Als je komt tot regeling voor stedelijke herverkaveling in zo'n gebied gaat het vaak goed. Als dat niet lukt gaat het heel traag'*, zo kwam naar voren in één van de gesprekken.

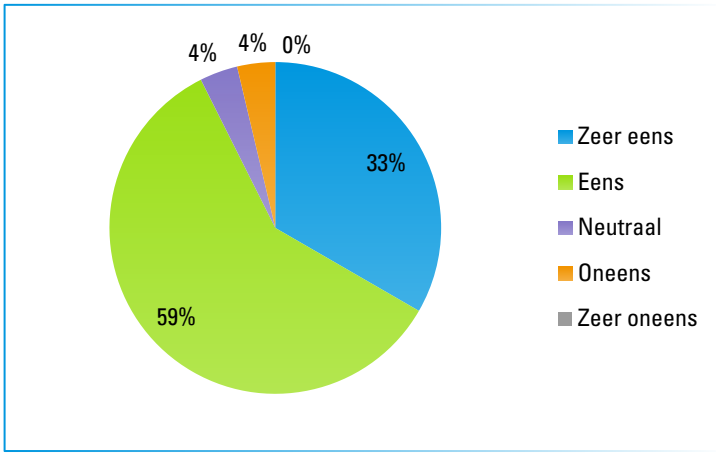
Soms is een financiële bijdrage nodig om uit dit soort impasse te komen. Initiatiefnemers focussen anders te veel op het zoet (over het algemeen: woningbouw), en minder op het zuur (bijvoorbeeld maatschappelijke voorzieningen, zoals een school), daarnaast kunnen er fiscale belemmeringen zijn die transformatie bemoeilijken.

3.3 Bovenwettelijke eisen en stapeling van ambities leiden tot vertraging

De ambities van gemeenten in de totstandkoming van nieuwe bestemmingsplannen vormen een belangrijke meerwaarde voor de uitvoering van gemeentelijk beleid. De totstandkoming van het bestemmingsplan is een concrete materialisatie van het omgevings-gerelateerde beleid dat gemeenten hebben. Het is dan ook van wezenlijk belang dat in het bestemmingsplan een afweging wordt gemaakt rondom de beleidsdoelen die de gemeente wil bereiken in haar omgevingsbeleid. Het gaat dan om thema's als duurzaamheid, natuurinclusiviteit, klimaatadaptatie en energie. De huidige maatschappelijke opgaven, en de leidende rol die daarin wordt verwacht van gemeenten, resulteert in een stapeling van eisen en ambities. De ambitie om de meest milieuvriendelijke, circulaire én natuurinclusieve gemeente te zijn moet worden vertaald in het bestemmingsplan.

Vertraging hangt voor een deel samen met een opeenstapeling van gemeentelijke ambities en bovenwettelijke eisen, zo komt naar voren uit de enquêteresultaten. Meer dan 90% van de respondenten benoemt bovenwettelijke eisen als zeer belangrijke dan wel belangrijke vertragende factor (zie onderstaand figuur). Ook in alle interviews is dit aspect benoemd. Hierna gaan we in op onderliggende oorzaken.

Figuur 12: stelling: stapeling van (bovenwettelijke) eisen zorgt voor vertraging van procedures



Bron: Enquête, Stec Groep (2022).

Integrale afweging van sectorale ambities ontbreekt

Het belangrijkste knelpunt rondom bovenwettelijke eisen en stapeling van ambities dat door gemeenten wordt benoemd heeft betrekking op het ontbreken van een (integrale) afweging tussen verschillende belangen. Gemeenten signaleren dat sectoraal beleid in de totstandkoming van het bestemmingsplan als het ware een pseudo-wettelijke status krijgt en dat de opeenstapeling van de ambities in sectoraal beleid de laatste jaren groter is geworden. Daarnaast signaleren sommige gemeenten dat de manier waarop beleidsambities in de MER worden meegenomen steeds zwaarder lijken te wegen.

VOORBEELD: BEOORDELING BELEIDSAMBITIES IN MER-PROCEDURE VOOR BESTEMMINGSPLAN

‘Onlangs maakten we een Milieu effecten rapportage. Daarbij ervaarden we dat de commissie MER van klassieke thema’s – zoals geluid en archeologie – nu veel meer gaat zitten op het toetsen van beleidsambities die we als gemeente hebben. Eigenlijk gaat de commissie daarin te ver. Ze waren bijvoorbeeld verwonderd dat de gemeenteraad onze structuurvisie had vastgesteld, omdat wij op een aantal beleidsonderwerpen niet maximaal scoorden. Ze vroegen bijvoorbeeld om een mobiliteitsplus. We willen station maken. Dat kost ontzettend veel tijd, geld en inspanning. Ze waren teleurgesteld dat wij op dag een van het plan niet al dat station hadden ingekaderd’.
(uit interview met grote gemeente)

Extra vertraging omdat de spelregels tijdens de wedstrijd veranderen

Een deel van de geïnterviewden geeft aan dat ‘ambities’ an sich niet per se tot veel extra vertraging hoeven te leiden in de bestemmingsplanprocedure. Belangrijk is dat de verschillende sectorale ambities vooraf bekend zijn en helder worden geformuleerd en gecommuniceerd. Vertraging treedt met name op als tijdens het proces de spelregels veranderen. Vertraging ligt volgens ontwikkelaars vooral op de loer als plannen die op basis van vigerende regels zijn geschreven halverwege het proces moeten worden aangepast, omdat de gemeente nieuwe eisen of ambities formuleert. Gemeenten en ontwikkelaars geven verder aan dat de spelregels nog veelvuldig veranderen tijdens de voorbereiding en totstandkoming van het ontwerpbestemmingsplan (fase 4) en zelfs daarna. Dit leidt volgens hen tot onzekerheid over de businesscases die op grond van het bestemmingsplan gerealiseerd moeten gaan worden en dus tot heronderhandeling en vertraging.

HOE EEN BOOM EEN WONINGBOUWPROJECT IN DE WEG STAAT

In de interviews kwam het volgende voorbeeld naar voren. Twee gemeenten fuseerden, en hanteerden verschillend kapbeleid. Het kapbeleid in die grote gemeente ging vanaf de fusie ook gelden in de kleinere gemeente. In fusiegemeente stond één boom een woningbouwproject in de weg. Vóór de fusie op 1 januari had die boom zonder problemen gekapt mogen worden. Na de fusie werd ander kapbeleid gehanteerd, waardoor de boom nog enkele maanden ingepakt is blijven staan zodat met de bouw kon worden beginnen. '*Het was voor de bühne, want die boom ging hoe dan ook weg. Het kon niet snel omdat gezamenlijk is besloten dat er bepaalde procedures gevolgd moeten worden'.*

Woningbouw niet eerste prioriteit in gemeentebeleid, insider-outsider probleem

Gemeenten ervaren in vrijwel alle gevallen een spanningsveld tussen de druk om te versnellen enerzijds en inzet op (boven) wettelijke ambities anderzijds. De prioriteit van woningbouw raakt als het ware ondergesneeuwd door de urgentie van sectoraal beleid op andere thema's, zo geven gemeenten aan. Woningbouw komt in veel gemeenten in de beleidsambities niet op de eerste plek. Versnelling in de woningbouw wordt vaak op gelijke hoogte gesteld met nog eens tien tot twintig sectorale beleidsdoelen.

INSIDER-OUTSIDER PROBLEMEN IN DE BELANGENAFWEGING BIJ DE TOTSTANDKOMING VAN BESTEMMINGSPLANNEN

In een flink aantal gesprekken met gemeenten en marktpartijen komt naar voren dat gemeenteraden in de besluitvorming rondom bestemmingsplannen de neiging hebben insprekers tegen het bestemmingsplan te honoreren in de vorm van aanpassingen in het ontwerpbestemmingsplan. Ook wanneer het betrekkelijk kleine deelbelangen betreft die ten koste gaan van belangrijke hoofddoelen van een betreffend plan. Men verwoordt hiermee een fundamenteel aspect van de manier waarop in Nederland over het algemeen belangen worden gewogen bij de totstandkoming van nieuwe bestemmingsplannen. Geduid wordt op een insider-outsider probleem in de totstandkoming van het bestemmingsplan. Belanghebbenden bij de totstandkoming van het bestemmingsplan hebben veel mogelijkheden om zienswijzen, beroep en bezwaar te maken tegen de totstandkoming en het onherroepelijk worden van het bestemmingsplan. Inwoners die voorstander zijn van bijvoorbeeld extra bouwproductie (omdat zij moeilijk een woning kunnen vinden in de betreffende gemeente) staan over het algemeen op enige afstand van de besluitvorming rond nieuwe bestemmingsplannen. Verwacht mag worden dat de raad de belangen van deze outsiders in de woningmarkt en het bestemmingsplanproces vertegenwoordigt, ook wanneer deze doelgroepen geen zienswijzen indienen. Gesprekspartners bij gemeenten en ontwikkelaars signaleren dat niet in de praktijk regelmatig uit het vizier van de gemeenteraad raakt.

Geen boter bij de vis

Bovenwettelijke normen en eisen vragen om een extra inspanning en kosten vaak extra middelen. Gemeenten en ontwikkelaars signaleren dat de ambitie wordt verankerd in beleid, maar dat de neveneffecten daarvan (bijvoorbeeld kostenverhoging op de onderliggende businesscases) niet worden meegenomen in het gemeentelijk beleid, en dat hiervoor door gemeenteraden geen middelen worden gealloceerd. Ontwikkelaars geven aan dat de ambities van de gemeente daardoor vaak onhaalbaar zijn.

Stapeling van eisen in Anterieure Overeenkomst

De Anterieure Overeenkomst (hierna: AO) wordt in de praktijk voor een steeds groter aantal kwalitatieve aspecten op een ontwikkellocatie gebruikt. Denk aan afspraken over het realiseren van woningen in een bepaald segment, het opnemen van een antispeculatiebeding en het borgen van bovenwettelijke eisen rondom bijvoorbeeld energie, natuurinclusief of klimaatadaptief bouwen. Hierdoor verlopen onderhandelingen tussen gemeenten en ontwikkelaars vaak moeizaam. Een deel van de geïnterviewden stelt de vraag of het beleidsmatig verankeren van bovenwettelijke eisen en ambities in een Anterieure

Overeenkomst rechtsgeldig is. Men vraagt zich af of het wettelijk is toegestaan om technische eisen aan een plan te stellen via de AO. Toch gebeurt het veelvuldig. Gemeenten stellen dat een ontwikkelaar zijn of haar plan mag uitvoeren op voorwaarde dat aanvullende technische voorzieningen worden getroffen. In praktijk worden aanvullende eisen zelden door een ontwikkelaar betwist. Hij of zij wil logischerwijs door met de ontwikkeling. Ook om de relatie met de gemeente goed te houden gaan ontwikkelaars soms ver mee in gemeentelijke eisen, zo geven zij aan. Dit proces brengt echter veel tijd met zich mee.

3.4 Interne processen bij gemeenten kunnen leiden tot langere doorlooptijd

In de enquête en de interviews komt naar voren dat de doorlooptijd van de totstandkoming van een bestemmingsplan beïnvloed wordt door intergemeentelijke processen. We bespreken de belangrijkste processen hieronder.

Termijnen zijn 'van orde': weinig consequenties bij overschrijding

De termijnen binnen de juridische bestemmingsplanprocedure zijn haalbaar, maar niet over bemeten. In het verkorten van deze termijnen zien de respondenten van de enquête en de geïnterviewde personen dan ook weinig kansen voor versnelling.

Het zijn termijnen van orde en geen termijnen van fatale aard. De consequenties voor het overschrijden van de termijnen zijn daarmee beperkt. Een termijn van 8 weken kan zomaar uitdraaien op 18 weken. De maximale consequentie voor het niet halen van een termijn is een (relatief lage) boete voor de gemeente. Andere consequenties zijn bijvoorbeeld het vervallen van aanhoudingsplichten of gevestigd voorkeursrecht. De meeste respondenten signaleren over het algemeen weinig meerwaarde van het verder comprimeren van interne termijnen, hier zijn geen grote klappers in te verwachten.

Een aantal respondenten in de interviews wijst erop dat medewerkers binnen gemeenten zich niet bewust zijn van de notie dat de werkwijze en cultuur binnen een gemeente in negatieve zin kan bijdragen aan de doorlooptijd van de totstandkoming van het bestemmingsplan. Als gemeenten dat zelf niet herkennen wordt het lastig om dat te veranderen. Het begint bij zelfbewustzijn.

Intern proces in fase 0 en 1 speelt grotere rol in doorlooptijd

In de praktijk speelt vertraging bij interne processen een grotere rol in fase 0 en fase 1: plannen die vertaald moeten worden in het bestemmingsplan liggen door capaciteitsgebrek dan soms te lang op bureaus.

Zowel gemeenten als ontwikkelaars geven dat aan. De aanlevertijd bij externe partijen wordt steeds langer, deels omdat ook adviesbureaus druk bezet zijn en te maken hebben met capaciteitsproblemen. Daarmee gaat niet alleen het tempo, maar ook de kwaliteit van het werk achteruit. Door werkdruk is de interne kwaliteitstoets bij externe bureaus minder zorgvuldig geworden. '*Afhankelijk van de kwaliteit gaat een voorontwerp soms 5 of 6 keer op en neer voordat men in procedure kan. Daar zit soms een half jaar tussen',* aldus een geïnterviewde gemeente.

Behandeling van bestemmingsplannen soms weinig prioriteit op de agenda van de gemeenteraad

Een deel van de geïnterviewde gemeenten geeft aan dat de behandeling van plannen in de gemeenteraad vaak wordt uitgesteld en dat op de agenda's van de raden prioriteit gegeven wordt aan andere onderwerpen. Deels komt dit door inhoudelijke afwegingen in projecten, waardoor de agendering van een ontwerpbestemmingsplan wordt doorgeschoven, maar ook strategisch gedrag ('het politieke spel') lijkt veelvuldig kom te komen, blijkt uit de enquête en de interviews.

3.5 Een schot hagel voor de beroepsgang zorgt voor vertraging in fase 6

De beroepsgang richting de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State kan leiden tot veel vertraging. Onderzoeken moeten in veel gevallen opnieuw worden gedaan of aangepast. Wanneer beroep wordt ingesteld leidt vooral een bezwaar waarin heel veel zaken worden benoemd – het zogenaamde 'schot hagel' – tot vertraging in de bestemmingsplanprocedure. In dergelijke gevallen wordt alles aangegrepen en ingediend als bezwaar. Het gaat dan meestal over de onderbouwing van de verschillende onderzoeken (parkeren, hinder, stikstof, Ladder voor Duurzame Verstedelijking, et cetera), principiële discussies over de onderliggende methodiek van rekenpartijen. Het is tijdrovend en arbeidsintensief om dergelijke bezwaren te weerleggen. Regelmatig is het een bewuste strategie om te vertragen. Voor betrokkenen een lastige proces. 'T*egenstanders van het plan mogen eigenlijk alles roepen, de overheid mag daarin geen fout maken',* is vaak gehoord. Mogelijke fouten leiden in de praktijk overigens zeer zelden tot het afkeuren van een vastgesteld bestemmingsplan. Eventuele 'fouten', worden vaak opgelost via een bestuurlijke lus, maar de onzekerheid werkt vertragend.

HOE TWINTIG GRUTTO'S DE ONTWIKKELING VAN 5.000 WONINGEN VERTRAGEN

Een geïnterviewde noemt als voorbeeld: Op een grote binnenstedelijke transformatielocatie in een gemeente ontstond op het verlaten bedrijventerrein in afwachting op herontwikkeling nieuwe natuur met onder andere vleermuizen. Uiteindelijk is een compensatieplan gemaakt voor de vleermuizenhabitat. Om die compensatie mogelijk te maken moest een beperkt aantal weidevogels worden verplaatst.

Op dat gehele plan kwam één bezwaar vanuit de gezamenlijke natuurorganisaties en zijn gemeente en natuurorganisaties in een politieke, maatschappelijke en juridische strijd verwikkeld geraakt. 'Uiteindelijk kiest de politiek voor een belangenafweging, en dus om die woningen in dat gebied te bouwen. Alsnog blijft het eindeloos doorgaan met petities. Omdat op één belang niet 100% wordt gescoord en tot het gaatje wordt verdedigd houden enkele vogels een plan voor duizenden woningen tegen.

Transformatie is complex vanwege bezwaren van bestaande bewoners en bedrijvigheid

Bij transformatie geldt met name vertraging door de positie van bestaande belanghebbenden, de fase na de vaststelling van het bestemmingsplan, zo komt naar voren in de gesprekken. *Omwonenden in woonwijken en op werklocaties zijn vaak per definitie tegen,* is vaak uitgesproken door geïnterviewden. Bij herontwikkeling zien omwonenden in de praktijk regelmatig vooral beren op de weg: verhoging van de dichtheid, risico op parkeeroverlast.

Tegelijkertijd is ook belangrijk de belangen van gevestigde ondernemers op werklocaties goed te borgen. Zeker als het gaat om bedrijven die alleen op een bedrijventerrein kunnen opereren. Gemeenten beschikken in toenemende mate niet meer over nieuwe bedrijventerreinen, en de schuifruimte die voor transformatie nodig is, moet wel beschikbaar zijn. In veel gesprekken zijn zorgen hierover geuit: *Je moet alternatieve plekken hebben. Als je die niet hebt wordt de bedrijvigheid (maakindustrie) uit de stad geduwd. Dat is heel slecht voor je stad. Laagopgeleiden moeten dan maar bij de productiehallen zien te komen. Ik zie veel problemen met bedrijven die moeten verplaatsen. Dat duurt eindeloos lang. Gemeenten hebben zelf ook nauwelijks grondposities'.* In binnensteden spelen deze problemen echter nagenoeg niet. Transformatie van leegstaand vastgoed naar wonen in binnensteden is de afgelopen jaren voorspoedig verlopen. '*Daar heb je nauwelijks met procedures te maken. Slechts heel incidenteel worden bezwaren ingediend.',* aldus een vertegenwoordiger van NRP.

3.6 Conclusie: tegengaan van vertraging is beperkt mogelijk

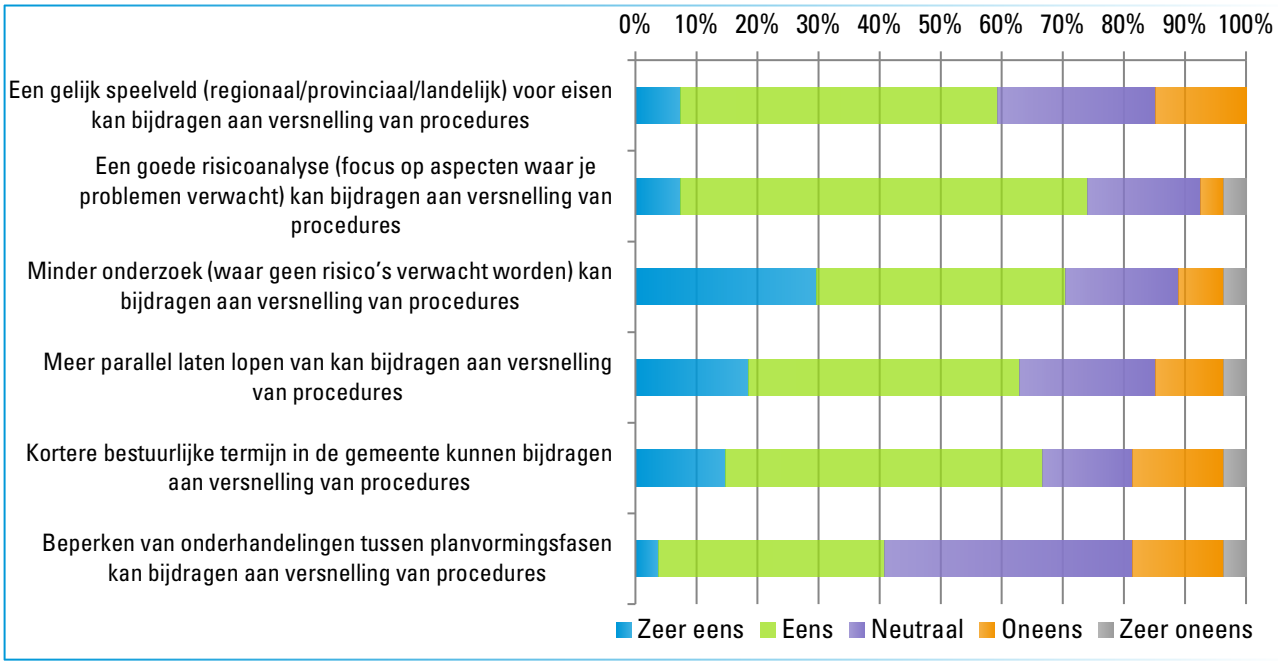
Op grond van de enquête constateren we dat er beperkt mogelijkheden zijn om de doorlooptijd van de totstandkoming van het bestemmingsplan te verkorten. Deze mogelijkheden hebben niet zozeer betrekking op ‘versnellen’ als wel op het verminderen van vertraging. We verwachten dat het daarbij gemiddeld genomen eerder gaat om enkele maanden tot een half jaar. De belangrijkste fasen waar verkorting van de doorlooptijd mogelijk lijkt is fase 1 (onderzoek en voorbereiding) en fase 6 (vastgesteld bestemmingsplan naar onherroepelijk bestemmingsplan). Met name in de verbinding tussen de voorfase van het bestemmingsplan, de creatieve fase van visievorming op het gebied naar de voorbereiding op het bestemmingsplan verdient aandacht. We verwachten dat hier de grootste ‘tijdswinst’ te behalen valt.

In het volgende hoofdstuk verkennen we de belangrijkste oplossingsrichtingen om vertraging te voorkomen, en te komen tot verkorting van de doorlooptijd van het bestemmingsplan.

4 Belangrijkste oplossingsrichtingen

In dit hoofdstuk komen op hoofdlijn de belangrijkste oplossingsrichtingen voor vertraging aan de orde. Onderstaand figuur toont een aantal stellingen uit de enquête over factoren die bij kunnen dragen aan versnelling van procedures (ofwel: tegengaan van vetraging). In dit hoofdstuk vullen we deze resultaten kwalitatief aan op basis van informatie uit de gevoerde interviews en de bredere bijeenkomst.

Figuur 13: stellingen over factoren die kunnen bijdragen aan versnelling van procedures



Bron: Enquête, Stec Groep (2022).

4.1 Uitbreiden capaciteit bij gemeenten: kwantitatief en kwalitatief (kennis en kunde)

Om de doorlooptijd van de totstandkoming van het bestemmingsplan te verkorten is uitbreiding van de ambtelijke capaciteit een belangrijke randvoorwaarde.

Subsidies voor gunstigere arbeidsvoorwaarden, maar opleiding en ontwikkelpad zijn belangrijker

Subsidies vanuit het Rijk of de provincies kunnen helpen om het werken bij een gemeente aantrekkelijker te maken. Met name kleinere gemeenten hebben nu moeite om kwalitatief goed personeel aan te trekken. Een eventuele subsidie moet dan ook rekening houden met de huidige capaciteit en financiële kracht van gemeenten. Uit de gevoerde gesprekken komt naar voren dat alleen een financiële impuls de huidige capaciteitstekorten niet gaat oplossen. Het gaat primair om het vinden van mensen met voldoende kennis, kunde en ervaring.

Verschillende provincies hebben subsidieregelingen in het leven geroepen om de interne capaciteit bij gemeenten aan te vullen. De regelingen kunnen in de praktijk steeds minder benut worden, omdat de menskracht ontbreekt. Het gebrek aan mensen met afdoende kennis en ervaring is niet van vandaag op

morgen opgelost. Nieuwe mensen opleiden kost tijd en ervaring en wordt niet geleerd op school, het komt uit de praktijk. Om de kwaliteit van nieuwe mensen te waarborgen moet daarom meer worden geïnvesteerd in langjarige (praktijk-)opleidingen en trainee-programma's. Mogelijk kan vanuit het Rijk en provincies een dergelijk traject worden opgezet.

ONDERZOEK SITE: PRIORITEER PROJECTEN DIE DE BELANGRIJKSTE DOELSTELLINGEN VERVULLEN

Het onderzoek van SITE stelt dat het capaciteitsprobleem van gemeenten niet zozeer in absolute zin speelt, maar wel dat te veel ballen in de lucht gehouden worden. Om versnelling op gang te brengen adviseren zij om projecten te prioriteren die de belangrijkste gemeentelijke doelstellingen dien. Dit naar voorbeeld van de gemeente Veldhoven, die een marsroute heeft ontwikkeld om met dit capaciteitsprobleem om te gaan. Dit werkt op hoofdlijnen als volgt: Beschrijf en communiceer de belangrijkste doelstellingen van de gemeente. Ontwikkel een triagesysteem waarmee projecten die in grotere mate deze doelstellingen vervullen inzichtelijk worden en geprioriteerd kunnen worden. Wees transparant over de duur en behandeling van 'reguliere' planprocessen die niet geprioriteerd worden.

Loonschalen voor gemeenten landelijk gelijk trekken om de onderlinge concurrentiestrijd te beslechten

Om goede mensen ook langdurig te kunnen binden aan de gemeente is een helder en aantrekkelijk ontwikkelpad belangrijk. Gemeenten moeten een aantrekkelijke werkgever zijn, zowel voor de korte als lange termijn. Mogelijk kan een heldere structuur qua groei in positie en salaris hier aan bijdragen. Gemeenten concurreren met commerciële marktpartijen, die vaak een beter salaris bieden, zeker wanneer iemand meer ervaren is. Gemeenten voeren ook onderling een felle concurrentiestrijd om het schaarse aanbod aan kwalitatief goede mensen aan te trekken. Overwogen kan worden om de loonschalen voor het werken in het ruimtelijk domein tussen gemeenten landelijk meer gelijk te trekken. In de huidige situatie worden de beste mensen in kleinere gemeenten vaak verleid tot een overstap naar een grotere gemeente, terwijl het werk niet lichter is.

Regionaal specialistische kennis bundelen

De beschikbare menskracht van seniorbeleidsspecialisten kan beter worden benut door deze regionaal te bundelen. De vergelijking met een regionale omgevingsdienst is in veel gesprekken benoemd als zijnde van meerwaarde voor met name kleine (landelijke) gemeenten. Voor grote steden is de toegevoegde waarde hiervan over het algemeen beperkt, omdat sprake is van veel 'eigen' beleid.

In het verlengde daarvan is belangrijk dat bestuurlijk opdrachtgevers steviger kiezen waar de ambtelijke capaciteit op wordt ingezet. Over het algemeen stellen gemeenten dat er minder aandacht nodig is voor beleidsvorming, en meer voor de beleidsuitvoering. '*Er zijn bij de gemeente intern veel mensen die nieuwe dingen bedenken, waar uiteindelijk weinig actie op wordt ondernomen. Dat is soms vervelend. We hebben die mensen juist hard nodig op de uitvoering. En daar is vaak te weinig menskracht voor. Een grote gemeente kan nog wel personeel vinden. Maar zelfs wij hebben moeite om een senior stedenbouwkundige of verkeerskundige te vinden. Zo kun je meerdere functies opnoemen.*' Aldus een grote gemeente.

Flexpools kan dienen als flexibele schil

De ambtelijke capaciteit kan deels worden opgeschaald door een (regionale) flexpools in het leven te roepen. Gemeenten kunnen mensen met specialistische kennis – zoals stedenbouwkundigen, projectmanagers, onderzoekers et cetera – inhuren vanuit deze flexpools.

De meerderheid van de geïnterviewden ziet vooral de meerwaarde in van een flexpools die dient als flexibele schil. Het moet niet de basis zijn voor capaciteit bij gemeenten. Om voldoende vaart te behouden in interne processen is voldoende kennis en kunde intern een noodzakelijke vereiste.

Wat betekent dit voor betrokkenen bij de totstandkoming van het bestemmingsplan?

Partij	Aanbevelingen om deze oplossingsrichting aan de slag te gaan
Rijk	• Subsidies aanbieden aan gemeenten om kwalitatief goed personeel aan te kunnen trekken. • Meer investeren in langjarige opleidingen en trainee-programma's om kwaliteit te waarborgen. • Overweeg de loonschalen voor het werken in het ruimtelijk domein tussen gemeenten landelijk meer gelijk te trekken.
Provincie	• Subsidies aanbieden aan gemeenten om kwalitatief goed personeel aan te kunnen trekken. • Opzetten (of behouden) van flexpools voor specialistische kennis of als flexibele schil. • Meer investeren in langjarige opleidingen en trainee-programma's om kwaliteit te waarborgen.
Gemeenten	• Gerichter kiezen voor inzet van capaciteit: meer beleidsuitvoering dan beleidsvorming. • Regionaal meer de samenwerking opzoeken en (specialistische) kennis delen: niet allemaal het wiel zelf uitvinden.

4.2 Strakke regie, haalbaar projectplan en realistische planning

Helder mandaat en een sterke projectleider richting geeft en beslist

Een van de belangrijkste boodschappen die uit de interviews naar vormen komt is een heldere mandatering van raad en college aan de bestuurlijk opdrachtgever en de projectleider die het bestemmingsplan opstelt. Hierdoor heeft het team dat het bestemmingsplan opstelt een goede leidraad over wat belangrijk is, en welke doelstellingen leidend zijn voor het betreffende bestemmingsplan. Het belang hiervan kan nauwelijks overschat worden. Als de bestuurlijk opdrachtgever geen helderheid geeft over de te volgen richting, ontstaat de mogelijkheid dat ambtelijke experts vanuit de verschillende beleidssectoren om elkaar heen draaien, zonder dat keuzes worden gemaakt. Er is een projectleider nodig die een goed gevoel heeft voor de kernkeuzes in het betreffende bestemmingsplan en die snel kan schakelen met bestuurders. Het moet een sterke persoonlijkheid zijn, die overwogen knopen kan doorhakken, en die af en toe ook specialistische expertises binnen de gemeente kan overrulen, ten behoeve van de kwaliteit en doorlooptijd van het bestemmingsplan.

'Veel vertraging komt voort uit een gebrek aan doorzettingskracht. Gemiddeld genomen zit er bij gemeenten (te) veel ambtelijke capaciteit in de specialistische sectoren en te weinig in het organiseren van de voortgang' .

Haalbaar projectplan en realistische planning

De belangrijkste oplossingsrichting om het bestemmingsplanproces efficiënt te organiseren, zit in een haalbaar projectplan. Dit houdt in dat concrete doelen, heldere kaders en een strakke tijdsplanning worden meegegeven in het projectplan voorafgaand aan het proces van het opstellen van een bestemmingsplan. Hierdoor krijgt de ambtelijke organisatie een helder beeld van het beoogde resultaat, en waarop te focussen. Vooraf zijn doelen geformuleerd en de organisatie is hierop toegesneden. Het team dat aan de totstandkoming van het bestemmingsplan werkt, is hiervan op de hoogte. De beleidssectoren hebben scherp waar de focus ligt, en er is een helder mandaat geformuleerd waarbinnen de projectleider opereert binnen de beoogde doorlooptijd. Hier hoort de afspraak bij dat de beleidskaders niet ex durante bijgesteld worden.

CULTUUROMSLAG MET ALS MOTTO: 'LOSLATEN, IS DICHTER BIJ JE ZELF KOMEN'

Welke kaders relevant zijn verschilt per locatie. Gemeenten geven aan dat veel meer aandacht moet worden geschonken aan de relatie tussen locatie en prioritaire ambities van de gemeente. Aan de voorkant moet worden geïnventariseerd wat belangrijk is, wat mogelijke knelpunten zijn, en wat juist minder relevant is voor een specifieke locatie. Door plannen vooraf zorgvuldig in te kaderen ontstaat meer vertrouwen tussen de verschillende partijen en komt er meer vaart in het gehele proces.

'Verdeel je tijd slim. Het best is om binnen een projectgroep maximaal drie onderwerpen aan te wijzen die prioriteit hebben op een bepaalde locatie. Zo ontstaat geen te grote stapeling van eisen, en voorkom je dat op alle projecten hetzelfde pakket aan eisen kleeft'.

Uitgangspunt bij de in de interviews en bijeenkomst besproken cultuuromslag is een focus op wat echt belangrijk is voor de gemeente, en los te laten wat minder belangrijk.
'Dit betekent: door de ogen van je buurman kijken. Wat zijn de verwachtingen? Ons advies voor versnelling is: ga daar soepel en verstandig mee om. Je moet als gemeente je huis op orde hebben, en weten welk beleid relevant is, en niet te veel sturen op bovenwettelijke eisen'.

Dit geldt voor nieuwe ontwikkelingen en voor transformaties, komt in de interviews naar voren.
Wat we nu vaak ervaren is onbegrip naar elkaar toe. Gemeenten denken bij een initiatief om een leegstaand pand te transformeren: 'wat zullen we nou krijgen?', terwijl er goede investeringen in hun gemeente worden gedaan. Een initiatiefnemer denkt 'ik maak iets geweldigs, gemeente waarom doe je zo moeilijk?' Wat nodig is bewustwording over hoe mooi je het samen kunt maken. Dat vraagt om veel meer ontspanning en begrip. Het gaat wat ons betreft voor 80% om cultuur. Gun elkaar de ruimte, erken elkaars belangen, en kom tot een modus waarin je dit in balans brengt'.

Risicoanalyse en risicomanagement

Een goede analyse van de risico's in de totstandkoming van het bestemmingsplan is een belangrijk onderdeel zijn van een projectplan. De voortgang van de ene naar de andere fase kan je goed gebruiken om de risico's in beeld te krijgen en beheersmaatregelen te nemen. Als het serieus wordt uitgevoerd, is er veel sturingsinformatie uit te halen. Aan de hand van een risicoanalyse kan je een project monitoren en je budget bijstellen.

Sleutel ligt bij aansluiting van voorfase van bestemmingsplan (fase 0) naar de onderzoeksfase

De doorlooptijd van fase 1 (voorbereiding en onderzoek) bedraagt gemiddeld 14 maanden. De verwachting is dat enkele maanden korter zou kunnen, wanneer het voorwerk goed is, en betrokkenen binnen de gemeente en marktpartijen het eens zijn over wat er moet gebeuren en het instrumentarium op orde is. De overgang van de verkennende fase naar de onderzoeksfase vormt daarin een sleutel.

Voorkom onnodige complexiteit in bestemmingsplannen

Het voorkomen van onnodig veel flexibiliteit en menging van complexe functies kan bijdragen aan versnelling in de bestemmingsplanprocedure, zo geeft een deel van de geïnterviewden aan. Voor iedere functie moet namelijk worden aangetoond dat de ontwikkeling bijdraagt aan een goede ruimtelijke ordening. Als een bepaalde functie niet hoort bij de ambities voor een locatie, laat deze bestemming dan ook achterwege in het bestemmingsplan. Daarmee kan de onderzoekslast worden verkleind.

Kies bewust de vorm van het bestemmingsplan (en houd daaraan vast)

Spits de planvorm toe op wat de planinhoud moet worden en maak een bewuste afweging in de gedetailleerdheid van het bestemmingsplan. Veel gemeenten benoemen overwegend te werken met een

globaal bestemmingsplan, zonder te definiëren hoe globaal dat dan is. In de praktijk helpt het om de definities en diepgang van het detail niveau vooraf klip en klaar af te bakenen, en hier tijdens de verdere totstandkoming van het bestemmingsplan aan vast te houden.

TIJDELIJK AFWIJKEN VAN BESTEMMINGSPLAN OM FLEXWONINGEN MOGELIJK TE MAKEN

Dit rapport richt zich primair op versnellen van procedures voor permanente woningbouw. Het ministerie van BZK wil echter ook de ontwikkeling van flexwonen stimuleren. Niet in de plaats van permanente woningbouwnieuwbouw, maar als aanvulling. Met flexwoningen kan de woningvoorraad namelijk relatief snel worden uitgebreid. Dit door de productietijd en procedures. De bouwtijd van flexwoningen is korter, omdat ze vaak geheel of gedeeltelijk in de fabriek worden gemaakt. Ook kunnen locaties en gebouwen worden benut die in eerste instantie geen woonbestemming hebben. Locaties die pas over een aantal jaren permanent ontwikkeld worden, zijn hiervoor ook goed (tijdelijk) te gebruiken,[6] bijvoorbeeld in de vorm van een flexcarrousel, waarin tijdelijke woningen gedurende de exploitatietermijn een aantal keren verplaatst worden.

De Crisis- en Herstelwet De Chw maakt het mogelijk om af te zien van een uitgebreide voorbereidingsprocedure voor een omgevingsvergunning voor tijdelijke flexwoningen. Voorwaarde hiervoor is wel dat uit de beoordeling moet blijken dat er geen milieueffectrapport nodig is.[7]

Vertraging in fase 6 wordt voorkomen in fase 1 tot en met 5

Een les die tijdens veel interviews terug komt is dat het belangrijk is het projectplan gedurende de doorlooptijd van fase 1 tot en met 5 goed te houden, en te monitoren of je nog op schema loopt dan wel per fase ook beheersmaatregelen te nemen om de doorlooptijd in het projectplan te behalen. Wat moet per fase moet worden opgeleverd? Welke risico's er bestaan, welke risico's zijn het grootst? Wat doet dit met de doorlooptijd, en welke beheersmaatregelen voor de (grote) risico's worden genomen?

Ook voor participatie geldt dat een zorgvuldig participatieproces waarin betrokkenen weten waar ze wel over meekunnen denken en praten en waar niet over (conform participatieladder) helpt bij het doorlopen van fase 6.

PARTICIPATIE: VERSNELLER OF VERTRAGER VAN HET BESTEMMINGSPLANPROCES?

In de enquête wordt participatie aangeduid als vertrager en als versneller van het doorlooptijd van het bestemmingsplanproces. Participatie als oplossing veronderstelt dat als je het in beginfase allemaal goed doet, het plan beter wordt en er daarna geen bezwaren meer zijn. In de praktijk is dit zelden het geval, komt naar voren in vrijwel alle gesprekken met gemeenten en marktpartijen. Wel zien de geïnterviewden veel meerwaarde in participatie. Vooral omdat plannen er beter van worden, en het maatschappelijk wenselijk is om te komen tot zoveel mogelijk gedragen plannen. Tegelijkertijd signaleert men dat er ook in geval van *'perfecte participatie'* nog altijd wel één of enkele bezwaren komen. Of zoals een marktpartij aangaf: *Of het gaat helpen met versnellen? Je beperkt in ieder geval de frustratie. Dat is ook belangrijk.*

Doelmatigheid vergroten door verschillende stappen parallel te schakelen

Gemeenten hebben goede ervaringen met het deels parallel schakelen van verschillende stappen in de totstandkoming van het bestemmingsplan, bijvoorbeeld waar het gaat om beoordeling van delen van het bestemmingsplan, parallel aan het vooroverleg met de provincie. '*Tegenwoordig stuur ik al een*

[6] Bron: https://www.rvo.nl/onderwerpen/expertteam-woningbouw/flexwonen#versnellingskamer-flexwonen
[7] Bron: https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/10/08/nieuwe-projecten-vanuit-de-crisis--en-herstelwet-zorgen-voor-meer-woningen

conceptbestemmingsplan, waarvan regels en toelichting kloppen maar onderzoeken nog ontbreken, alvast op naar de provincie ter beoordeling. Dan hebben ze niet alle onderzoeken, maar het gaat hun toch vooral om de ontwikkeling. Scheelt ook weer acht weken. Zo ook met het waterschap. Als die paragraaf klaar is kan het al worden opgestuurd. Deze reageren meestal ook binnen 2 tot 3 weken, in plaats van 8 weken. Daardoor kunnen enkele maanden in de gemiddelde doorlooptijd worden gewonnen.

Als gemeente zelf actief blijven in fase 6 verkort de doorlooptijd bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Fase 6 wordt door de meeste gemeenten als een passieve fase ervaren. Sommige gemeenten en ook ontwikkelaars wijzen erop dat er in de fase tussen vastgesteld bestemmingsplan en onherroepelijk worden nog veel mogelijk is om te komen tot versnelling: '*Je weet wat de beroepen zijn en waar het echt om gaat. Ga dan ook gewoon bellen en indieners van bezwaren en probeer er alsnog onderling uit te komen. Partijen doen er goed aan om los van de RvS nog een keer te onderhandelen. Ook richting vaststelling. Er zijn veel belangen mee gemoeid, en dat betekent dat er soms meer mogelijk is'.* Daarnaast zien gemeenten de zogenaamde 'bestuurlijke lus', die onder de ChW is geïntroduceerd als een effectieve manier om laatste reparaties aan het bestemmingsplan te doen.

Voorkom een planning waarbij vaststelling van een bestemmingsplan over de gemeenteraadsverkiezingen wordt getild

Gemeenten signaleren dat wanneer de vaststelling van een bestemmingsplan over gemeenteraadsverkiezingen heen gaat de totale doorlooptijd van de totstandkoming van een plan met zomaar een jaar kan vertragen. Daar moet helder over worden gecommuniceerd met bestuur. Natuurlijk is het belangrijk om een nieuwe raad te betrekken, als die anders tegen zaken aankijkt. Maar het moet niet verworden tot een zwabberbeleid dat praktisch elke 2 jaar anders is. Dit punt is door zowel gemeenten als ontwikkelaars veelvuldig gesignaleerd.

Wat betekent dit voor betrokkenen bij de totstandkoming van het bestemmingsplan?

Partij	Aanbevelingen om deze oplossingsrichting aan de slag te gaan
Gemeenten	• Zorg voor een tandem met een bestuurder en een sterke ambtelijk opdrachtgever/projectleider. Dus een coördinerende wethouder samen met een projectleider met gevoel voor de juiste kernkeuzes en durf om knopen door te hakken. • Introduceer strategische tafels om eenduidige, integrale doelen en kaders per project te formuleren: wat heeft prioriteit en hoe komen we daar? • Stel een projectplan op met heldere doelen en planning. Monitor in alle fasen de voortgang: wat leveren we op, lopen we op schema, moeten we bijsturen? Hierbij focus op resultaat en output van projecten. • Stel een risicoanalyse op bij het projectplan. Koppel deze aan planfasen en beheersmaatregelen. • Werk met vuistregels voor indienen van bestemmingsplannen. Bijvoorbeeld eerst het steden-bouwkundig plan, dan het ontwerp bestemmingsplan. Maar ook de diepgang van onderzoeken. • Voorkom complexiteit: hier hoort bij dat functies die hier niet aan bijdragen achterwege gelaten moeten worden ten behoeve van versnelling van de noodzakelijke functies.

4.3 Doeltreffendheid en doelmatigheid totstandkoming bestemmingsplan vergroten

Werken met drie trappen in de totstandkoming van het bestemmingsplan

In de interviews komt naar voren dat gemeenten de doelmatigheid van de totstandkoming van het bestemmingsplan kunnen vergroten door een heel bewust onderscheid te maken tussen dat wat de gemeente echt zelf moet doen, en echt zelf van moet vinden, en dat wat overwegend standaardwerkzaamheden zijn, die ook gestandaardiseerd kunnen worden uitgevoerd. We stellen drie stappen voor, waarin in verschillende mate gestandaardiseerd en/of gedelegeerd kan worden:

- Visievorming is de belangrijkste fase, die op strategisch niveau keuzes maken met zich meebrengt. Het gaat om de vertaling van de Omgevingsvisie in het bestemmingsplan (omgevingsplan). Met name de vertaling van de kernwaarden uit de omgevingsvisie in het bestemmingsplan is belangrijk. Welke

waarden dienen in alle plannen te landen? Hoe vertaalt de gebiedsgerichte inhoudelijke visie op de fysieke leefomgeving en beleidsdoelen die de gemeente voor zichzelf heeft geformuleerd zich in het omgevingsplan. Ook zal de gemeente zich in het bestemmingsplan moeten uitspreken over de rol die de gemeente voor zichzelf en anderen ziet ten aanzien van de uitgesproken ambities en waarden. De wijze van reguleren wordt uiteindelijk uitwerkt in het bestemmingsplan. Zonder inzicht op de rol en uitvoering (regulering, financiële middelen of andere sturingsmogelijkheden) is de betekenis van een visie beperkt[8]. In de gesprekken kwam naar voren dat het maken van strategische keuzes voor het bestemmingsplan in de praktijk onderbelicht wordt. En dat de vertaling in de uitvoering (regulering, financiële middelen of andere sturingsmogelijkheden) in de praktijk onvoldoende wordt gemaakt. Het is belangrijk dat gemeenten deze uitwerking zelf doen, en hier meer aandacht aan besteden. Dit is de kern van de gemeentelijke werkzaamheden in de totstandkoming van het bestemmingsplan.

- De uitwerking in planregels kan in huis gedaan worden door een trainee. Er zijn inmiddels allerlei staalkaarten beschikbaar in hoe visie vertaalt kan worden in passende planregels. Ook hier is veel standaardisatie in mogelijk.
- De vertaling van het 'hoe', en de uitwerking daarvan kan doeltreffend en doelmatig worden uitbesteed aan externe bureaus. Ook deze werkzaamheden zijn verregaand te standaardiseren en automatiseren.

ONDERZOEK SITE: ZORG DAT DE GEMEENTELIJKE GEREEDSCHAPSKIST OP ORDE IS

Het onderzoek van SITE stelt dat gemeenten moeten werken aan en vanuit strategische kaders. Werk vanuit hogere ambities en brede doelstellingen aan open, flexibele kaders zodat diverse invullingen mogelijk blijven. Voorkom detaillistische eisen op deelonderwerpen en vermijd de doorstapeling van harde randvoorwaarden. Zoek scherpte in wezenlijke elementen en essenties. Maak daarin helder onderscheid tussen de kaders op gebiedsniveau en randvoorwaarden op kavelniveau.

Standaardisering mogelijk voor grote delen van het bestemmingsplan

Grote delen van het bestemmingsplan lenen zich voor een vergaande mate van standaardisatie. Dit wordt echter in veel gemeenten nog niet toegepast. Het effect van standaardisatie is tweeledig: het zit in een kortere doorlooptijd, maar ook in een grotere doelmatigheid in de totstandkoming van het bestemmingsplan. Gemeenten die hier al mee aan de gang zijn gegaan, zijn hier zeer over te spreken. '*We hebben de laatste jaren veel regels gestandaardiseerd. Eigenlijk is de hele opzet van het bestemmingsplan gestandaardiseerd. Je hoeft niet telkens opnieuw het wiel uit te vinden. Door die standaardisatie ben je minder tijd kwijt. Ook bestemmingsplannen van derden sluiten aan bij onze standaardsystematiek. Je kunt gewoon een bestemmingsplan van RO online halen. Altijd dezelfde opzet. Bij actualisatieplannen werken we met bouwvlakjes. Heel gedetailleerd bestemmingsplan. Dat nemen de mensen over en dus heb je er heel weinig controle aan. Standaardisatie helpt dus zeker bij versnelling'.*

VERSNELLER: 100 DAGEN PLAN (OF KORTER)

Gemeente Weert doet de beoordeling van principeverzoeken in minder dan 100 dagen: *'We hebben natuurlijk ook de fase voor het conceptbestemmingsplan. Initiatieven waar we geen beleid voor hebben gaan naar het intaketeam. Dat team komt elke twee weken bij elkaar. Als dat team het goed vindt, gaat het verzoek naar het college voor een principe uitspraak. Dan ontvangen initiatiefnemers een brief en moeten ze binnen een half jaar een ontwerpbestemmingsplan indienen waar we mee in procedure kunnen.'* Steeds meer gemeenten werken met een intaketeam waarin gemeente en initiatiefnemer aan de voorkant met elkaar samenwerken om te komen tot een licht en gericht principeverzoek om zo de doorlooptijd van een bestemmingsplan te verkorten. Veel gemeenten duiden dit aan als een 100-dagen plan.

[8] Zie ook: https://www.platform31.nl/publicaties/relatie-tussen-omgevingsplan-en-omgevingsvisie

Doelmatigheid vergroten door regionaal samen te werken in de totstandkoming van bestemmingsplannen en plantoetsing

We signaleren dat met name kleine en middelgrote gemeenten te kampen hebben met gebrek aan menskracht en de benodigde senior-expertise. Binnen deze regio's kan door expertise van verschillende gemeenten te bundelen, in eigen huis meer gedaan worden met minder menskracht in de totstandkoming van nieuwe bestemmingsplannen, en daarin meer te standaardiseren. Een gerichtere aanpak is mogelijk, om sneller te komen tot goede plannen. Deze werkwijze is ook geïntroduceerd bij de regionale omgevingsdiensten waar de benodigde kennis ten aanzien van vergunningsverlening is gepoold. Deze dienstverlening kan regionaal naar behoefte worden uitgebreid voor gemeenten die willen en kunnen aansluiten. Dit is vergelijkbaar met de werking van het kantoor van de landsadvocaat, waar honderden advocaten met massa/kracht/specialiteit op maat voor gemeenten werken.

Overweeg de coördinatieregeling in te zetten

Een coördinatieregeling (afdeling 3.5 van de Awb) regelt de hele procedure van de gecoördineerde besluitvorming. Met gecoördineerde besluitvorming wordt gedoeld op besluiten die zoveel mogelijk dezelfde voorbereiding, totstandkoming en rechtsbescherming (bezwaar en beroep) hebben. De procedurestappen voor de verschillende besluiten vinden dan gelijktijdig plaats. Maar dit gaat niet zo ver dat besluiten waartegen geen rechtsbescherming open staat, alsnog rechtsbescherming krijgen. De coördinatieregeling kan worden georganiseerd per project of per groep van projecten (categorieën). Met een verordening kunnen zelfs alle projecten worden meegenomen. Met zo'n eenmalige verordening kan een gemeente 10 tot 15 jaar gebruik maken van een coördinatieregeling. Hierdoor is een beroepsgang in één stap mogelijk die direct naar de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State gaat, en waarvoor een maximale doorlooptijd van 6 maanden geldt. Met een correcte toepassing kan een gemeente circa 2 tot 2,5 jaar tijd winnen in de doorlooptijd van het bestemmingsplanproces. Het gaat dan niet zozeer om versnelling van het bestemmingsplanproces, maar het proces van het project. Bijvoorbeeld dat de procedure van het bestemmingsplan en de omgevingsvergunning voor bouwen gelijktijdig plaatsvinden en niet na elkaar.

Desondanks wordt de coördinatieregeling nu relatief weinig toegepast door gemeenten. Dit komt voor een belangrijk deel door onbekendheid, en deels omdat bouwplannen nog niet voldoende zijn uitgewerkt. Daarnaast denken gemeenten ten onrechte dat de coördinatieregeling niet meer kan worden toegepast onder de Omgevingswet. Ook moet vooraf een raadsbesluit worden genomen om een coördinatieregeling te gaan toepassen. Raden zijn soms bang de grip te verliezen, maar coördinatieregelingen hebben alleen betrekking op de beroepsgang. Toepassing van de coördinatieregeling vraagt tijdens het voorproces om een extra investering in de samenloop van verschillende procedures. Voorkomen moet worden dat een bouwtoezichtmedewerker vast publiceert vóór de bestemmingsplanprocedure. Daarnaast zijn private partijen door onbekendheid met de jurisprudentie rondom de coördinatieregeling soms tegen inzet van de coördinatieregeling[9].

Overweeg vaker in te zetten op uitnodigingsplanologie

Gemeenten en ontwikkelaars signaleren versnellingsmogelijkheden op grond van laagdrempelige vormen van planvorming. Het gaat dan om het toepassen van uitnodigingsplanologie, en het werken met een spelregelkaart, die in de plaats komt van uitgebreide stedenbouwkundige verkenningen door de gemeente. Daarnaast is er vanaf de start veel contact tussen ontwikkelende eigenaren en gemeente over het resultaat van de nieuwbouwontwikkeling. Gemeente borgt in de spelregelkaart de kern van wat ze belangrijk vindt in de gebiedsontwikkeling, en laat het overige over aan de gebiedsontwikkelaar. De gebiedsontwikkelaar

[9] Als een gemeente de coördinatie doet tussen bestemmingsplan en omgevingsvergunning kan dan met zich meebrengen dat de ontwikkelaar in een vroeg stadium (met risico dat het bestemmingsplan sneuvelt) al investeert in een bouwvergunning. Dat is relatief kostbaar. Maar het is ook mogelijk te werken met een toestemming uit de algemene plaatselijke verordening of een bouwbord waarop het plan op hoofdlijn staat weergegeven. Het hoeft niet per se een omgevingsvergunning te zijn.

draagt de verantwoordelijkheid voor de totstandkoming van het bestemmingsplan en alles wat daarvoor nodig is. Om deze werkwijze te kunnen laten landen binnen de gemeente is het belangrijk dat de gemeente niet zozeer stuurt op het proces van de totstandkoming van het bestemmingsplan en de gebiedsontwikkeling, maar op de beoogde output. Dit is andere manier van werken, dan betrokkenen over het algemeen gewend zijn.

WERKEN MET EEN SPELREGELKAART EN UITNODIGINGSPLANOLOGIE KAN VERSNELLEND WERKEN

Met een spelregelkaart is veel tijd te winnen, in de fase voordat het bestemmingsplan begint. Sinds 2012 werken met name grotere gemeenten met vormen van uitnodigingsplanologie, waarin de gemeente de planvorming lichter maakt. Een bekend voorbeeld is de werkwijze van gemeente Amsterdam door te werken met een compacte spelregelkaart waarin de output van de beoogde gebiedsontwikkeling werd geformuleerd. De spelregelkaart wordt door de gemeenteraad vastgesteld en vormt de leidraad voor het bestemmingsplan. De spelregelkaart vervangt een heel traject van meerjarige interne stedenbouwkundige planvorming in fase nul, maar verkort ook de doorlooptijd van fase 1 tot en met 5 omdat licht en gericht wordt gewerkt door gemeente, en marktpartij.

Een voorbeeld van een dergelijke ontwikkeling was de ontwikkeling van de locatie Cruquius. Bij dit specifieke voorbeeld had een ontwikkelende belegger (Amvest) binnen het bestaand stedelijk weefsel een grote grondpositie verworven. Er was dus een partij die massa kon maken en geld kon investeren. Achteraf waren zowel de gemeente als Amvest zeer tevreden over de kwaliteit van de gebiedsontwikkeling en de doorlooptijd van het bestemmingsplanproces en de gebiedsontwikkeling als geheel.

Overweeg andere vormen van laagdrempelige planvorming

Een vorm van laagdrempelige planvorming die vrijwel in iedere situatie toegepast kan worden, is het werken met ‘vuistregels’ om risico op stapeling van eisen te verkleinen. Steeds meer gemeenten werken met een afwegingskader strategische woningbouwontwikkeling, of een folder met tien vuistregels, of adviesregels met zaken waarop de initiatiefnemer moet letten. In het afwegingskader of de vuistregelkaart staat precies geformuleerd waar initiatiefnemers rekening mee moeten houden voordat ze een aanvraag indienen. Dit blijkt een effectieve vorm van verwachtingenmanagement voor private initiatiefnemers. Gemeenten signaleren dat de kwaliteit van ingediende initiatieven voor nieuwbouwontwikkeling hierdoor substantieel verbetert en dat de hiervoor benodigde voorbereiding op een bestemmingsplan (of bestemmingsplanwijziging) hierdoor flink verkort. Een traditioneel proces[10] wordt zo voorkomen. Een veelvoorkomende en effectieve vuistregel is dat er eerst een stedenbouwkundig plan moet zijn voordat het ontwerp wordt gemaakt. ‘*Kom als initiatiefnemer niet gelijk aanzetten met een ontwerp. Als het stedenbouwkundig niet strookt krijg je een afwijzing, ook als het ontwerp zelf goed is’*, aldus een grote gemeente.

[10] waarin een gemeente plandocumenten ‘toets’ leidt in de praktijk tot meerdere rondes van opmerkingen, en aanpassingen die weer tot andere vragen van de gemeentelijke toetsers leiden, et cetera. Gemeenten signaleren dat vaak tot zes van deze rondes voorkomen om te komen tot een goed ontwerp.

VERSNELLER: ONDERLING VERTROUWEN TUSSEN GEMEENTE EN ONTWIKKELAAR

Een veelbesproken onderwerp in de interviews is het belang van vertrouwen tussen gemeente en betrokken initiatiefnemers[11]. Eigenlijk is de fase van bewustwording bij de gemeente in huis het allerbelangrijkst voor een snelle en succesvolle totstandkoming van het bestemmingsplan. Meeste effect op verkorting van de doorlooptijd ontstaat wanneer er aan het begin wordt geïnvesteerd in bewustwording en vertrouwen binnen de gemeente en in contact met private partijen. Wat gebeurt er met het gebied? Wat is belangrijk voor de gemeente, en wat is belangrijk voor de betrokken private initiatiefnemers? Wat betekenen de opgelegde wensen en eisen van de gemeente? De totstandkoming van een bestemmingsplan gaat sneller als betrokkenen vanuit de gemeente en marktpartijen elkaar vertrouwen, én dat het vertrouwen niet wordt beschaamd.

Denkwijzen uit de Mutual Gains Approach kunnen helpen om gemeente en private initiatiefnemers te helpen denken vanuit de belangen die de ander heeft bij het bestemmingsplan in relatie tot de eigen belangen:

- Zoek naar wederzijds voordeel, zoek naar mogelijkheden om belangen te vervlechten en heb inzicht in die onderdelen die pijnloos zijn voor de samenwerkingspartner.
- Dring aan op objectieve criteria. Er zullen bijna altijd conflictpunten overblijven. Het ontwikkelen van objectieve criteria helpt dan. Maak daarbij gebruik van redelijke normen en redelijke procedures[12].

Als sprake is van vertrouwen tussen gemeente en private initiatiefnemer, dan kunnen projectontwikkelaars ook een substantiële rol vervullen in het versnellen van de onderzoeksfase van het bestemmingsplan.

Wat betekent dit voor betrokkenen bij de totstandkoming van het bestemmingsplan?

Partij	Aanbevelingen om deze oplossingsrichting aan de slag te gaan
Provincie	• Ondersteun (kleinere) gemeenten met het bundelen van menskracht en expertise.
Gemeenten	• Focus als gemeente zelf op visievorming en besteed standaardwerkzaamheden uit aan bijvoorbeeld trainees (opstellen planregels) of externe bureaus (vertaling van 'hoe'). • Overweeg – ook onder de Omgevingswet – om coördinatieregeling in te zetten. • Pas uitnodigingsplanologie toe en werk met een spelregelkaart (in plaats van uitgebreide stedenbouwkundige verkenningen). Borg in de spelregelkaart de kern van wat de gemeente belangrijk vindt in de gebiedsontwikkeling, en laat het overige over aan de gebiedsontwikkelaar. • Voorkom stapeling van eisen: stel vuistregels of een afwegingskader op waarin geformuleerd staat waar initiatiefnemers rekening mee moeten houden voor ze een aanvraag indienen. • Werk zoveel mogelijk met gestandaardiseerde onderdelen voor bestemmingsplannen. Denk hierbij aan bepaalde planregels of de opzet van het bestemmingsplan. • Werk zoveel mogelijk regionaal samen om gebrek aan menskracht en/of expertise op te vangen.

4.4 Heldere en realistische beleidskaders formuleren als basis voor onderzoek

Heldere (realistische) kaders formuleren, gebaseerd op vastgesteld beleid

Voorafgaand aan de totstandkoming van bestemmingsplannen dienen kaders te zijn geformuleerd waarin sectorale belangen aan de voorkant helder zijn gedefinieerd, en onderling zijn gewogen. Indien beleid dat bij de start van het bestemmingsplan nog niet is vastgesteld, kan niet worden betrokken in het betreffende bestemmingsplan, is de kans op een korte doorlooptijd flink groter. '*Je moet kaders hebben en binnen die kaders maak je een bestemmingsplan, en niet andersom.',* kwam in de interviews naar voren.

[11] In de enquête kwam aandacht voor reflectie op het eigen functioneren slechts beperkt aan de orde. In de interviews is hier echter veelvuldig bij stil gestaan.
[12] Zie: https://www.omgevingsweb.nl/vragen/hoe-werkt-de-harvard-onderhandelmethode-van-de-mutual-gains-getting-to-yes-om-tot-een-goede-overeenkomst-te-komen/

Onderzoeksverplichtingen verlichten via beleid

De koppeling tussen beleid en onderzoek is wezenlijk. Onderzoek ten behoeve van het bestemmingsplan dient ingebed te worden in vastgestelde beleid, zodat er minder grondslag is voor bezwaar procedures. Via beleid is de onderzoekslast fors te verminderen. '*Wij hebben bijvoorbeeld voor bodemonderzoek de onderzoeksverplichting met een bodemkwaliteitskaart fors verminderd',* aldus een grote gemeente. De kwaliteitskaart uit het beleid maakte nader bodemonderzoek op veel plekken in de gemeente overbodig. We verwachten dat het overwegend kostenbesparing met zich meebrengt, en niet persé tot versnelling leidt. Immers niet al het onderzoek is op die manier te verlichten. Met name Flora en Fauna onderzoek en stikstofonderzoek kennen een lange doorlooptijd: '*Het gaat zo snel als je langzaamste onderzoek'.*

Overwegen beleidskaders beargumenteerd of tijdelijk los te laten

De Omgevingswet blijft mogelijkheden bieden om vastgestelde beleidskaders op specifieke locaties los te laten. *'Je moet soms durven loslaten, als een ontwikkeling wenselijk is. Als de basis op orde is, en iedereen vertrouwen in heeft in elkaar, dan kan je zaken makkelijker loslaten*', aldus een gemeente. De belangrijkste kernzaken moeten echter goed geregeld zijn.

Een tijdelijke afwijking op het bestemmingsplan mogelijk maken is ook kansrijk. Men kan al vast aan de gang met een tijdelijke vergunning. Die wordt dan gaandeweg omgezet in een permanente vergunning. Hier wordt in de praktijk veelvuldig gebruik gemaakt. Allereerst worden de ruimtelijke keuzes gemaakt, waarna de lichtere regels die van toepassing zijn op tijdelijke bouwwerken worden gebruikt (conform het bouwbesluit).

VOORZIENE TRANSFORMATIEPROBLEMEN VOORWAARTS OPLOSSEN DOOR HELDERE AFSPRAKEN MET ONTWIKKELAAR

Soms is het wenselijk om problemen pas op te lossen als ze zich voordoen, in geval van transformatie. Je hoeft dus niet alle mogelijke risico's en knelpunten aan de voorkant al af te dekken. Een goed voorbeeld is een transformatie van een oud mengvoederbedrijf in Veghel, waarin een transformatie naar onder andere winkels is voorzien. Volgens de heersende parkeernorm waren veel extra parkeerplaatsen nodig. *De eerste winkels mochten echter al aan de gang, voordat ze een oplossing voor dit parkeerprobleem hadden. In goed vertrouwen dat ze het gaandeweg zouden regelen. Die extra parkeercapaciteit was ook pas op termijn nodig. Daarbij kan ook worden gewerkt met een beheerentiteit. Een entiteit die de ontwikkelingen monitort. Die zorgt op tijd dat maatregelen worden getroffen.* Aldus vertegenwoordiger van NRP

Ambities soms meer als stip op de horizon plaatsen

Bestuurlijke beloften moeten realistisch en haalbaar zijn en daarom ook realistisch in de tijd gezet worden. '*Voor sommige onderwerpen maken we duidelijke afspraken aan de voorkant. En soms plaatsen we ambities meer als stip op de horizon',* zo geeft een gemeente aan. *'Sommige verwachtingen of ambities kan je goed oplossen aan het begin van een project. Denk aan invulling van de openbare ruimte, klimaatverandering en mobiliteit. Maar voor bijvoorbeeld de (her)ontwikkeling van een station is het moeilijk om beloften te maken als je er nog niet uit bent met alle partijen (bijvoorbeeld ProRail en de provincie). Dergelijke zaken formuleren we als stip op de horizon. Niet als iets wat we nu direct voor elkaar krijgen.'*

Geen bovenwettelijke eisen vastleggen in beleid

Veel gemeenten geven aan versnelling van de totstandkoming van bestemmingsplan te realiseren door te stoppen met bovenwettelijke eisen. Overweging hierbij is dat het verankeren van bovenwettelijke eisen veel onderhandelingstijd in beslag neemt, en dat er uiteindelijk geen garantie is dat het ook daadwerkelijk gebeurt. Wanneer iemand een omgevingsvergunning aanvraagt, kan de vergunning niet op bovenwettelijke eisen geweigerd worden. '*Je mag natuurlijk ambities formuleren, maar leg ze niet vast in*

verordeningen en bestemmingsplannen. Doe het via een subsidieregeling, en anders gewoon niet. Dat zou het voor iedereen een stuk duidelijker maken. Bijvoorbeeld een besluit van de raad dat onze energieprestatie boven de wettelijke norm moet zijn. Heb er geld voor over of houd daar mee op', zo stelt een grote gemeente.

Wat betekent dit voor betrokkenen bij de totstandkoming van het bestemmingsplan?

Partij	Aanbevelingen om deze oplossingsrichting aan de slag te gaan
Gemeenten	• Weeg verschillende (sectorale) belangen aan de voorkant af, en leg dit vast in (beleids)kaders. Houdt hierbij rekening met de termijn waarop zaken spelen: soms als stip op de horizon. • Verlicht de onderzoekslast waar mogelijk, bijvoorbeeld door beleid of kaartbeelden. • Stel geen bovenwettelijke eisen: verankering hiervan neemt veel (onderhandelings)tijd in beslag. • Wees realistisch: je bent zo snel als je langzaamste onderzoek.

4.5 Onderzoeken anders insteken/aanvliegen, of doorschuiven onder Omgevingswet

Zware onderzoeken primair des gemeentes

Gemeenten moeten ten behoeve van een nieuw bestemmingsplan de belangrijkste onderzoeken op orde hebben en betalen. De kosten kunnen vervolgens grotendeels worden verhaald op ontwikkelaars. Die kosten worden dan opgenomen in het exploitatieplan of in de Anterieure Overeenkomst. Kleine specifieke dingen kan een ontwikkelaar natuurlijk laten onderzoeken. Maar voor een groot plan met onderzoekslast voor cultuurhistorie, geluid, luchtkwaliteit, water, habitat gaat dat in beginstel te ver. '*We vermoeden dat gemeenten soms geen bestemmingsplan meer maken, maar dat er gewoon gewacht wordt op een aanvraag omgevingsvergunning. Zo kunnen ze de onderzoekslast richting de vergunningsaanvrager verschuiven, met kostenverhaal. Dat vind ik niet acceptabel. Zeker als het om bijvoorbeeld archeologie gaat. Die kosten kunnen enorm oplopen, en behoren een gemeente toe, geen individuele aanvrager'.*

DOORSCHUIVEN VAN ONDERZOEKSPLICHTEN ONDER DE OMGEVINGSWET

Onder de Chw en na ingang van de Omgevingswet is er meer ruimte om als gemeente afwegingen te maken over het doorschuiven van onderzoeksplichten. Dit heeft als voordeel dat aan de voorkant van de totstandkoming van het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte en straks het omgevingsplan minder onderzocht hoeft te worden. Dit kan sneller zijn, en werkt kostenbesparend. Vooral in globale plannen op basis van een organische toekomstige ontwikkeling heeft dit het voordeel dat aan de voorkant geen zaken onderzocht hoeven te worden voor mogelijke functies in het plan waarvan het onzeker is dat deze er gaan komen. Een initiatiefnemer die zich meldt voor de realisatie van een bepaald programma kan dan de bijbehorende onderzoeksplichten uitvoeren, op maat en actueel voor het initiatief.

Goed onderzoek is belangrijker dan meer onderzoek

Een flink deel van de doorlooptijd van het bestemmingsplan wordt belegd door onderzoek doen ten behoeve van het bestemmingsplan. Uiteindelijk worden er weinig bestemmingsplannen vernietigd. Dit roept de vraag op of er niet wat minder kan worden onderzocht. Gesprekspartners van gemeenten en private partijen stellen echter de zorgvuldigheid waarmee onderzoek wordt gedaan voorop. Men signaleert regelmatig 'foutjes', die in fase 6 na een bestuurlijke lus hersteld dienen te worden. '*Het gaat niet helemaal goed. Natuurlijk kennen we de bestuurlijke lus. Maar vaak hoef je niet te wachten en kan je zelf je fouten al herstellen. Heb soms het idee dat de gemeente het wel doorheeft, maar toch wacht tot RvS zegt je moet je huiswerk opnieuw doen. Niet minder onderzoek doen, maar het juiste doen. Minder helpt niet, maar het moet* ***goed zijn.*** *Licht en gericht, en kloppend',* aldus een vertegenwoordiger van NEPROM.

EERDER STARTEN MET UITVOERING, OP BASIS VAN VASTGESTELD BESTEMMINGSPLAN: RISICOVOL!

In fase 6 zit vaak een jaar of meer vertraging. Wanneer bestemmingsplanen zijn vastgesteld, wordt slechts incidenteel een bestemmingsplan vernietigd door de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. In de interviews kwam regelmatig naar voren dat al vast beginnen met de realisatie een potentiële versneller kan zijn. Dit gebeurt zelden, omdat de risico's door marktpartijen als groot worden ervaren. Banken geven geen financiering voor plannen die nog niet onherroepelijk zijn, en ontwikkelaars wijzen erop dat plannen weliswaar uiteindelijk niet worden vernietigd, maar dat in het merendeel van de gevallen opdracht wordt gegeven onderzoek opnieuw te doen. Dit kan aan de voorkant worden voorkomen.

Gemeenten stellen dat ze er steeds vaker vanuit gaan dat het onderzoek aangevochten gaat worden. Men bereid zich hierop voor. Een gemeente die een grootschalige landelijke leisure ontwikkeling moest onderbouwen: '*we hadden een bezwaar van tientallen pagina's om de onderbouwing van de verkeerscijfers onderuit te halen. We wisten dat het zou gebeuren. Een sterke concurrent die alles uit kast zou halen. Daarom hebben we de verkeerscijfers driedubbel geborgd, om dat overeind te houden.*

Belangrijk uitgangspunt is dat onderzoeken op de correcte manier uitgevoerd zijn. De afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State beoordeelt met name of er procedurefouten zijn gemaakt. Daarin is ook de koppeling tussen beleid en onderzoeken voor het bestemmingsplan heel belangrijk.

Onderzoekslast verminderen door hergebruik bestaande gegevens

Uit de interviews blijkt dat gemeenten verwachten de onderzoekslast drastisch te kunnen verminderen door data voor verschillende opgaven te kunnen hergebruiken. '*Je ziet nu bijvoorbeeld bij de Regionale Energietransitie (RES), die stellen nu allemaal binnen 2 jaar een milieu effecten rapportage op. Dat is een enorme bak aan data over windturbines, landschap, leefomgeving, et cetera. Zulke data kan je heel goed hergebruiken voor andere opgaven. Bijvoorbeeld de woningbouwopgave. Deze data kunnen veel vaker worden hergebruikt dan nu gebeurt. Daar liggen belangrijke kansen om procedures in de voorfase te versnellen',* aldus een vertegenwoordiger van de VNG.

Dat het nu niet gebeurt komt deels omdat de informatie-uitwisseling binnen een gemeente niet op orde is, of dat er in de data vaak net andere parameters gehanteerd worden dan nodig zijn voor een ander onderzoek. Gemeenten verwachten een efficiencyslag te behalen door gegevens aan de voorkant meer integraal uit te vragen.

Data uit basisregistraties door ontwikkelen

De Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) biedt goede aanknopingspunten voor het doorontwikkelen van data die kunnen worden benut voor onderzoek voor het bestemmingsplan, bijvoorbeeld voor woningbouw. Er moet een slag gemaakt worden in de beschikbaarheid van microdata voor overheden en onderzoeksbureaus. Het organiseren en faciliteren van dit proces ligt in eerste aanleg bij de rijksoverheid. '*Ga binnen BZK het gesprek aan over basisregistraties. Maak een roadmap voor het koppelen van data aan reken- en meetvoorschriften van het Rijk. Hanteer dezelfde begrippen. Hang meer etiketten aan de BRP gegevens, etiketten die je nodig hebt in beleidsontwikkeling en de onderzoeksfase. Zodat die doorontwikkeling van beleid naar planvorming en uitvoering sneller gaat'.*

Digitalisering van onderzoeken biedt basis voor betere besluitvorming

Normstellingen kunnen beter worden ervaren met behulp van 3D-simulaties. Zo maak je dingen minder abstract. De uitdaging zit erin dat CBS en de Basisregistratie en allerlei andere data aan elkaar worden gekoppeld ten behoeve van planologische processen. '*Je kunt een soort Sim City aanpak hanteren voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, voor bewoners. Als we de blokjes zo en zo neerzetten, dan is dit het effect? Zo ontstaat een soort integrale printplaat in de onderzoeksfase. Eigenlijk is het*

momenteel behoorlijk inefficiënt wat we doen met onderzoeksrapporten. In een 3D-omgeving zie je meteen wat het effect is van bijvoorbeeld verkeer op een ontwikkeling. Eigenlijk wil je dat de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State de effecten kan ervaren in 3D. Geef ze realiteit, dan maak je van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State scheidsrechter in plaats van grensrechter'.

MENGPANEEL OMGEVINGSWET IS OP TERMIJN EEN MOGELIJKE VERSNELLER

Onder de Omgevingswet wordt een mengpaneel geïntroduceerd, waarin afwegingen rondom locaties inzichtelijk worden gemaakt. Welke punten hebben we allemaal. Welke staan op rood en welke staan op groen? Waar liggen de afwegingen? Wat is belangrijk en wat is bijzaak? Waar heb je vertrouwen in? De Omgevingswet biedt gemeenten de ruimte om binnen haar eigen kaders afwegingen te maken over de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Dit 'mengpaneel' biedt kansen voor versnelling: gemeenten krijgen de mogelijkheid om binnen specifieke projecten af te wijken van normen en eisen op diverse beleidsterreinen. De onderzoekslast kan hiermee drastisch worden verminderd. Echter, een aantal geïnterviewden geeft aan dat – zeker in de beginfase van de Omgevingswet – het mengpaneel juist kan leiden tot méér vertraging, simpelweg omdat processen nog niet zijn gestroomlijnd.

Gemeenten merken wel op dat het opstarten en invullen van het mengpaneel lang zou kunnen duren. *'De voorbereidende vindt iedereen nu al lang duren, zo blijkt uit de enquête. We vermoeden dat deze voorbereiding in beginsel alleen maar langer gaat duren als we het 'mengpaneel onder de Omgevingswet' goed willen invullen en benutten. Dat je sommige onderzoeken naar achter kunt schuiven richting de vergunningverlening gaat zeker helpen. Maar in het begin kunnen we daar nog niet op rekenen. Om meters te maken moet je mensen hebben die op de automatische piloot kunnen opereren. We ontdekken vast en zeker in het begin grote problemen met de Omgevingswet en alle procedures. Gewoon omdat die automatische piloot nog niet werkt. In de pilotfase loop je geheid tegen deze hick-ups aan'.*

Wat betekent dit voor betrokkenen bij de totstandkoming van het bestemmingsplan?

Partij	Aanbevelingen om deze oplossingsrichting aan de slag te gaan
Provincie	• Stel provinciale bronnen en registratiesystemen beschikbaar aan gemeenten, zodat data slimmer gebruikt kan worden. Voordeel hiervan is daarnaast eenduidigheid tussen gemeenten.
Gemeenten	• Focus op kwaliteit onderzoeken, niet kwantiteit. • Ga slim om met data: gebruik data voor meerdere onderzoeken en ontwikkel registratiesystemen door – zoals de BAG, het BRP, of een plancapaciteitsmonitor – voor slimme koppelingen. • Benut digitalisering voor het visualiseren van normstellingen. Via 3D simulaties kunnen abstracte uitgangspunten visueel inzichtelijk gemaakt worden.

4.6 Meer sturing op rijksniveau overwegen

Gemeenten signaleren dat het rijk hen beter in positie kan brengen om de totstandkoming van het bestemmingsplan te versnellen. Dit heeft verschillende aspecten.

Weging van woningbouw in de afweging van ruimtelijke belangen zwaarder laten wegen

In de interviews komt naar voren dat belangen van inwoners die een woning zoeken in een bepaalde gemeente over het algemeen lijken onder te sneeuwen en de brede afwegingen die gemeenteraden maken rondom de keuzes die in een bestemmingsplan worden gemaakt. Verwacht mag worden dat gemeenteraden deze belangen namens de samenleving goed borgen, maar in de werkelijkheid zijn raadsleden gevoeliger voor insprekers namens een specialistisch belang dan voor de meer generieke woonbehoefte van huishoudens. Ook in het planologisch proces zijn er veel mogelijkheden om gevestigde belangen te borgen. Dit kan echter ook ten koste gaan van diegenen die juist belang hebben bij een vlotte doorgang van de planrealisatie.

Het Rijk kan gemeenten steunen in het behartigen van belangen van huishoudens die in de huidige woningmarkt geen woning kunnen vinden, door wettelijke haakjes te bieden om het belang van woningbouw boven andere belangen te wegen. Bijvoorbeeld door normen aan gemeenten te bieden, in hoe deze afweging te maken ten faveure van woningbouw en betaalbaarheid.

Verbod op juridisch vastleggen bovenwettelijke eisen en ambities

Landelijk beleid kan het risico op stapeling van eisen verkleinen. Uit de enquête en de gesprekken komt naar voren dat bovenwettelijke eisen in het gemeentelijk beleid een invloedrijke vertragende factor is, die veel onderhandeltijd met zich meebrengt, en desondanks niet kan worden afgedwongen, omdat een omgevingsvergunning er niet op kan worden afgewezen.

Overwogen kan worden dat het rijk veel voorkomende kwalitatieve eisen in bijvoorbeeld het Paris-proof maken van gebiedsontwikkeling en de energietransitie, circulair en natuurinclusief bouwen en woonkeur[13] versneld opneemt in landelijk beleid, zoals het bouwbesluit. Ook is er vanuit de praktijk een sterke behoefte aan een eenduidige normstelling voor stikstof.

Hierdoor verliezen gemeenten de noodzaak om deze eisen in het bestemmingsplan en de anterieure overeenkomst te verankeren. Bijkomend voordeel is dat private partijen met een gestandaardiseerd eisenpakket goed uit de voeten kunnen, terwijl nu telkens op maat een pakket wordt uit onderhandeld.

In het verlengde daarvan raden we aan te overwegen een verbod of stevige negatieve aanbeveling te overwegen om bovenwettelijke eisen vast te leggen in gemeentelijk beleid. Uitzondering kan gemaakt worden voor eisen die door middel van een gemeentelijke subsidieverordening mogelijk gemaakt worden ‘boter bij de vis’, zodat de gemeente ook middelen verbindt aan de gemaakte kwalitatieve keuzes.

Aandachtspunt in het landelijk borgen van op dit moment veelvoorkomende bovenwettelijke eisen, voorkomen moet worden dit het een lobby van allerhande belangengroepen initieert, en dat de maatregelen daadwerkelijk bijdragen aan de (landelijk) beoogde doelstellingen.

[13] Eisen ten aanzien van draaicirkels, levensloopgeschiktheid

VOORBEELD LANDELIJKE NORMEN IN PLAATS VAN BOVENWETTELIJKE EISEN

De invoering van de BENG-norm heeft veel extra geld gekost in de gebiedsontwikkeling. Die extra kosten post is niet heel zichtbaar in de verkoopprijzen van nieuwbouwwoningen. Een huis wordt daar niet per se meer waard door. Door die beleidskeuze is de residuele grondwaarde in veel projecten lager geworden. Dat is een keerzijde van landelijke invoering. Het geldt voor iedereen, maar de keuze kost geld. Dat geld kan niet in andere dingen worden gestopt. Denk aan sociale huurwoningen.

Doordat de norm landelijk geldt kunnen partijen de maatregelen in woningbouwprojecten standaardiseren, en massa maken. Hierdoor worden de relatieve meerkosten van deze investeringen lager, en is het uiteindelijke effect op de energieprestatie van woningen doelmatiger geworden.

Overzie mogelijk onbedoelde impact van (gemeentelijke, landelijke of Europese) wetgeving

Het is belangrijk om vooraf de mogelijke consequenties in te zien van nieuwe wettelijke kaders. Bijvoorbeeld als het gaat om bescherming van bepaalde bomen of vogels. Vaak is dat landelijk of Europees beleid. Daarbij is soms geen rekening gehouden met bijvoorbeeld woningbouw in wijken waar die bomen of vogels voorkomen, een (absolute) normstelling heeft dan grote ongewenste neveneffecten. *'Als maatschappij vinden we dus blijkbaar die ene vogelsoort zo belangrijk dat hij niet mag wijken voor woningbouw. Dat kan niet de bedoeling zijn. Wij maken vaak mee dat die consequenties niet te overzien zijn.'*

Dergelijke externe effecten van beleid moeten zoveel mogelijk vooraf worden meegenomen. Dit is ook een aandachtspunt bij de invoering van de Omgevingswet, het is belangrijk gewenste en ongewenste effecten van wetgeving vooraf te doordenken. Probeer niet alles zo gedetailleerd mogelijk te beschrijven.

Bied een stok achter de deur voor vastgelopen onderhandelingen

Uit de enquêtes en de interviews komt naar voren dat heronderhandelingen tussen gemeente en initiatiefnemer in verschillende fasen van de totstandkoming van het bestemmingplan de doorlooptijd van de totale procedure verlengt. In de interviews is naar voren gekomen dat impasses kunnen ontstaan die de totstandkoming van het bestemmingsplan en de voortgang van nieuwe gebiedsontwikkeling sterk terug kunnen zetten. Een mogelijke oplossing is het introduceren van een wettelijke stok achter de deur voor vastgelopen onderhandelingen. Hiermee ontstaat een doorzettingskracht die stimuleert dat de gemeente en projectontwikkelaar er sneller minnelijk uit komen.[14] De zogenaamde Dispute Resolution is een aansprekend Brits voorbeeld.

[14] Dit principe 'negotiation in the shadow of the law' is in de wetenschappelijke literatuur veelvuldig beschreven, onder ander door Scharpf, 1998. Een bekend voorbeeld is dat het opstarten van een onteigeningsprocedure, de doorlooptijd van de minnelijke onderhandeling verkort.

DISPUTE RESOLUTION

In Groot Brittannië wordt veelvuldig onderhandeld over een breed spectrum aan kwantitatieve en kwalitatieve aspecten in de gebiedsontwikkeling. Om uit onderhandel-impasses te komen is er de procedure van de zogenaamde dispute resolution. Dat houdt in dat de planvorming en onderhandeling worden voorgelegd aan een onafhankelijke derde partij, die documenten en onderliggende financiën bekijkt en een oordeel velt over stukken en onderliggende belangen onafhankelijk op haalbaarheid en realisme weegt. Deze werkwijze heeft een zekere overeenkomst met het proces rondom de wet voorkeursrecht gemeenten in Nederland. Als dat gevestigd is en iemand biedt zijn grond te koop aan, dan doet de gemeente een bod. Dan kan de verkoper op ieder moment naar de rechter stappen en de grond laten waarderen door 3 onafhankelijke taxateurs. De blik van buiten kan helpen uit de impasse te komen.

Onteigeningsgrondslag aanpassen kan versnellend effect hebben

In stedelijke vernieuwing en transformatie zou onteigening kunnen bijdragen aan versnelling. Dat is alleen iets waar politiek gezien binnen veel gemeenten nog een veto op rust en waar het Rijk mogelijk een rol in kan vervullen. Daarbij is doorzettingsmacht bij herverkaveling belangrijk, waarbij een minderheid van eigenaren op een gegeven moment overruled kunnen worden, met een financiële compensatie, om hold-out problemen te voorkomen. '*Nu kan de laatste persoon een heel project tegenhouden. Dan moet je gaan onteigenen en dat kost tijd. Nu zie je ook gewoon plekken waar om bestaande complexen heen is ontwikkeld, omdat eigenaren niet wilden verkopen. Dit is soms echt onwenselijk. Dan heb je een eiland in zo'n gebied. Ik ben in die zin wel voor een sterkere overheid',* aldus een vertegenwoordiger van het NRP.

In de Omgevingswet aanknopingspunten die dit proces kunnen versoepelen. Gemeenten kunnen door een besluit kwaliteit leefomgeving schuifruimte voor transformatie en herontwikkeling creëren. Door zelf enkele milieunormen beïnvloeden, de Beng-norm of eisen aan milieuprestaties en geluidseisen lichter maken. Betrokken gesprekspartners signaleren het risico dat de RvS in haar jurisprudentie deze benodigde speelruimte weer afsluit, wegens een te grote rechtsonzekerheid. *'Dit is spel voor juristen en heel jammer voor de broodnodige versoepeling van normeringen'.* aldus een vertegenwoordiger van het NRP.

Breid de capaciteit van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uit

Een eenvoudige manier om de doorlooptijd van fase 6 (van vastgesteld bestemmingsplan tot onherroepelijk bestemmingsplan) te verminderen, is het vergroten van de capaciteit van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Wat betekent dit voor betrokkenen bij de totstandkoming van het bestemmingsplan?

Partij	Aanbevelingen om deze oplossingsrichting aan de slag te gaan
Rijk	• Biedt wettelijke haakjes om het belang van woningbouw boven andere belangen te wegen. Bijvoorbeeld door heldere normen aan te bieden in hoe deze afweging te maken ten faveure van woningbouw en betaalbaarheid. • Overweeg om veel voorkomende kwalitatieve eisen in bijvoorbeeld het Paris-proof maken van gebiedsontwikkeling en de energietransitie, circulair en natuurinclusief bouwen en woonkeur versneld op te nemen in landelijk beleid. Dit creëert duidelijkheid en een gelijk speelveld. • Faciliteer bovenstaande aanbevelingen bijvoorbeeld middels pilots of experimenteerprojecten. • Denk gewenste en ongewenste effecten van nieuwe wetgeving goed door. Absolute en gedetailleerde normstellingen kunnen woningbouwontwikkeling belemmeren. • Probeer gaten te dichten in wetgeving die vertragend werken (zoals het Varkens in nood-arrest, of Didam-arrest). • Overweeg het introduceren van een wettelijke stok achter de deur voor vastgelopen onderhandelingen tussen gemeenten en initiatiefnemers, zoals het Britse Dispute Resolution. • Overweeg onteigeningsgrondslag te versoepelen om gemeentelijke doorzettingsmacht bij transformatie en herverkaveling te versterken. • Breidt de capaciteit van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uit.

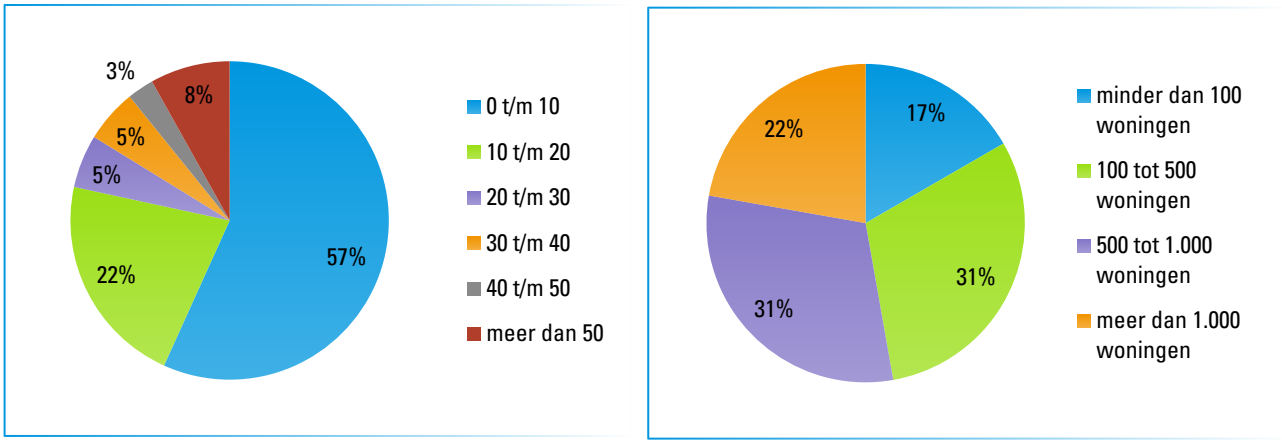
Bijlage: figuren enquête

Enquêteresultaten fase 1: voorbereiding en onderzoek

Gemeenten hebben relatief veel plannen in de eerste fase

- Iets meer dan de helft van de gemeenten heeft 0 tot 10 plannen in deze fase.
- Ongeveer 20% van de gemeenten heeft meer dan 20 plannen in deze fase. Dit lijkt weinig, maar in andere fasen hebben gemeenten gemiddeld minder plannen.
- Gemeenten hebben zowel kleine (van minder dan 100 woningen) als grotere plannen (van meer dan 1.000 woningen) in deze fase.

Figuur *14*: hoeveel woningbouwplannen en woningen bevinden zich in deze fase?

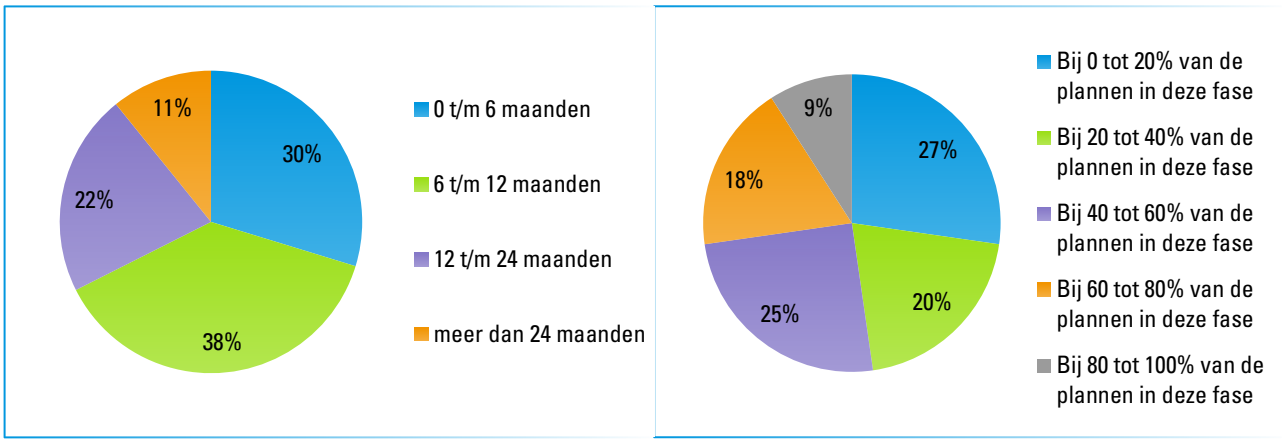


Bron: Enquête, Stec Groep (2022).

Doorlooptijd in deze fase meestal minder dan een jaar, vertraging treed relatief vaak op

- De eerste fase wordt gemiddeld in een half jaar tot een jaar doorlopen.
- Slechts 27% van de gemeenten geeft aan dat vertraging bij 0 tot 20% van de plannen optreedt. Dit aandeel is bij andere fasen beduidend hoger. Vertraging treedt in de eerste fase dus relatief vaak op.

Figuur *15*: hoe lang is de gemiddelde doorlooptijd en in hoeverre is er sprake van vertraging?

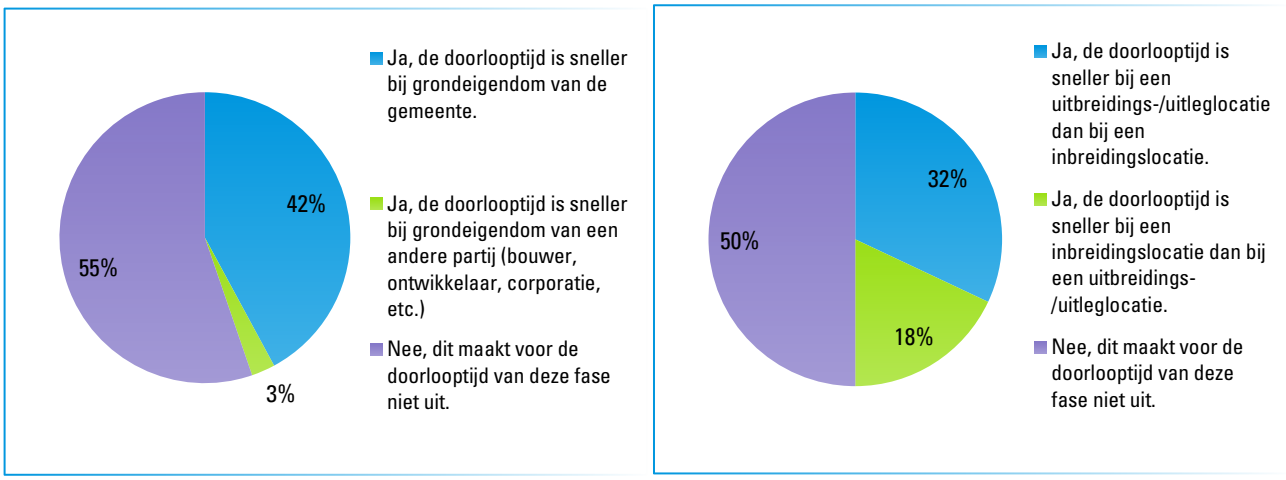


Bron: Enquête, Stec Groep (2022).

Grondeigendom en type locatie maakt volgens helft gemeenten niet uit in deze fase

- 55% van de gemeenten geeft aan dat de doorlooptijd van plannen niet beïnvloed wordt door het grondeigendom. Van de overige gemeenten geeft een ruimte meerderheid (42%) aan dat de doorlooptijd sneller is bij grondeigendom van gemeenten.
- De helft van de gemeenten geeft aan dat de doorlooptijd van plannen niet beïnvloed wordt door het type locatie. Van de overige gemeenten geeft een meerderheid (32%) aan dat de doorlooptijd sneller is bij een uitbreidings-/uitleglocatie. De overige 18% vindt de doorlooptijd bij inbreidingslocaties sneller.

Figuur *16*: maakt het voor de doorlooptijd uit of plannen in eigendom zijn van de gemeente (links) en maakt het type locatie uit voor de doorlooptijd (rechts)?



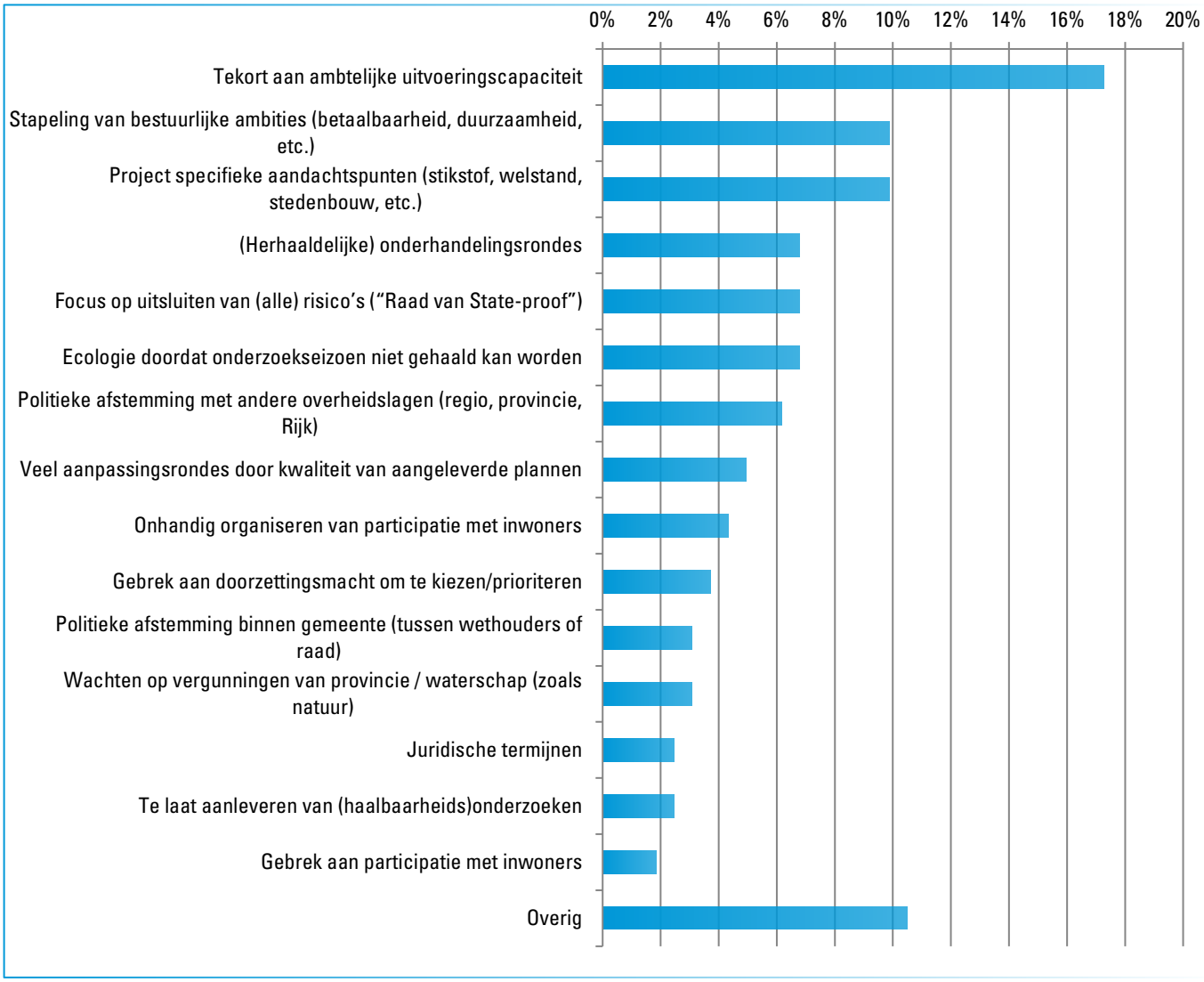
Bron: Enquête, Stec Groep (2022).

Vertraging door gebrek aan capaciteit, bestuurlijke ambities en project specifieke aandachtspunten

Er zijn verschillende oorzaken voor vertraging in deze fase (zie onderstaand figuur). Gemeenten noemen de volgende oorzaken het vaakst:

- Tekort aan ambtelijke uitvoeringscapaciteit (17% van de antwoorden)
- Stapeling van bestuurlijke ambities, zoals duurzaamheid en betaalbaarheid (15% van de antwoorden)
- Project specifieke aandachtspunten, zoals stikstof, welstand en stedenbouw (15% van de antwoorden)

Figuur 17: belangrijkste oorzaken van vertraging



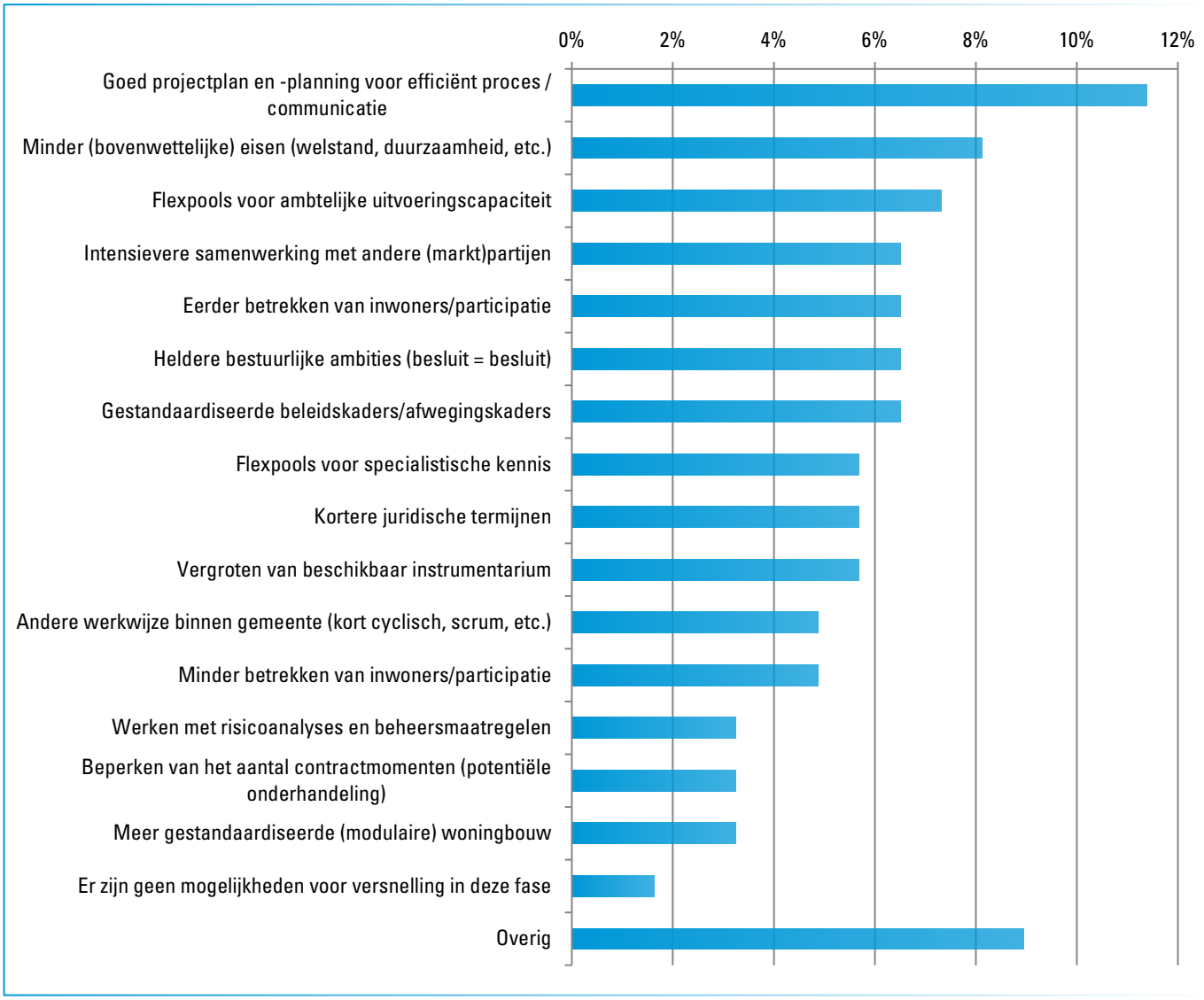
Bron: Enquête, Stec Groep (2022).

Oplossingsrichtingen: goed projectplan en -planning, minder bovenwettelijke eisen en flexpools

Gemeenten geven ook aan dat er verschillende oplossingen zijn tegen vertraging in deze fase (zie onderstaand figuur). Gemeenten noemen de volgende oplossingsrichtingen het vaakst:

- Goed projectplan en -planning voor efficiënt proces en communicatie (11% van de antwoorden)
- Minder (bovenwettelijke) eisen, aan bijvoorbeeld duurzaamheid en welstand (8% van de antwoorden)
- Flexpools voor ambtelijke uitvoeringscapaciteit (7% van de antwoorden)

Figuur 18: mogelijkheden voor versnelling



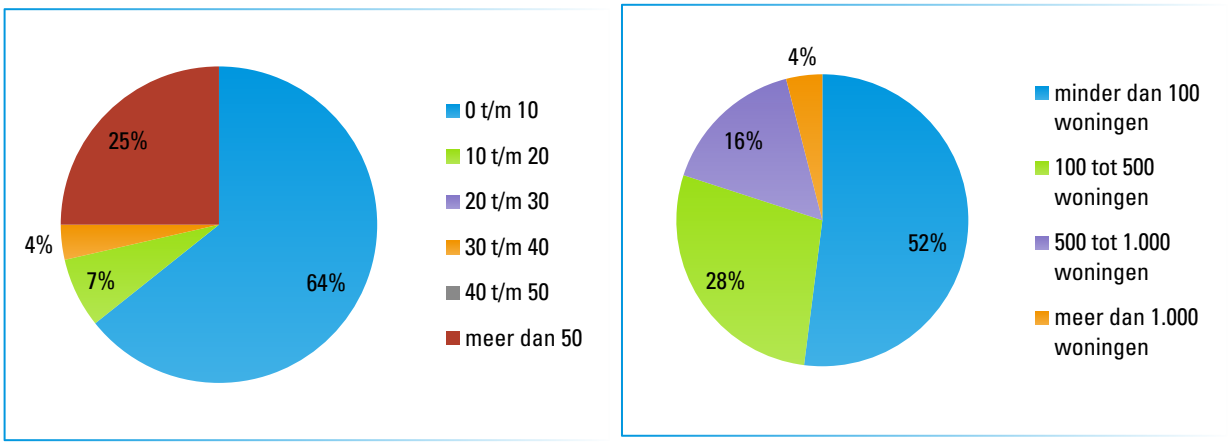
Bron: Enquête, Stec Groep (2022).

Enquêteresultaten fase 2: juridische vertaling naar voorontwerpbestemmingsplan

Gemeenten hebben relatief veel plannen in de tweede fase

- Circa 60% van de gemeenten heeft 0 tot 10 plannen in deze fase.
- Ongeveer 25% van de gemeenten heeft meer dan 50 plannen in deze fase. Dit aandeel is relatief groot vergeleken met andere fasen in de bestemmingsplanprocedure.
- Gemeenten hebben vaak kleine plannen in deze fase: ongeveer de helft bestaat uit minder dan 100 woningen en nog een kwart uit minder dan 500 woningen.

Figuur 19: hoeveel woningbouwplannen en woningen bevinden zich in deze fase?

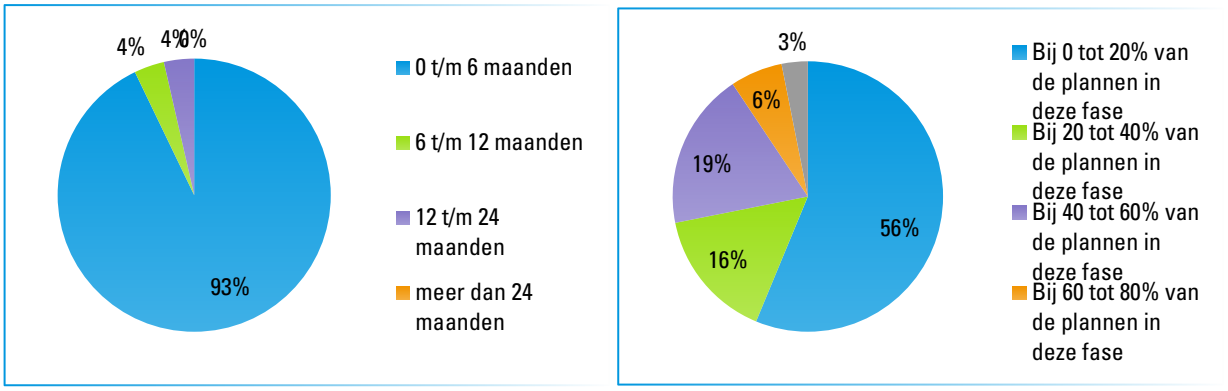


Bron: Enquête, Stec Groep (2022).

Doorlooptijd in deze fase meestal minder dan een half jaar, vertraging treed relatief weinig op

- Meer dan 90% van de gemeenten doorloopt deze fase in minder dan een half jaar.
- Meer dan de helft van de gemeenten geeft aan dat vertraging bij 0 tot 20% van de plannen optreedt. Dit aandeel is bij andere fasen beduidend lager. Vertraging treedt in deze fase dus relatief minder op.

Figuur 20: hoe lang is de gemiddelde doorlooptijd en in hoeverre is er sprake van vertraging?

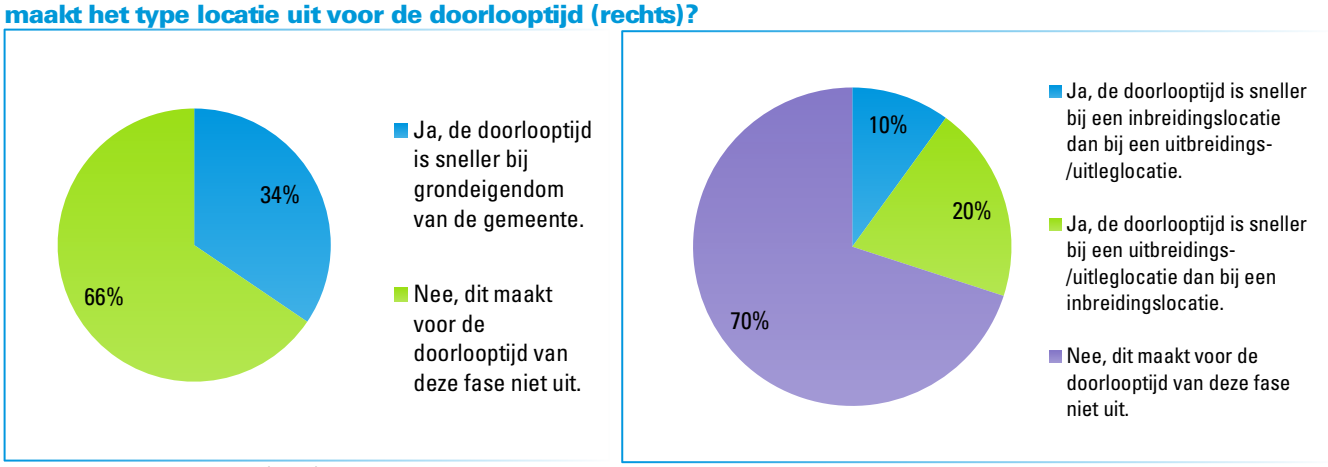


Bron: Enquête, Stec Groep (2022).

Grondeigendom en type locatie maakt volgens helft gemeenten niet uit in deze fase

- 66% van de gemeenten geeft aan dat de doorlooptijd van plannen niet beïnvloed wordt door het grondeigendom. Alle overige gemeenten (33%) geven aan dat de doorlooptijd sneller is bij grondeigendom van gemeenten.
- 70% van de gemeenten geeft aan dat de doorlooptijd van plannen niet beïnvloed wordt door het type locatie. Van de overige gemeenten geeft een meerderheid (20%) aan dat de doorlooptijd sneller is bij een uitbreidings-/uitleglocatie. De overige 10% vindt de doorlooptijd bij inbreidingslocaties sneller.

Figuur 21: maakt het voor de doorlooptijd uit of plannen in eigendom zijn van de gemeente (links) en maakt het type locatie uit voor de doorlooptijd (rechts)?



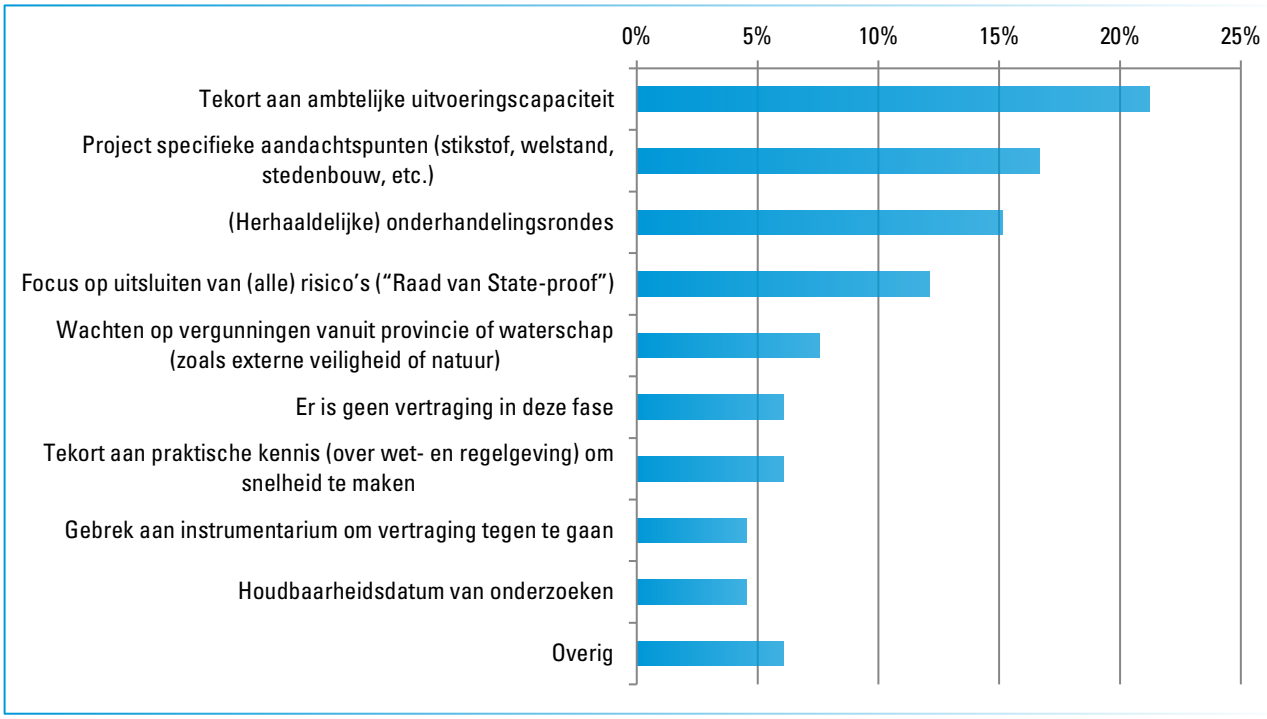
Bron: Enquête, Stec Groep (2022).

Vertraging door gebrek aan capaciteit, project specifieke aandachtspunten en onderhandelingsrondes

Er zijn verschillende oorzaken voor vertraging in deze fase (zie onderstaand figuur). Gemeenten noemen de volgende oorzaken het vaakst:

- Tekort aan ambtelijke uitvoeringscapaciteit (21% van de antwoorden)
- Project specifieke aandachtspunten, zoals stikstof, welstand en stedenbouw (17% van de antwoorden)
- (Herhaaldelijke) onderhandelingsrondes (15% van de antwoorden).

Figuur 22: belangrijkste oorzaken vertraging



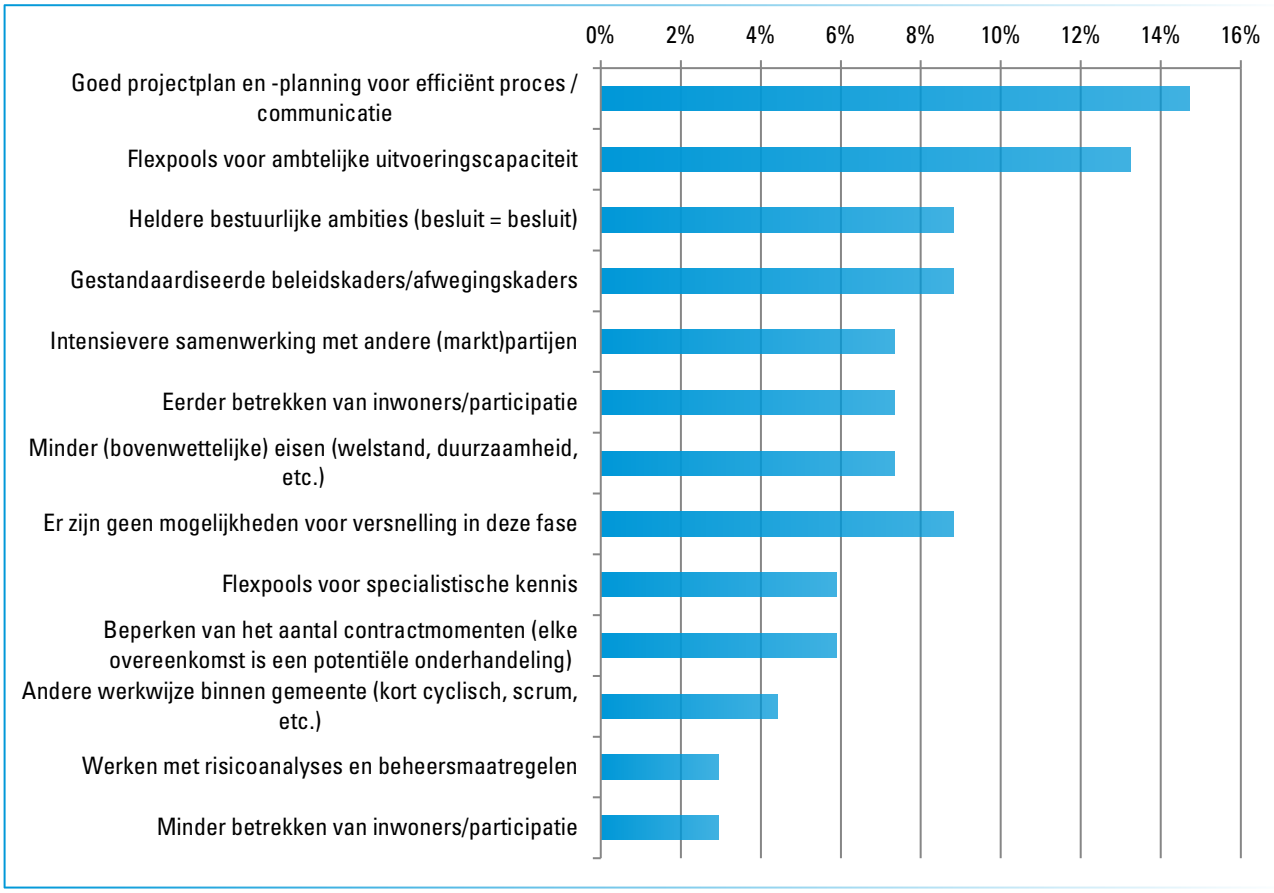
Bron: Enquête, Stec Groep (2022).

Oplossingsrichtingen: goed projectplan en -planning, flexpools en heldere bestuurlijke ambities

Gemeenten geven ook aan dat er verschillende oplossingen zijn tegen vertraging in fase 1 (zie onderstaand figuur). Gemeenten noemen de volgende oplossingsrichtingen het vaakst:

- Goed projectplan en -planning voor efficiënt proces en communicatie (15% van de antwoorden)
- Flexpools voor ambtelijke uitvoeringscapaciteit (13% van de antwoorden)
- Heldere bestuurlijke ambities en gestandaardiseerde beleids-/afwegingskaders (beiden 9%).

Figuur 23: mogelijkheden voor versnelling



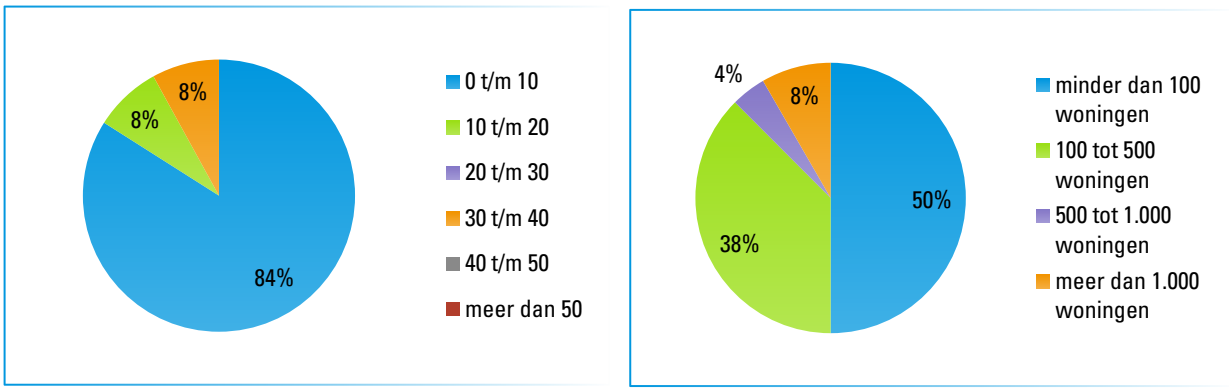
Bron: Enquête, Stec Groep (2022).

Enquêteresultaten fase 3: procedure voorontwerp- naar ontwerpbestemmingsplan

Gemeenten hebben relatief weinig plannen in de derde fase

- Circa 84% van de gemeenten heeft maar 0 tot 10 plannen in deze fase.
- Gemeenten in de enquête hebben niet meer dan 40 plannen in deze fase.
- Gemeenten hebben vaak kleine plannen in deze fase: ongeveer de helft bestaat uit minder dan 100 woningen en bijna 40% bestaat uit minder dan 500 woningen.

Figuur 24: hoeveel woningbouwplannen en woningen bevinden zich in deze fase?

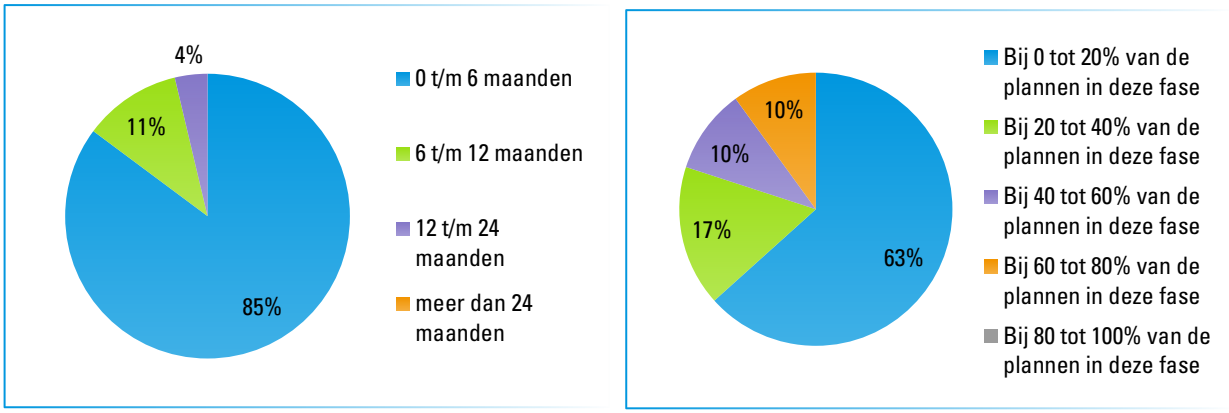


Bron: Enquête, Stec Groep (2022).

Doorlooptijd in deze fase meestal minder dan een half jaar, vertraging treed relatief weinig op

- Zo'n 85% van de gemeenten doorloopt deze fase in minder dan een half jaar.
- Meer dan 60% van de gemeenten geeft aan dat vertraging bij 0 tot 20% van de plannen optreedt. Dit aandeel is bij andere fasen beduidend lager. Vertraging treedt in deze fase dus relatief minder op.

Figuur 25: hoe lang is de gemiddelde doorlooptijd en in hoeverre is er sprake van vertraging?

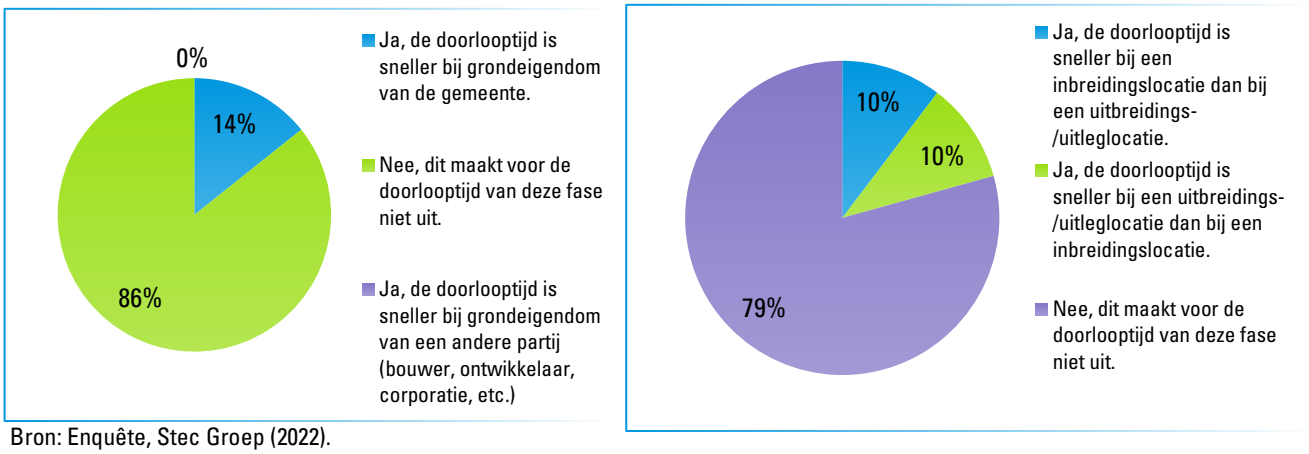


Bron: Enquête, Stec Groep (2022).

Grondeigendom en type locatie maakt volgens helft gemeenten niet uit in deze fase

- 86% van de gemeenten geeft aan dat de doorlooptijd van plannen niet beïnvloed wordt door het grondeigendom. Alle overige gemeenten (14%) geven aan dat de doorlooptijd sneller is bij grondeigendom van gemeenten.
- Bijna 80% van de gemeenten geeft aan dat de doorlooptijd van plannen niet beïnvloed wordt door het type locatie. Van de overige gemeenten geeft een meerderheid (10%) aan dat de doorlooptijd sneller is bij een uitbreidings-/uitleglocatie. De overige 10% vindt de doorlooptijd bij inbreidingslocaties sneller.

Figuur 26: maakt het voor de doorlooptijd uit of plannen in eigendom zijn van de gemeente (links) en maakt het type locatie uit voor de doorlooptijd (rechts)?



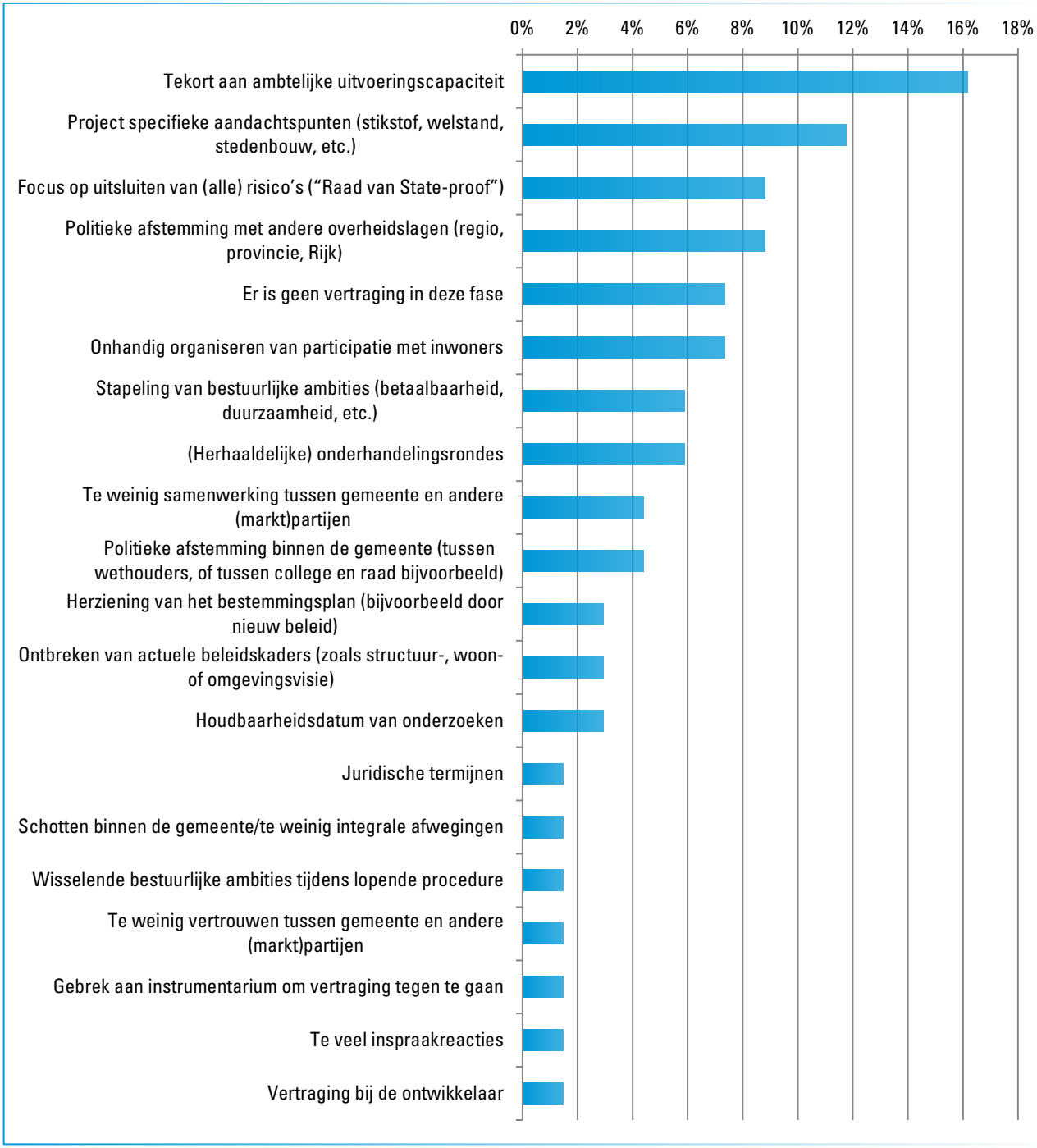
Bron: Enquête, Stec Groep (2022).

Vertraging door gebrek aan capaciteit, project specifieke aandachtspunten en uitsluiten risico's

Er zijn verschillende oorzaken voor vertraging in deze fase (zie onderstaand figuur). Gemeenten noemen de volgende oorzaken het vaakst:

- Tekort aan ambtelijke uitvoeringscapaciteit (16% van de antwoorden)
- Project specifieke aandachtspunten, zoals stikstof, welstand en stedenbouw (12% van de antwoorden)
- Focus uitsluiten van alle risico's en politieke afstemming met andere overheidslagen (beiden 9%).

Figuur 27: belangrijkste oorzaken van vertraging



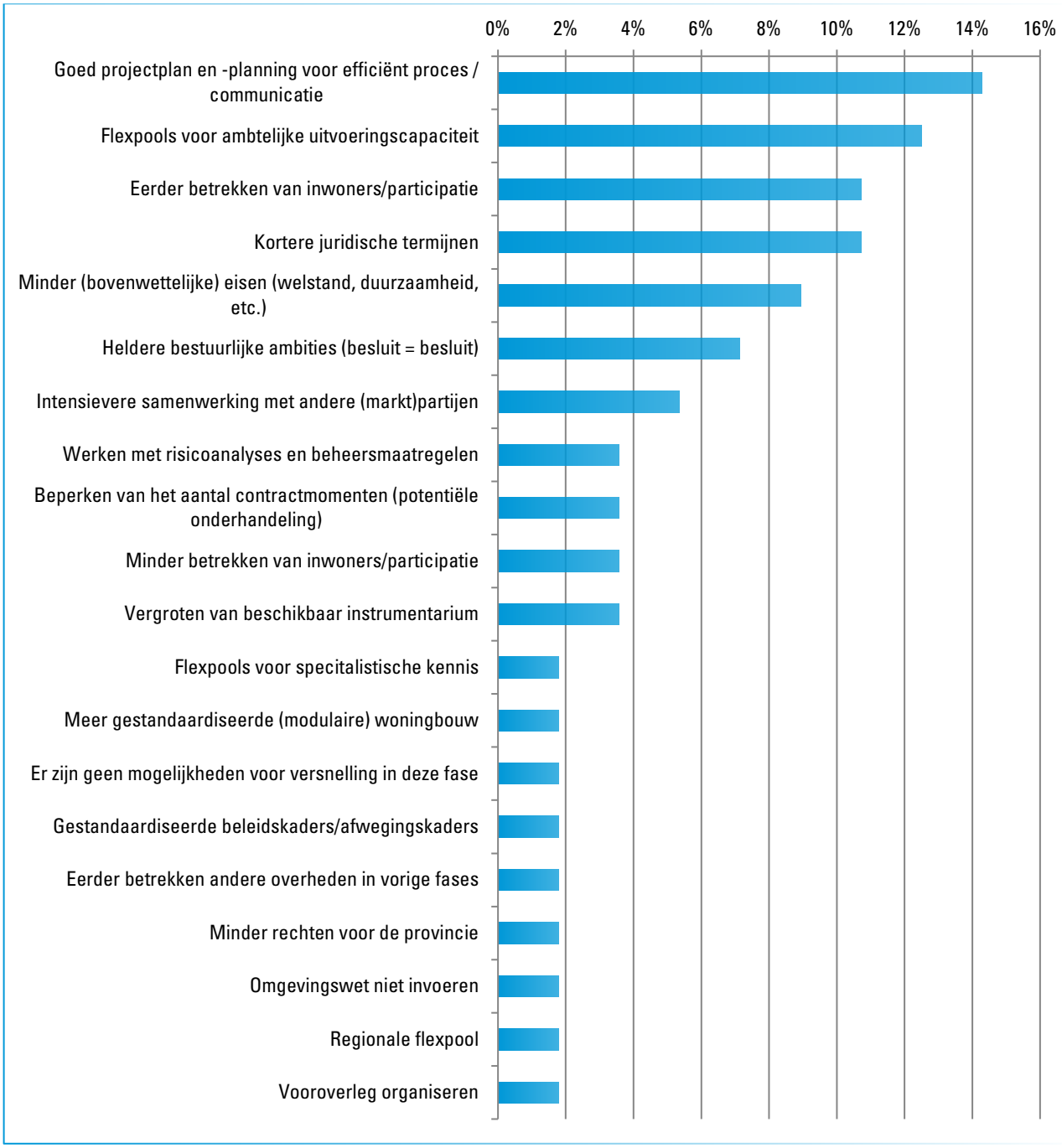
Bron: Enquête, Stec Groep (2022).

Oplossingsrichtingen: goed projectplan en -planning, flexpools en heldere bestuurlijke ambities

Gemeenten geven ook aan dat er verschillende oplossingen zijn tegen vertraging in deze fase (zie onderstaand figuur). Gemeenten noemen de volgende oplossingsrichtingen het vaakst:

- Goed projectplan en -planning voor efficiënt proces en communicatie (15% van de antwoorden)
- Flexpools voor ambtelijke uitvoeringscapaciteit (13% van de antwoorden)
- Heldere bestuurlijke ambities en gestandaardiseerde beleids-/afwegingskaders (beiden 9%).

Figuur 28: mogelijkheden voor versnelling

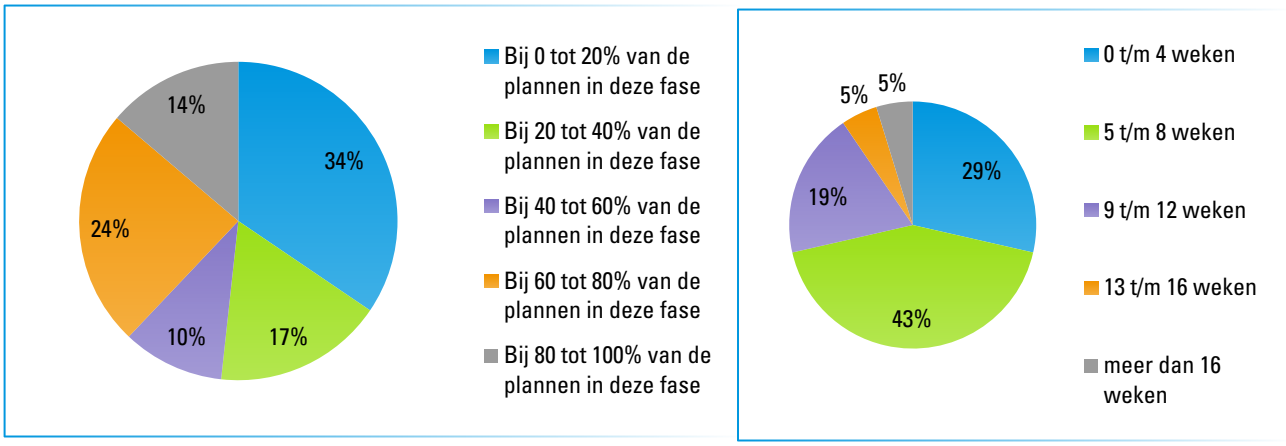


Bron: Enquête, Stec Groep (2022).

Zienswijzen leiden meestal tot vertraging van 1 tot 2 maanden

- Bij ongeveer een derde van de gemeenten komen zienswijzen in deze fase bijna niet voor.
- Circa de helft van de gemeenten heeft bij meer dan 40% van de plannen te maken met zienswijzen.
- Bij 43% van de gemeenten leidt dit tot een vertraging van 5 tot 8 weken.

Figuur 29: aandeel plannen waarbij zienswijze wordt ingediend en gemiddelde vertraging hierdoor

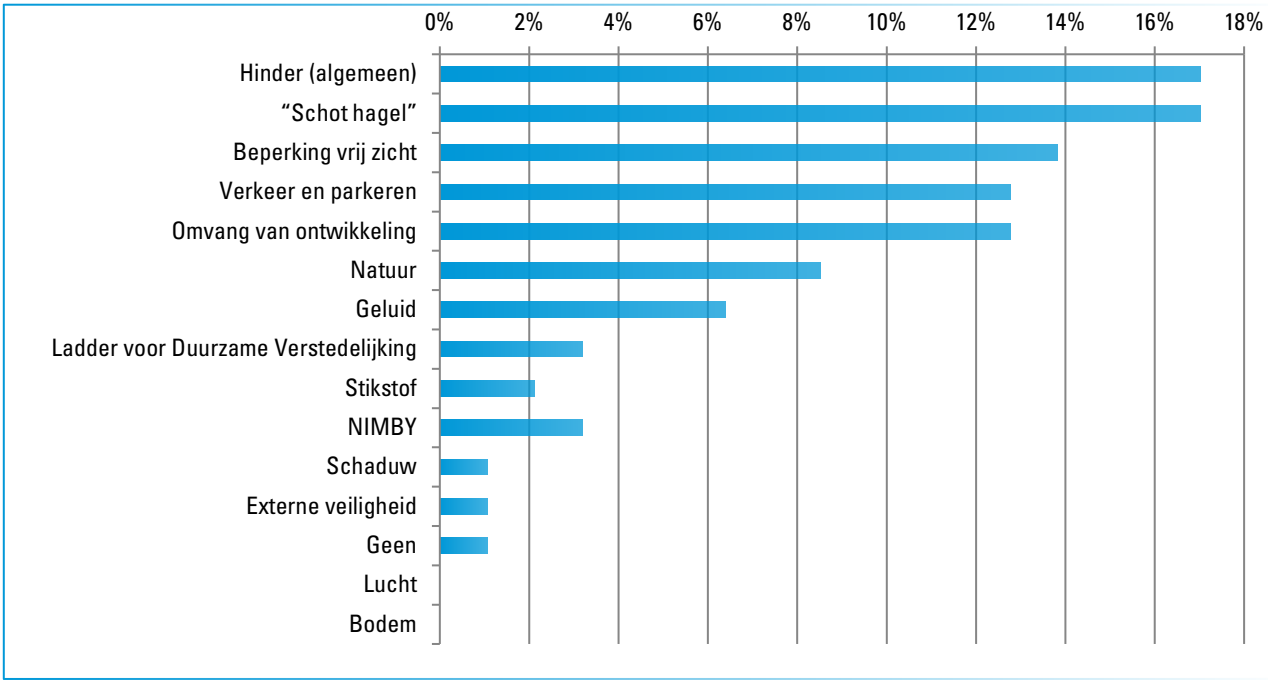


Bron: Enquête, Stec Groep (2022).

Vertraging is het grootst bij zienswijzen op het gebied van hinder (algemeen), of een schot hagel

- Hinder en een schot hagel zorgen voor de meeste vertraging (beiden 17% van de antwoorden).
- Daarnaast worden beperking van vrij zicht, verkeer en parkeren en de omvang van de ontwikkeling relatief vaak benoemd door gemeenten.

Figuur 30: op welke onderwerpen leiden ingediende zienswijzen tot de meeste vertraging?



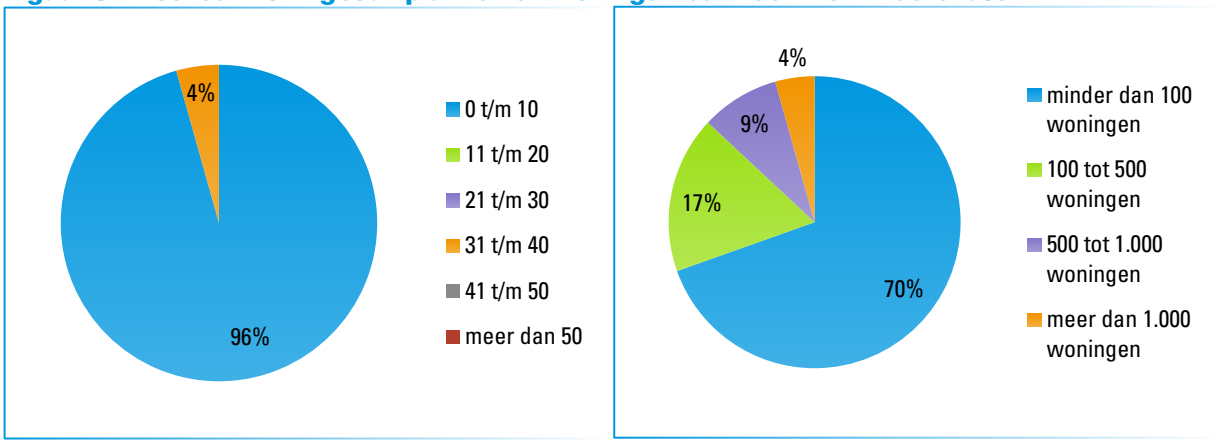
Bron: Enquête, Stec Groep (2022).

Enquêteresultaten fase 4: procedure ontwerp- naar vastgesteld bestemmingsplan

Gemeenten hebben relatief weinig plannen in de vierde fase

- Circa 96% van de gemeenten heeft 0 tot 10 plannen in deze fase.
- Gemeenten hebben vaak kleine plannen in deze fase: 70% bestaat uit minder dan 100 woningen en nog eens 17% uit minder dan 500 woningen.

Figuur 31: hoeveel woningbouwplannen en woningen bevinden zich in deze fase?

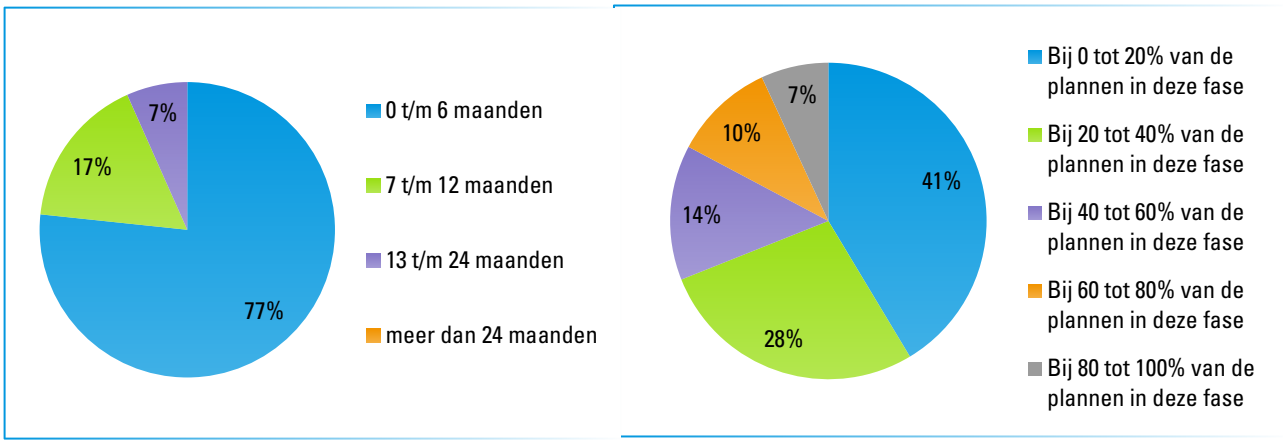


Bron: Enquête, Stec Groep (2022).

Doorlooptijd in deze fase meestal minder dan een half jaar, vertraging treed relatief weinig op

- **Bijna 80**% van de gemeenten doorloopt deze fase in minder dan een half jaar.
- Ruim 40% van de gemeenten geeft aan dat vertraging bij 0 tot 20% van de plannen optreedt. Dit aandeel is bij andere fasen beduidend lager. Vertraging treedt in deze fase dus relatief minder op.

Figuur 32: hoe lang is de gemiddelde doorlooptijd en in hoeverre is er sprake van vertraging?

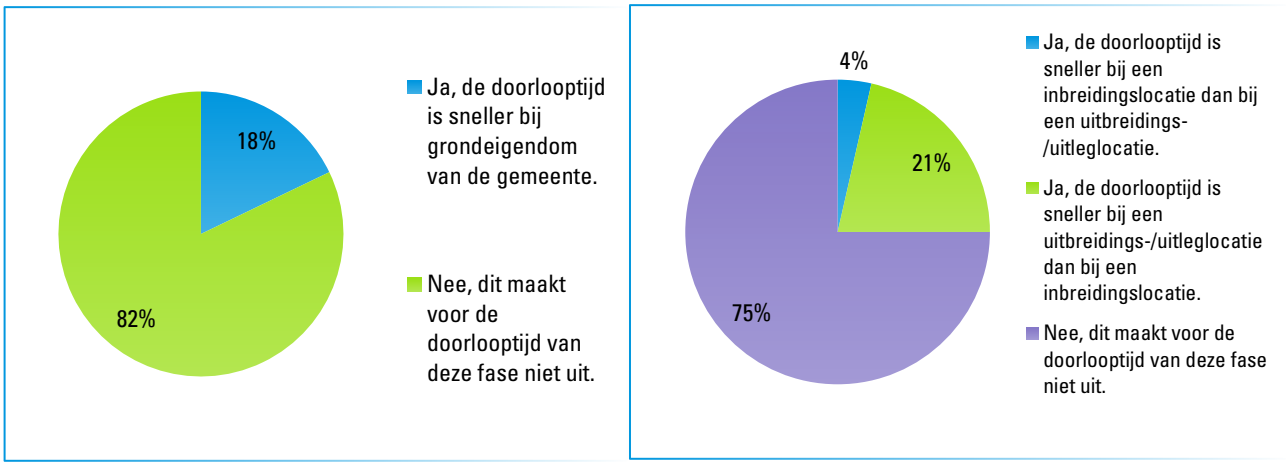


Bron: Enquête, Stec Groep (2022).

Grondeigendom en type locatie maakt volgens helft gemeenten niet uit in deze fase

- 82% van de gemeenten geeft aan dat de doorlooptijd van plannen niet beïnvloed wordt door het grondeigendom. Van de overige gemeenten geeft een ruimte meerderheid (18%) aan dat de doorlooptijd sneller is bij grondeigendom van gemeenten.
- 75% van de gemeenten geeft aan dat de doorlooptijd van plannen niet beïnvloed wordt door het type locatie. Van de overige gemeenten geeft een meerderheid (21%) aan dat de doorlooptijd sneller is bij een uitbreidings-/uitleglocatie. De overige 4% vindt de doorlooptijd bij inbreidingslocaties sneller.

Figuur 33: maakt het voor de doorlooptijd uit of plannen in eigendom zijn van de gemeente (links) en maakt het type locatie uit voor de doorlooptijd (rechts)?



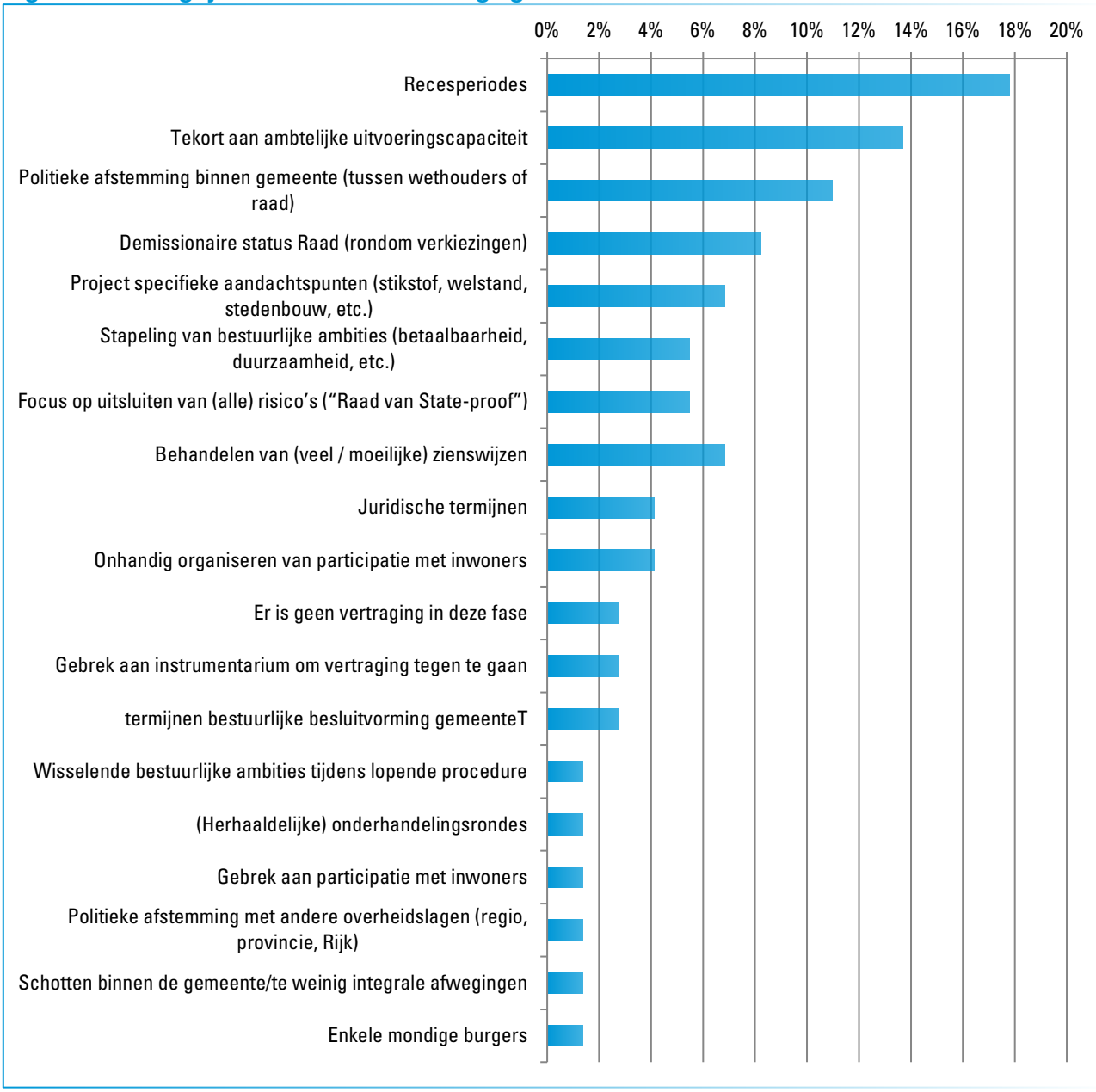
Bron: Enquête, Stec Groep (2022).

Vertraging door recesperiodes, gebrek aan capaciteit en politieke afstemming binnen de gemeente

Er zijn verschillende oorzaken voor vertraging in deze fase (zie onderstaand figuur). Gemeenten noemen de volgende oorzaken het vaakst:

- Recesperiodes (18% van de antwoorden)
- Tekort aan ambtelijke uitvoeringscapaciteit (14% van de antwoorden)
- Stapeling van bestuurlijke ambities, zoals duurzaamheid en betaalbaarheid (15% van de antwoorden)
- Politieke afstemming binnen de gemeente, zoals wethouders onderling of met de gemeenteraad (11% van de antwoorden)

Figuur 34: belangrijkste oorzaken van vertraging



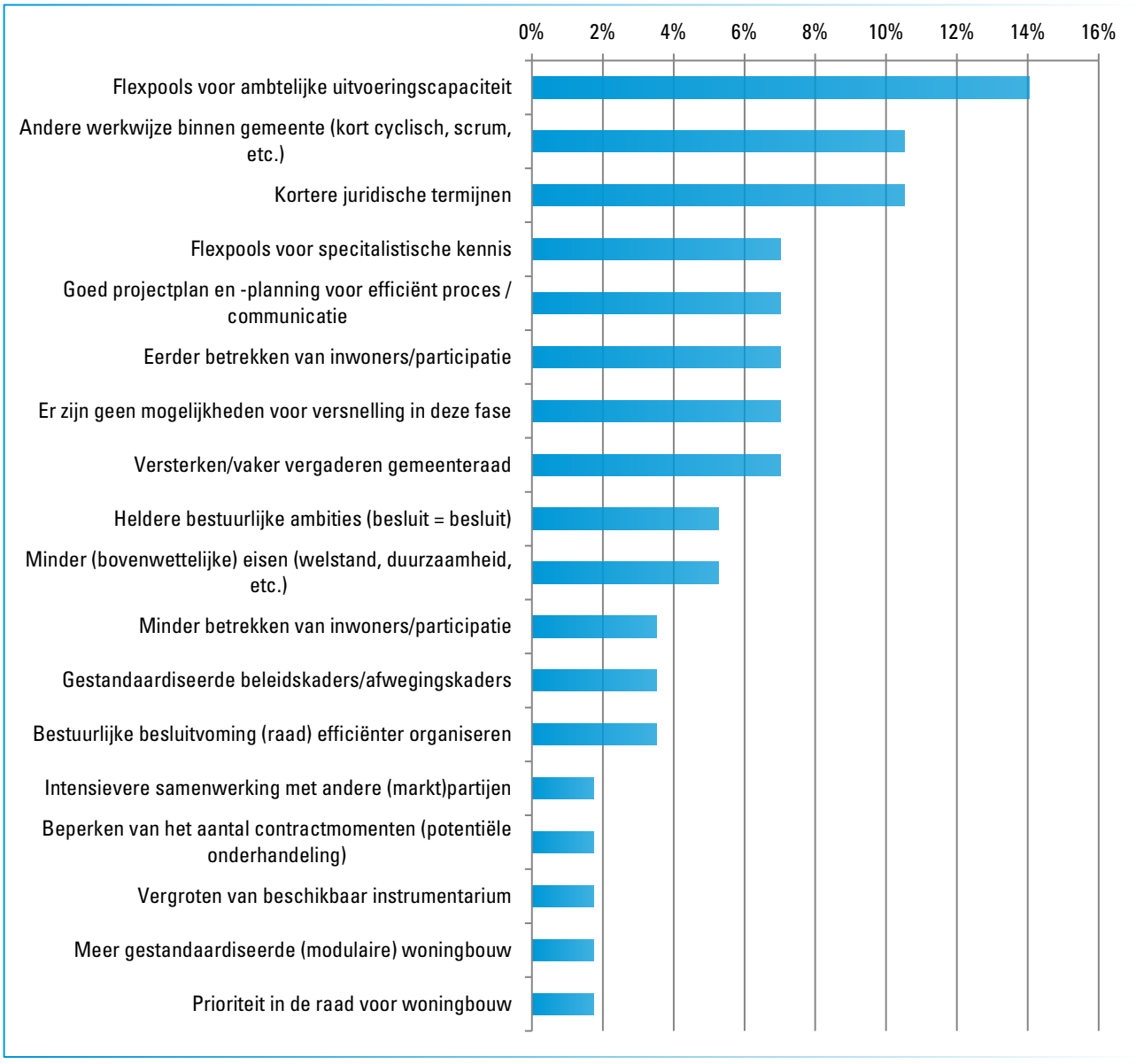
Bron: Enquête, Stec Groep (2022).

Oplossingsrichtingen: flexpools, andere werkwijze en kortere juridische termijnen

Gemeenten geven ook aan dat er verschillende oplossingen zijn tegen vertraging in deze fase (zie onderstaand figuur). Gemeenten noemen de volgende oplossingsrichtingen het vaakst:

- Flexpools voor ambtelijke uitvoeringscapaciteit (14% van de antwoorden)
- Andere werkwijze binnen de gemeente (11% van de antwoorden)
- Korte juridische termijnen (11% van de antwoorden)

Figuur 35: mogelijkheden voor versnelling



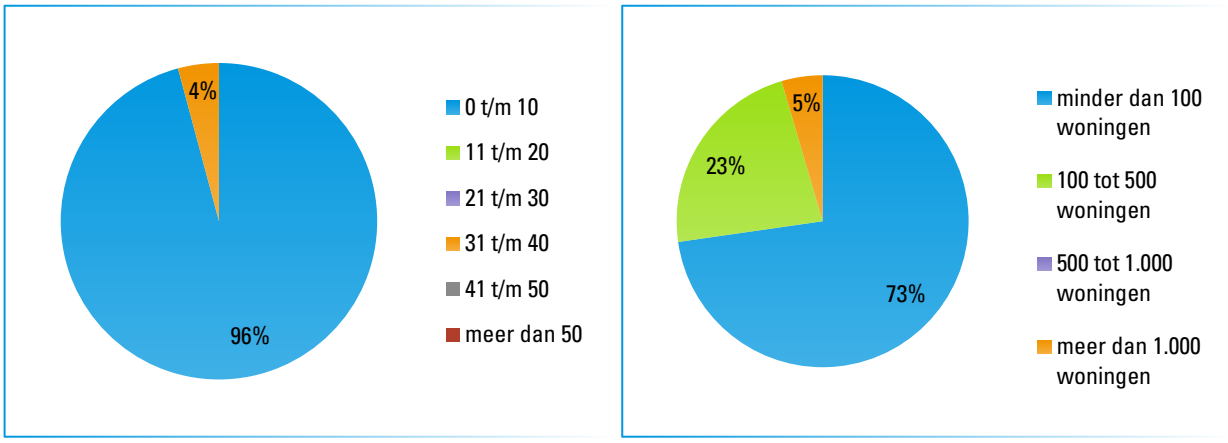
Bron: Enquête, Stec Groep (2022).

Enquêteresultaten fase 5: procedure vastgesteld bestemmingsplan naar inwerkingtreding, zonder beroepsgang

Gemeenten hebben relatief weinig plannen in de vijfde fase

- Circa 96% van de gemeenten heeft 0 tot 10 plannen in deze fase.
- Gemeenten hebben vaak kleine plannen in deze fase: 73% bestaat uit minder dan 100 woningen en nog eens 23% uit minder dan 500 woningen.

Figuur 36: hoeveel woningbouwplannen en woningen bevinden zich in deze fase?

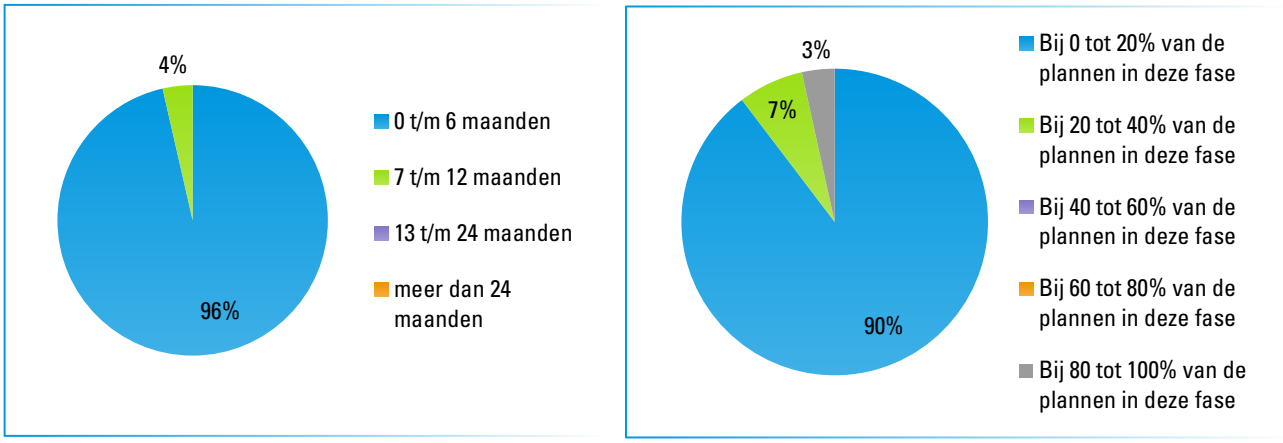


Bron: Enquête, Stec Groep (2022).

Doorlooptijd in deze fase meestal minder dan een half jaar, vertraging treed relatief weinig op

- 96% van de gemeenten doorloopt deze fase in minder dan een half jaar.
- 90% van de gemeenten geeft aan dat vertraging bij 0 tot 20% van de plannen optreedt. Dit aandeel is bij andere fasen beduidend lager. Vertraging treedt in deze fase dus relatief minder op.

Figuur 37: hoe lang is de gemiddelde doorlooptijd en in hoeverre is er sprake van vertraging?

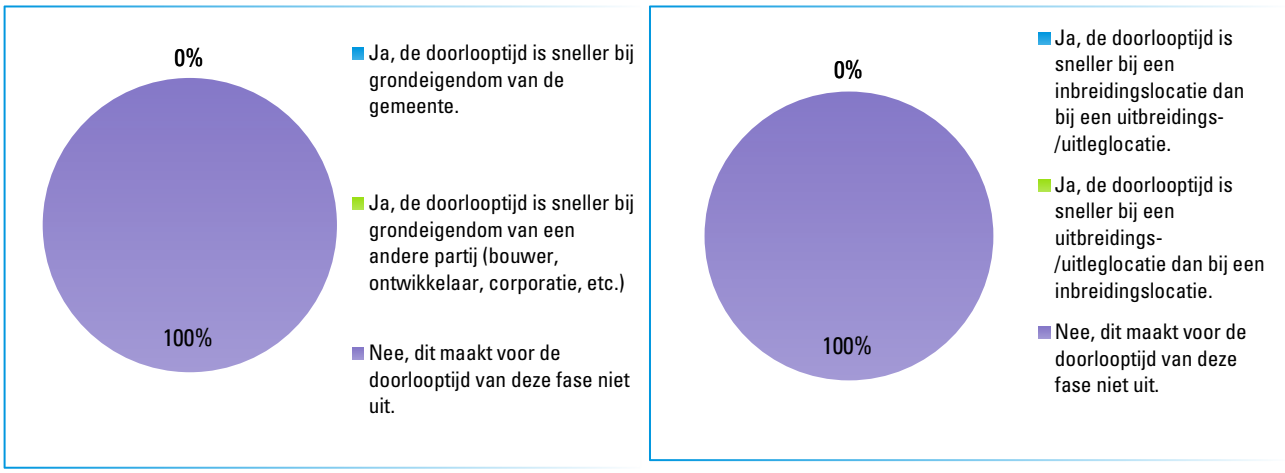


Bron: Bron: Enquête, Stec Groep (2022).

Grondeigendom en type locatie maakt volgens helft gemeenten niet uit in deze fase

- Alle gemeenten geven aan dat de doorlooptijd van plannen in deze fase niet beïnvloed wordt door het grondeigendom.
- Alle gemeenten geven aan dat de doorlooptijd van plannen in deze fase niet beïnvloed wordt door het type locatie.

Figuur 38: maakt het voor de doorlooptijd uit of plannen in eigendom zijn van de gemeente (links) en maakt het type locatie uit voor de doorlooptijd (rechts)?

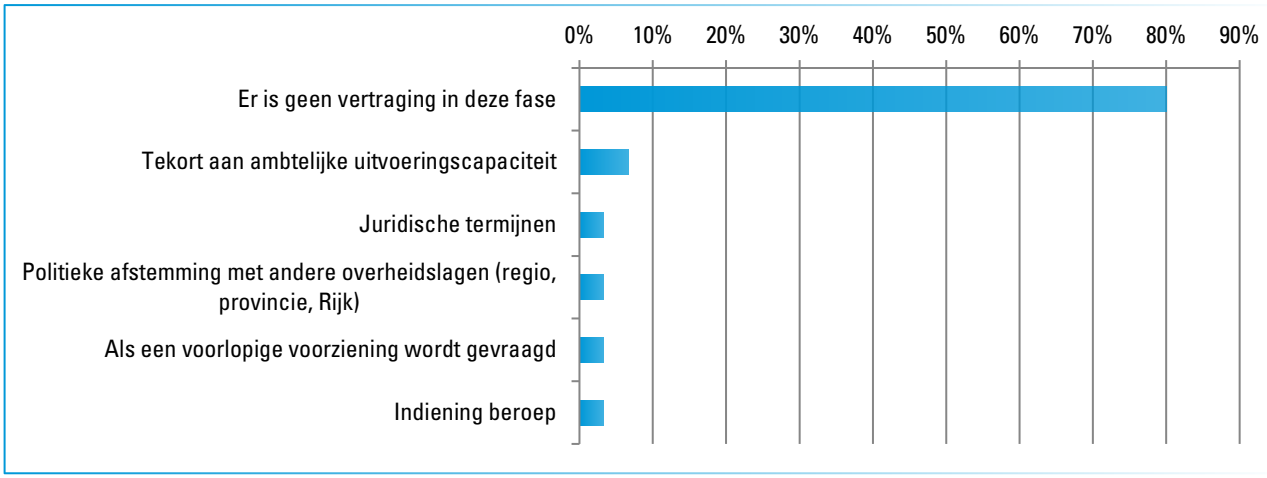


Bron: Enquête, Stec Groep (2022).

Meerderheid van gemeenten ziet geen vertraging in deze fase

- Veel gemeenten geven aan geen vertraging te ondervinden in deze fase (80% van de antwoorden).
- Tekort aan ambtelijke capaciteit en juridische termijnen worden soms nog wel genoemd.

Figuur 39: belangrijkste oorzaken van vertraging

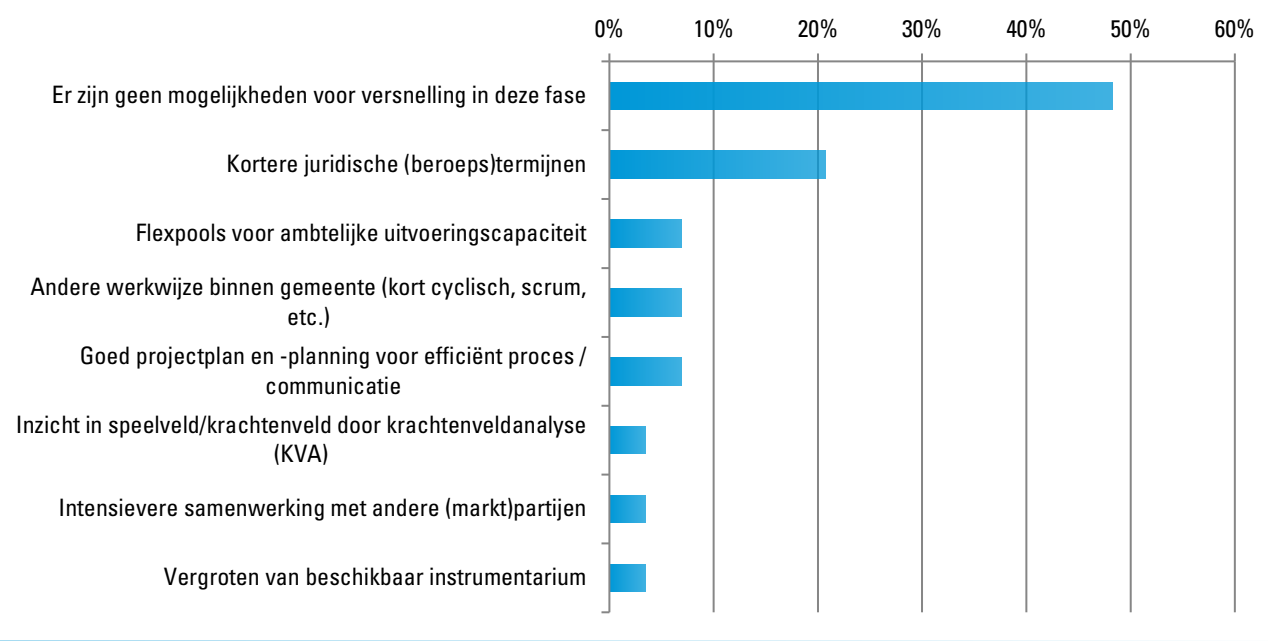


Bron: Enquête, Stec Groep (2022).

Oplossingsrichtingen zijn beperkt, mogelijke helpen kortere juridische (beroeps)termijnen

- Aansluitend bij het vorige figuur geven gemeenten aan dat er beperkte oplossingsmogelijkheden zijn. Bijna de helft geeft aan dat er in deze fase geen mogelijkheden voor versnelling bestaan.
- Kortere juridische (beroeps)termijnen worden soms nog wel genoemd.

Figuur 40: mogelijkheden voor versnelling

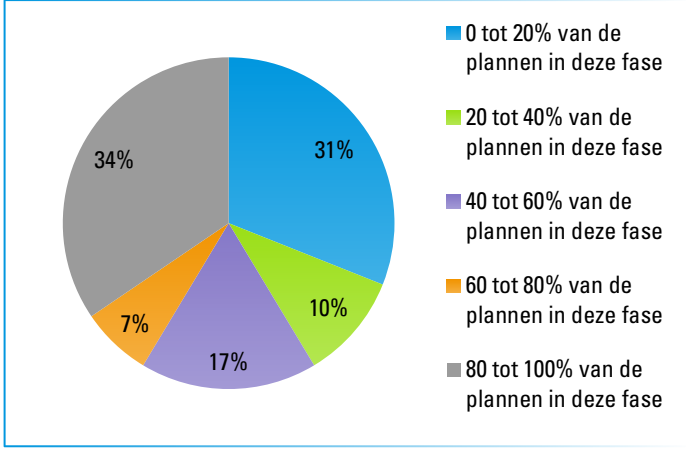


Bron: Enquête, Stec Groep (2022).

Grote verschillen wat betreft inwerkingtreding na deze fase

- Bij een derde van de gemeente treedt slechts 0 tot 20% van de plannen in werking na deze fase.
- Bij een ander derde van de gemeente treedt juist 80 tot 100% van de plannen in werking na deze fase.
- Bij de overige gemeenten varieert het aantal tussen de 20 en 80%.

Figuur 41: welk aandeel van de plannen treed in werking na deze fase?



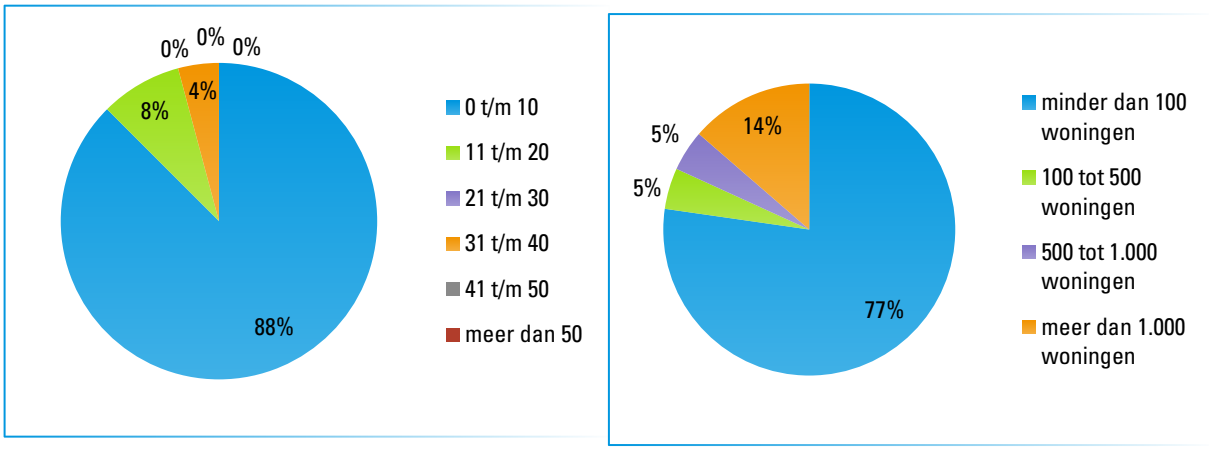
Bron: Enquête, Stec Groep (2022).

Enquêteresultaten fase 6: beroepsgang tot inwerkingtreding

Gemeenten hebben relatief weinig plannen in de zesde fase

- Circa 88% van de gemeenten heeft 0 tot 10 plannen in deze fase.
- Gemeenten hebben vaak kleine plannen in deze fase: 77% bestaat uit minder dan 100 woningen.
- Opvallend is dat 14% van de gemeente plannen van meer dan 1.000 woningen in deze fase heeft.

Figuur 42: hoeveel woningbouwplannen en woningen bevinden zich in deze fase?

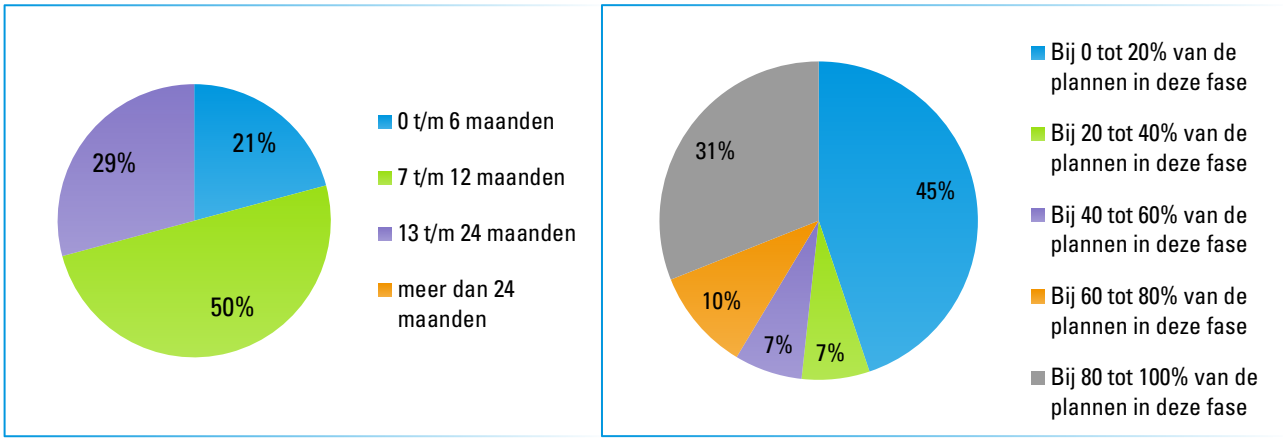


Bron: Enquête, Stec Groep (2022).

Doorlooptijd in deze fase meestal een half jaar tot een jaar, bij 31% treedt veel vertraging op

- De helft van de gemeenten doorloopt deze fase in een half jaar tot een jaar. Er zijn geen gemeenten die aangeven dat de doorlooptijd langer dan twee jaar bedraagt.
- 31% van de gemeenten geeft aan dat vertraging bij 80 tot 100% van de plannen optreedt. Dit aandeel is bij andere fasen beduidend lager. Vertraging treedt in deze fase dus relatief vaker op.

Figuur 43: hoe lang is de gemiddelde doorlooptijd en in hoeverre is er sprake van vertraging?

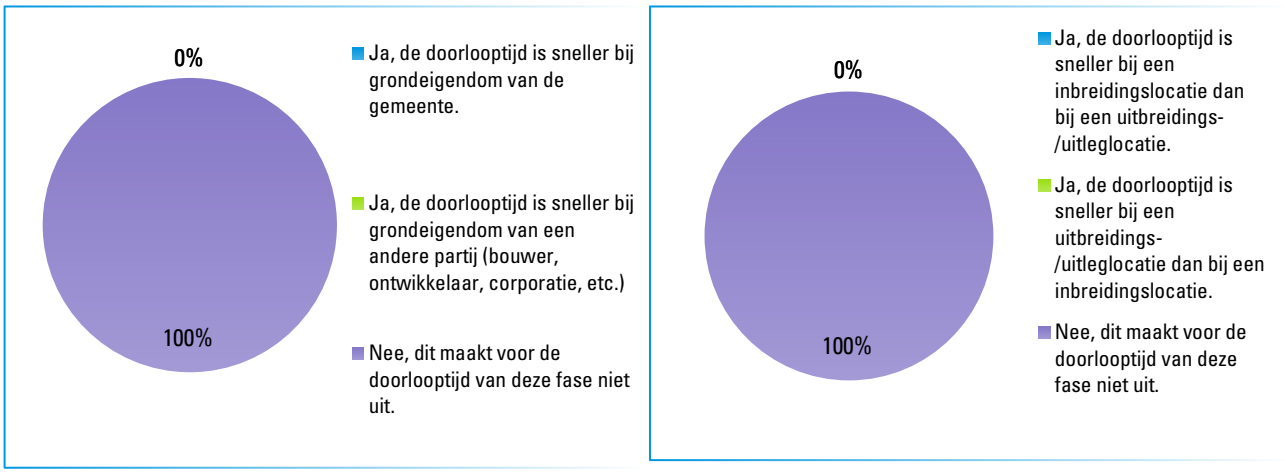


Bron: Enquête, Stec Groep (2022).

Grondeigendom en type locatie maakt volgens helft gemeenten niet uit in deze fase

- Alle gemeenten geven aan dat de doorlooptijd van plannen in deze fase niet beïnvloed wordt door het grondeigendom.
- Alle gemeenten geven aan dat de doorlooptijd van plannen in deze fase niet beïnvloed wordt door het type locatie.

Figuur 44: maakt het voor de doorlooptijd uit of plannen in eigendom zijn van de gemeente (links) en maakt het type locatie uit voor de doorlooptijd (rechts)?



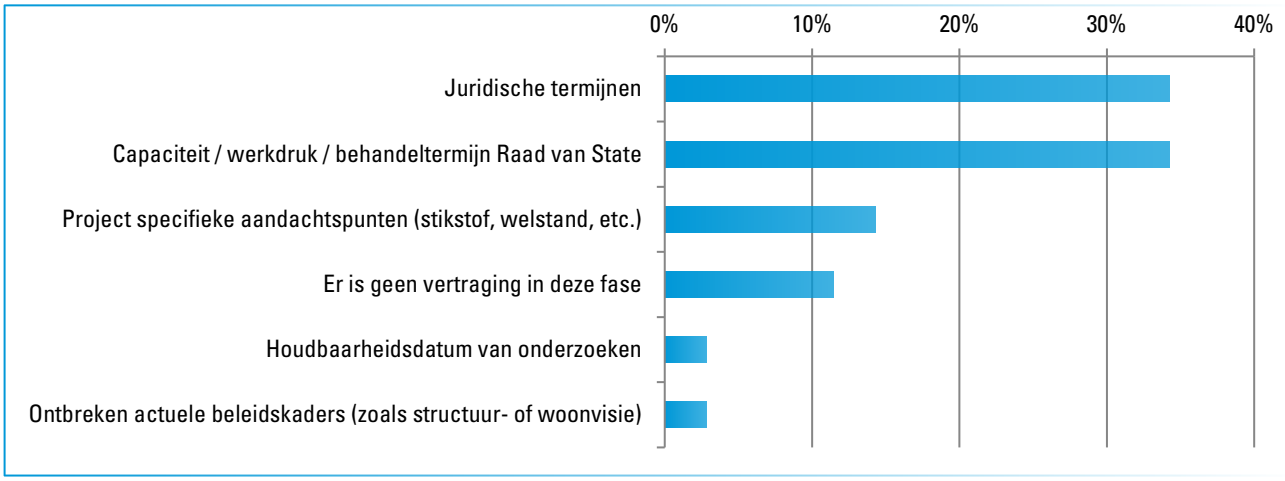
Bron: Enquête, Stec Groep (2022).

Vertraging door juridische termijnen en gebrek aan capaciteit bij afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Er zijn verschillende oorzaken voor vertraging in fase 6 (zie onderstaand figuur). Gemeenten noemen de volgende oorzaken het vaakst:

- Juridische termijnen (34% van de antwoorden)
- Capaciteit / werkdruk / behandeltermijn bij afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (34% van de antwoorden)
- Project specifieke aandachtspunten, zoals stikstof, welstand en stedenbouw (14% van de antwoorden)

Figuur 45: belangrijkste oorzaken voor vertraging in fase 6



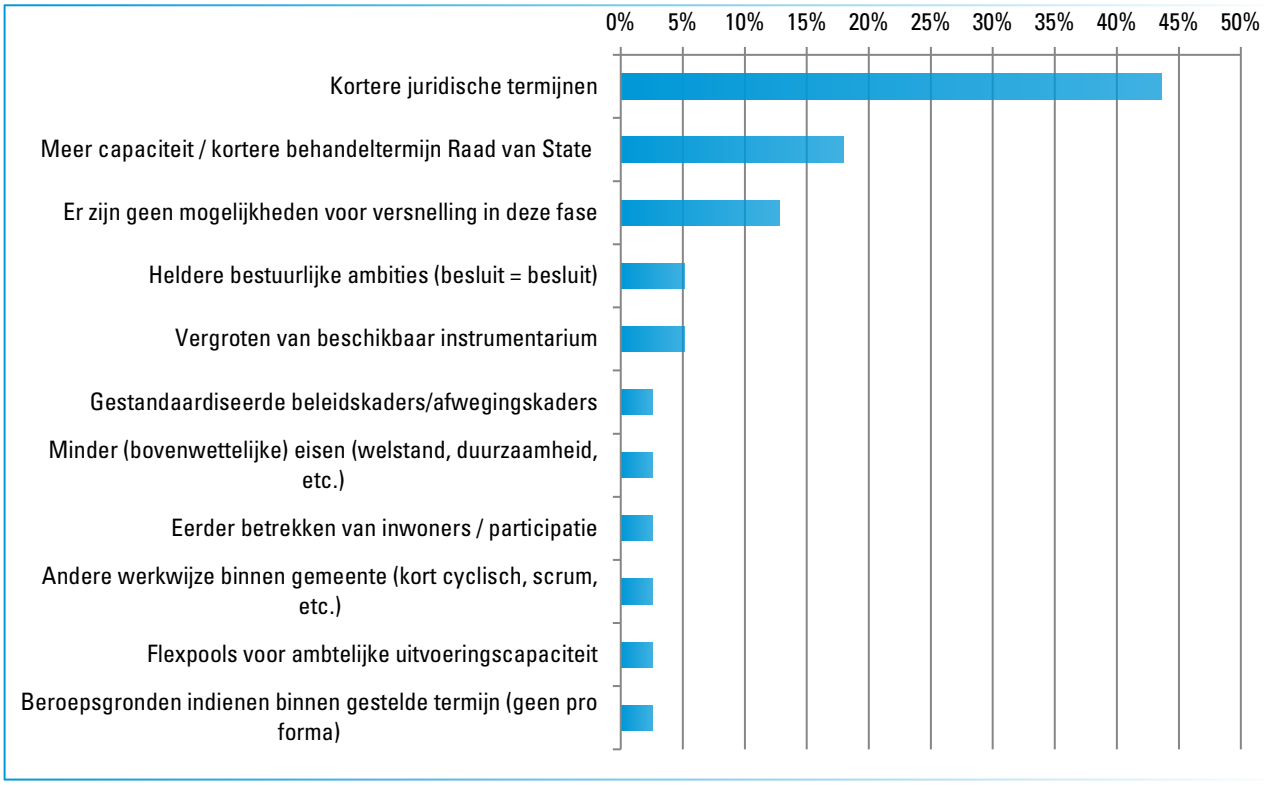
Bron: Enquête, Stec Groep (2022).

Oplossingsrichtingen: kortere juridische termijnen en meer capaciteit bij afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Gemeenten geven ook aan dat er verschillende oplossingen zijn tegen vertraging in fase 6 (zie onderstaand figuur). Gemeenten noemen de volgende oplossingsrichtingen het vaakst:

- Kortere juridische termijnen (43% van de antwoorden)
- Meer capaciteit / kortere behandeltermijn afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (15% van de antwoorden)
- Als derde antwoord (13%) geven gemeenten aan dat er geen kansen voor versnelling zijn in fase 6

Figuur 46: mogelijkheden voor versnelling in fase 6

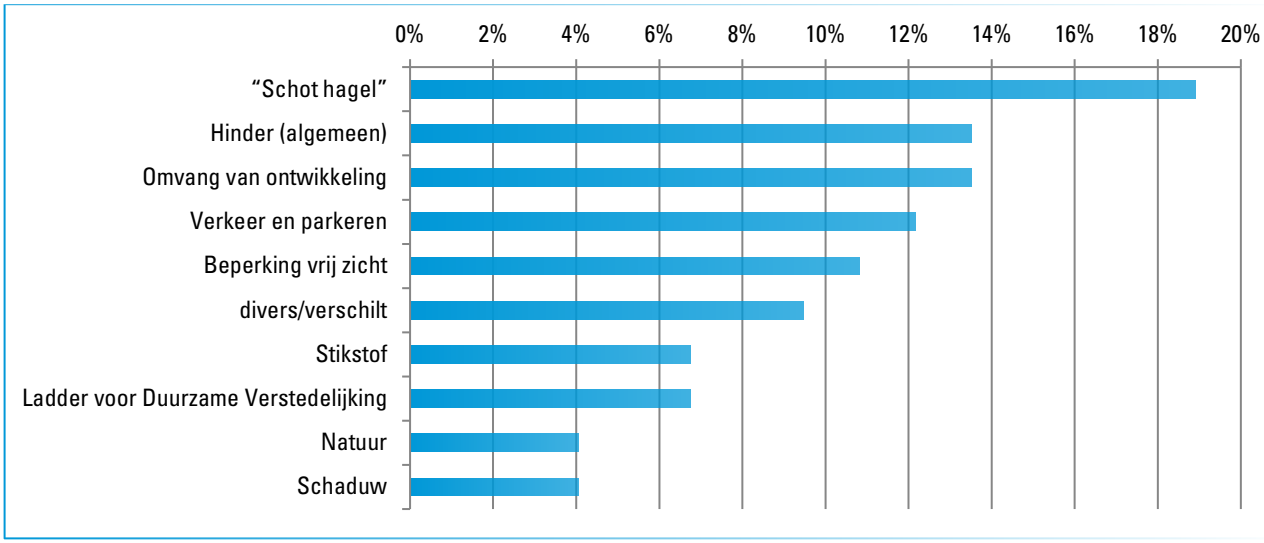


Bron: Enquête, Stec Groep (2022).

'Schot hagel' en hinder (algemeen) zorgen voor meeste vertraging bij beroep

Gemeenten geven aan dat een 'schot hagel' en hinder (algemeen) de onderwerpen zijn die leiden tot de meeste vertraging wanneer beroep wordt ingediend. Het gaat respectievelijk om 19 en 14%. Ook zijn de omvang van de ontwikkeling en verkeer/parkeren onderwerpen die leiden tot vertraging.

Figuur 47: wanneer beroep wordt ingediend, welke onderwerpen leidt dit tot de meeste ervaring?

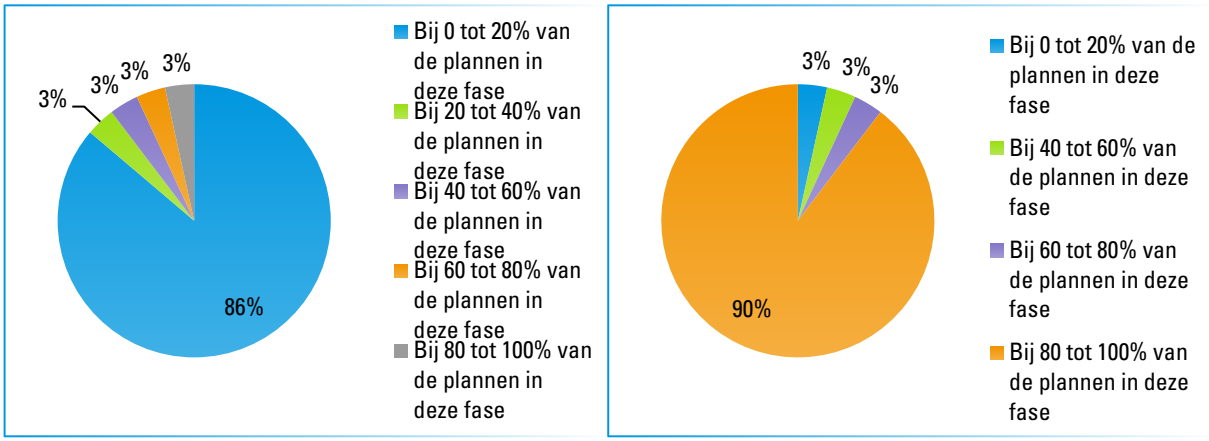


Bron: Enquête, Stec Groep (2022).

Merendeel van plannen wordt onherroepelijk na uitspraak afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

86% van gemeenten geeft aan dat slechts 0 tot 20% van de plannen vernietigd wordt door de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Dit hangt samen met 90% van gemeenten die aangeven dat 80 tot 100% van de plannen onherroepelijk wordt na uitspraak van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Figuur 48: aandeel plannen die vernietigd worden door de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en aandeel plannen onherroepelijk worden na uitspraak

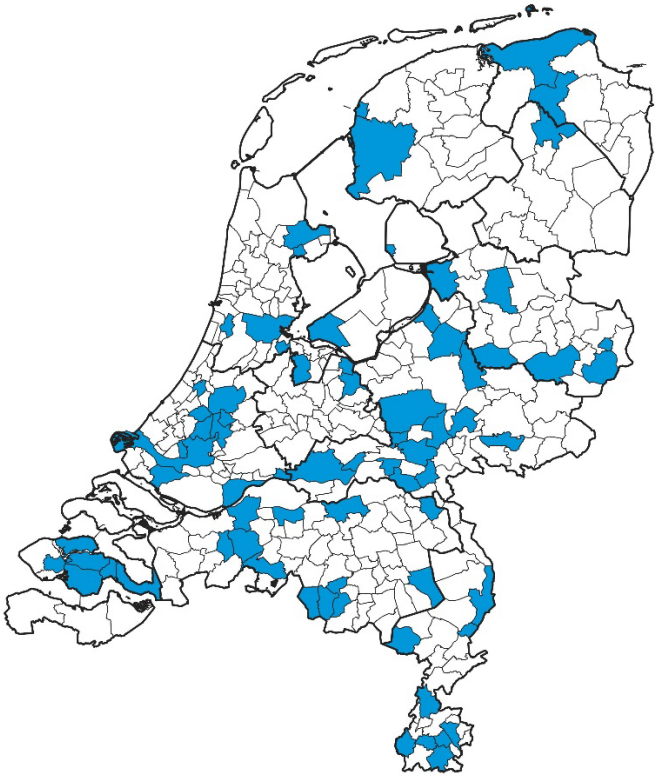


Bron: Enquête, Stec Groep (2022).

Bijlage: onderzoeks-verantwoording en respons enquête

Er hebben 95 respondenten vanuit 75 gemeenten deelgenomen aan het onderzoek. Zie onderstaand figuur. Hiervan vallen 55 gemeenten onder de categorie grote gemeenten en 17 onder de categorie kleine gemeenten. Er hebben 5 gemeenten uit Noord-Nederland deelgenomen, 23 uit Oost-Nederland, 20 uit Zuid-Nederland en 24 uit West-Nederland.

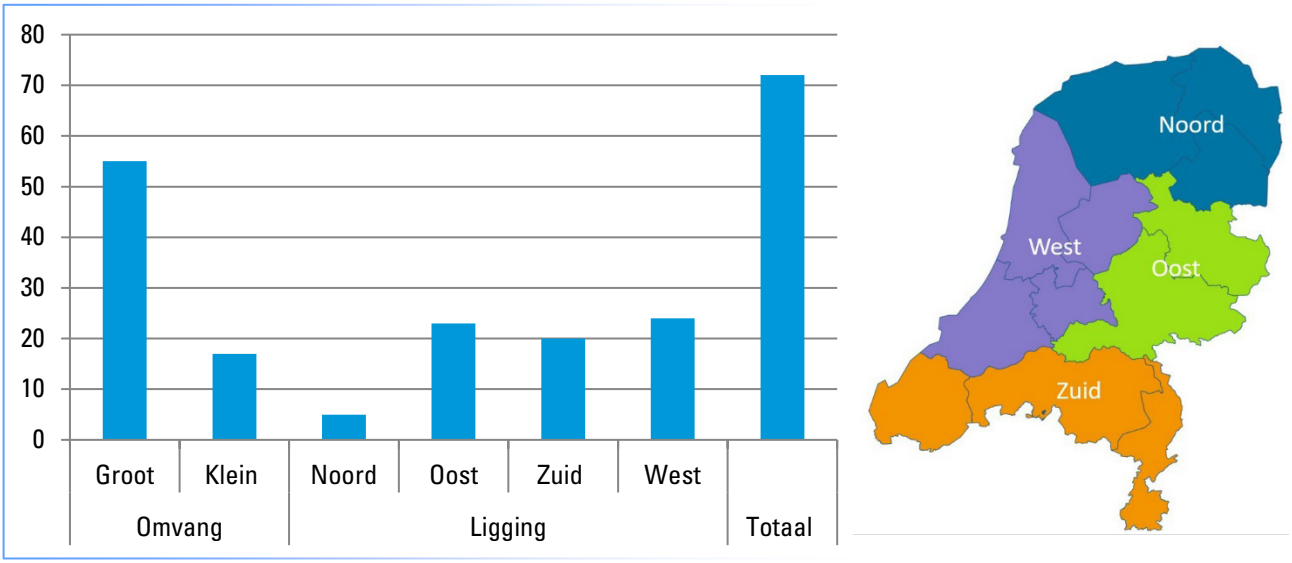
Figuur 49: Gemeenten waarvoor respondenten werkzaam zijn



Bron: Enquête, Stec Groep (2022).

Gemeenten in Friesland, Groningen en Drenthe vallen onder Noord-Nederland. Gemeenten in Overijssel en Gelderland onder Oost-Nederland. Gemeenten in Zeeland, Noord-Brabant en Limburg onder Zuid-Nederland. Gemeenten in Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland vallen onder West-Nederland. De indeling naar gemeentegrootte is gemaakt door te kijken naar het inwoneraantal per 1 januari 2020. De 100 gemeenten met het laagste inwoneraantal hebben het label “kleine gemeenten” gekregen, de overige gemeenten het label “grote gemeenten”.

Figuur 50: Respons gemeenten naar omvang (links), ligging (midden) en totaal (rechts)



Bron: Enquête, Stec Groep (2022).