

AUTEUR LOESANNE VAN DER GEEST

Gebiedsgerichte en kwaliteitsgerichte invalshoeken bij benutten gebruikruimte bieden meer kansen

Balanceren tussen benutten en beschermen





Het beleidsconcept 'gebruiksruimte' speelt in de toelichting bij het Besluit kwaliteit leefomgeving een centrale rol. De wetgever lijkt te beogen dat bestuurders bewuster gaan sturen op een optimale verdeling van de gebruiksruimte, nu de gebruiksruimte in ons land steeds schaarser wordt. Deze verdeling kan plaatsvinden door invulling te geven aan de brongerichte, kwaliteitsgerichte of gebiedsgerichte invalshoek, blijkt uit literatuuronderzoek, jurisprudentie en praktijktoepassing. Optimale benutting mag niet ten koste gaan van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving.

← Rijnhaven, Alphen aan den Rijn. Beeld Alphens.nl

Gebruiksruimte is de (juridische) ruimte binnen een gebied voor activiteiten als mobiliteit, huisvesting, recreatie en bedrijvigheid. Bestuur en politiek verdelen op dit moment de gebruiksruimte door het toedelen van bestemmingen in bestemmingsplannen, het stellen van regels, het toepassen van maatwerk en het verbinden van voorschriften aan omgevingsvergunningen. Het huidige omgevingsrecht is echter dermate versnipperd, dat dit een samenhangende, integrale en efficiënte verdeling van die ruimte belemmert¹. Daarnaast wordt in ons huidige systeem de gebruiksruimte veelal niet optimaal benut; er zit ruimte tussen hetgeen wat feitelijk in gebruik is door bijvoorbeeld bedrijfsactiviteiten en de juridisch toegekende ruimte anderszijds.²

De Omgevingswet, die in 2021 in werking treedt, heeft onder andere ten doel om de fysieke leefomgeving samenhangend te benaderen en de bestuurlijke afwegingsruimte voor de fysieke leefomgeving te vergroten. Biedt deze wet dan kansen om tot een efficiëntere verdeling van de gebruiksruimte te komen? Om deze vraagstelling te onderzoeken, is in opdracht van de Gemeente Alphen aan den Rijn³ literatuuronderzoek en jurisprudentieonderzoek uitgevoerd en zijn interviews afgenomen. In totaal zijn tien personen⁴ geïnter-

viewd die ervaring hebben met complexe gebiedsontwikkeling en waarbij het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte een belangrijke rol speelde.

Loesanne van der Geest is werkzaam bij Mees Ruimte & Milieu en betrokken bij het LivingLab Omgevingswet Zuid-Holland

Meerdere invalshoeken

Uit literatuuronderzoek is gebleken dat het verdelen van de gebruiksruimte onder de Omgevingswet plaats kan vinden door invulling te geven aan de brongerichte invalshoek, de gebiedsgerichte invalshoek of/ en de kwaliteitsgerichte invalshoek.⁵ Bij de brongerichte invalshoek krijgt de verdeling van gebruiksruimte vorm door het stellen van algemene regels voor activiteiten. In

'BRONGERICHTE INVALSHOEK ZAL OP ZICHZELF NIET LEIDEN TOT EEN OPTIMALE VERDELING'

de huidige ruimtelijke ordeningspraktijk gebeurt dit door onder andere het Bouwbesluit en het Activiteitenbesluit milieubeheer. Vanuit de gebiedsgerichte invalshoek staat bescherming van de fysieke leefomgeving in een bepaald gebied centraal, terwijl bij »



de kwaliteitsgerichte invalshoek wordt gefocust op de kwaliteiten in de omgeving.

Door het afnemen van interviews zijn deze theoretische invalshoeken nader geanalyseerd. Uit de interviews bleek dat door te werken met emissie- en immissienormen, een salderingssysteem, monitoringssysteem of reserveringssysteem in het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte gebiedsgericht gericht was te sturen op een optimale verdeling van de gebruikruimte. Onder andere de gemeenten Den Haag (Binckhorst), Zaanstad (Hembrugterrein), Deventer (Havenkwartier) en Alphen aan den Rijn (Rijnhaven-Oost) maken gebruik van een dergelijke systematiek. Kwaliteitsgericht sturen vindt plaats in Meppel, waar het transformatiegebied Noordpoort onder handen wordt genomen. In Meppel is het juridisch mengpaneel als beleidsregel bij het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte gevoegd. Het mengpaneel geldt als afwegingskader bij de toetsing voor nieuwe initiatieven. Uitgangspunt hierbij is een kwalitatieve, gezonde, veilige fysieke leefomgeving.

▲ Wat deze kwaliteiten zijn, is samen met de burgers bepaald en per aspect beschreven.

Optimale verdeling

Maar welke invalshoek leidt dan tot een optimale verdeling van de gebruikruimte onder de Omgevingswet? In ieder geval zal de brongerichte invalshoek naar mijn mening op zichzelf niet leiden tot een optimale verdeling. Het stellen van algemene regels kan leiden tot een beperking aan de bovengrens van de gebruikruimte in gebieden waar dit misschien ongewenst is.⁶ Daarnaast is het lastig om de cumulatieve gevolgen van meerdere activiteiten in een gebied te regelen en kan een gebrek aan maatwerk ontstaan.

De gebiedsgerichte en kwaliteitsgerichte invalshoeken bieden meer kansen. Bij de gebiedsgerichte invalshoek wordt gefocust op het voorkomen van teveel negatieve gevolgen van activiteiten in een bepaald gebied. Dit kan in een omgevingsplan vorm krijgen door bijvoorbeeld een plafond te creëren aan het gebruik van een locatie of door gebruik te maken van emissie- en immissienormen. Bij de kwaliteitsgerichte sturing staan bepaalde kwaliteiten in een gebied centraal, in het omgevingsplan vast te leggen in omgevingswaarden. Omgevingswaarden geven onder andere de staat of kwaliteit van de fysieke leefom-

geving op een bepaald moment en een bepaalde plaats aan. Door het opnemen van dergelijke omgevingswaarden in de regels, begrenst je de maximale toelaatbare belasting van de fysieke leefomgeving. Jan Cas Smit, werkzaam bij de Gemeente Meppel en betrokken bij het Transformatiegebied Noordpoort: 'Juridisch weet ik dat je verplicht bent om aantallen te noemen, bijvoorbeeld bij toepassing van de Ladder voor duurzame verstedelijking. Maar tegelijkertijd heeft de Omgevingswet tot doel om te sturen op kwaliteiten. Dus wij gaan kwalitatief zo duidelijk kaderen, dat wij feitelijk kunnen zeggen, die kwalitatieve beschrijving is een programma. En niet een programma zoals in de Omgevingswet, maar een programmatische benadering op kwaliteit.'

Integraal werken

Ook voor de gebiedsgerichte en kwaliteitsgerichte invalshoeken geldt dat niet een-op-een te zeggen valt welke invalshoek leidt tot een optimale verdeling. Welke combinatie van invalshoeken optimaal is, hangt af van de kenmerken van, de schaarste in en de ambities voor het gebied. Wel zal de gebiedsgerichte invalshoek eerder tot een optimale invulling leiden in gebieden waar de ambitie geldt om een bepaalde opgave te realiseren. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de Binckhorst in Den Haag, waar vijfduizend woningen zijn gepland.

Bij de kwaliteitsgerichte invalshoek zal eerder sprake zijn van het creëren van een bepaalde opgave. Zo worden in Meppel de kwaliteiten in het gebied centraal gesteld om waarden aan het gebied toe te voegen en initiatiefnemers uit te nodigen om te gaan ontwikkelen in het gebied. Daarnaast blijkt uit interviews dat een optimale verdeling van de gebruikruimte niet alleen afhankelijk is van de gekozen instrumenten of juridische mogelijkheden, maar dat met name het integraal werken binnen een organisatie

van belang is. Stefan van Bogget, werkzaam bij Rho adviseurs voor leefruimte en betrokken bij de ontwikkeling van het CHV-terrein in Veghel: 'Het is in de geest van de Omgevingswet dat je vooral met elkaar, door samen te werken, mensen vroegtijdig te betrekken, tot ontwikkeling komt. Dat is hier wel heel goed gelukt. De instrumenten hebben we niet hoeven te gebruiken. En ja, wetgeving is vooral ook een middel. Maar hier hebben we het middel dus niet nodig gehad om het doel te bereiken.'

Het CHV-terrein in Veghel is aangewezen in artikel 7c van het Besluit Crisis- en herstelwet. De verbrede reikwijdte van het bestemmingsplan was echter niet nodig om de gewenste ontwikkeling mogelijk te maken.

Verbrede reikwijdte

De geïnterviewden gaven aan de verbrede reikwijdte van het bestemmingsplan als een goede tussenstap te ervaren tussen de huidige wetgeving en de toekomstige Omgevingswet. Het is nog geen omgevingsplan, daarvoor ontbreekt een gedeelte van de integrale benadering. En daarnaast is het geen gemakkelijke opgave. Het traject kost tijd en vraagt lef, zowel ambtelijk als bestuurlijk. Desalniettemin wordt geadviseerd om ter voorbereiding op de Omgevingswet te experimenteren met de verbrede reikwijdte van dit bestemmingsplan. Het traject wordt door gemeenten gebruikt om het denken en werken in de geest van de Omgevingswet te stimuleren. 'Een omgevingsplan is echt nog wel van een andere orde dan een Chw-plan. Het is beperkt', vindt Rik Keim, betrokken bij de ontwikkeling van het Havenkwartier, Deventer. Maar juist door die beperking is het heel nuttig om te gebruiken, vervolgt hij. 'Want je verzuipt als gemeente wanneer je meteen met een omgevingsplan aan de slag gaat. Je weet het gewoon niet. En nu krijg je de kans om een beetje te experimenteren,

zoals het misschien gaat werken onder de Omgevingswet. Probeer het nu maar eerst klein te houden. Want het blijft nog steeds een bestemmingsplan en een bestemmingsplan is geen omgevingsplan.'

Aan de slag

Het uiteindelijke doel van de Omgevingswet is een goede balans te zoeken en vast te leggen tussen het benutten en het beschermen van de fysieke leefomgeving. Een optimale verdeling van de gebruiksruimte is noodzakelijk om dat doel te behalen; optimale benutting is noodzakelijk om ervoor te zorgen dat geen ruimte wordt verspild. We moeten echter de balans in het oog houden: optimale benutting mag niet ten koste gaan van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, het is daarom balanceren op de scheidslijn van benutten en beschermen. Dat vergt maatwerk per gebied.

Een optimale verdeling van de gebruiksruimte kan onder de Omgevingswet vorm krijgen door invulling te geven aan de kwaliteitsgerichte invalshoek of de gebiedsgerichte invalshoek. De brongericte invalshoek kan hierop een aanvulling vormen. Aan de hand van de ambities van het bestuur, de mate van schaarste van de gebruiksruimte binnen het gebied en de kenmerken van het gebied, kan bepaald worden op welke

manier en middels welke systematiek sturing op de verdeling van gebruiksruimte in het omgevingsplan gewenst is. Echter, met het sturen op de verdeling van de gebruiksruimte hoeft niet te worden gewacht op de inwerkingtreding van de Omgevingswet. De huidige wetgeving in combinatie met het integraal werken en de mogelijkheden uit artikel 7c van het Besluit Crisis- en herstelwet bieden voldoende handvatten om nu al invulling te geven aan de invalshoeken en dus om te sturen op een optimale verdeling van de gebruiksruimte.

Loesanne van der Geest voor de Hogeschool Leiden, waar zij in het kader van het LivingLab Omgevingswet Zuid-Holland afstudeerde. Beeld Hielco Kuipers

Voor de gehele scriptie, zie www.hbokennisbank.nl (zoek op 'gebruiksruimte').



1 | Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, p. 285 (MvT).

2 | L. Schippers & D. Roelands-Fransen, Het begrip 'gebruiksruimte' in de Omgevingswet, omgevingsweb.nl.

3 | Het onderzoek is uitgevoerd in het kader van het LivingLab Omgevingswet Zuid-Holland, een samenwerkingsverband tussen de provincie Zuid-Holland, gemeenten Leiden, Alphen aan den Rijn en Bodegraven-Reeuwijk, adviesbureau Mees Ruimte & Milieu, de Hogeschool Leiden en sinds kort ook omgevingsdiensten en het Hoogheemraadschap. Het doel van het LivingLab is onderzoek, onderwijs en kennis delen en samen voorbereiden op de komst van de Omgevingswet (www.livinglab.nl).

4 | De personen waren in de rol van projectleider, planjurist of planoloog betrokken bij een van de volgende projecten: Rijnhaven Oost (Alphen aan den Rijn), Binckhorst (Den Haag), Hembrugterrein (Zaanstad), Transformatiegebied Noordpoort (Meppel), BAVO-terrein (Noordwijkerhout), Spoorzone (Culemborg), Havenkwartier (Deventer) of het CHV-terrein (Veghel).

5 | NvT bij het Ontwerp Bkl, juni 2017, p. 66 e.v.

6 | H.C. Borgers & N.C.M. Fikke, Verdeling van gebruiksruimte met de Omgevingswet, BR 2016/66.