

Uitnodigingsplanologie

Procesdocument

Aanleiding

Een belangrijk deel van Nederland is tot stand gekomen via *toelatingsplanologie* en *ontwikkelingsplanologie*. In de eerste vorm legt de overheid in regels vast wat en wel of niet is toegestaan in plangebieden. In de tweede vorm treedt de overheid zelf op als ontwikkelaar en neemt (risicodragend) deel aan bouwprojecten.

Mede onder invloed van de economische crisis is nu *uitnodigingsplanologie* in opkomst. In deze vorm treedt de overheid vooral faciliterend op. Niet het eindbeeld maar het proces is leidend. Het gebied verandert geleidelijk over een langere termijn zonder een vast programma vooraf.

Wanneer milieueffectrapportage ook bij uitnodigingsplanologie een bijdrage wil leveren aan goed onderbouwde besluitvorming met inachtneming van het milieubelang, dan moet het bij de manier van denken van uitnodigingsplanologie kunnen aansluiten. Dat vereist onder andere een meer procesmatige aanpak: een inbreng vanaf de start van de planvorming.

De meest concrete aanleiding voor de Commissie m.e.r. om te onderzoeken hoe m.e.r. kan bijdragen bij uitnodigingsplanologie, vloeide voort uit de advisering over het plan voor [Oosterwold](#). Hier wilden de gemeenten Almere en Zeewolde het gebied 'Oosterwold' een transitie laten doormaken van agrarisch naar woon- en werklandschap, echter via een organische ontwikkeling met zo min mogelijk sturing. Er werden cijfers genoemd als: 15.000 woningen, 20 ha kantoren, 135 ha bedrijventerreinen, 25 ha stedelijke voorzieningen, 150 ha grote toeristisch- recreatieve of economische concepten, 1800 ha stadslandbouw en 740 ha groenstructuur. Maar wat, hoe en wanneer dit gerealiseerd zou worden, stond nog open. De Commissie heeft toen geadviseerd een soort *worst case situatie* te beschrijven en van daaruit de risico's in beeld te brengen met name gericht op negatieve effecten naar de omgeving. Dit klinkt op zich logisch, maar in de praktijk valt het niet mee om zoiets goed te beschrijven. Want hoeveel mogelijkheden zijn er niet, heb je aan alles gedacht?

Interne verkenning

Binnen het secretariaat van de Commissie is een projectgroep gevormd¹ die zich met het uitwerken van het denken over uitnodigingsplanologie heeft beziggehouden.

Allereerst is gekeken hoe in het verleden met dergelijke situaties is omgegaan. Op basis van enkele praktijkvoorbeelden kwamen de volgende hoofdlijnen naar voren:

- *Uitgebreid onderzoek in de voorfase*: Je kunt in het milieueffectrapport breed alle denkbare mogelijkheden verkennen, in beeld brengen en op basis daarvan een voorkeursrichting bepalen. Door de brede insteek is de milieu-informatie ook nog toereikend als de werkelijke inrichting op onderdelen afwijkt van de eerder aangegeven voorkeur. De mogelijkheid blijft bovendien beschikbaar om de MER-informatie bij te stellen, mocht dat in de praktijk bij onvoorziene nieuwe ontwikkelingen nodig blijken. Dat is bijvoorbeeld gebleken bij het project [Waalsprong](#).

¹ Hans van de Vlist (voorzitter), Annemarie Wagenmakers, Corrie Smit, Jeltje Siedsma, Marja van Eck

- *Gefaseerd werken van globaal naar gedetailleerd*: Je kunt, na het vaststellen van een structuurvisie met een milieueffectrapport op hoofdlijnen voor het totale gebied, steeds bij een verdere uitwerking van een deelgebied een aanvullend rapportdeel schrijven met een specifiekere invulling voor het gebied waarvoor de plannen inmiddels concreter zijn. (Dat is gedaan bij [Ede-Oost](#).)
- *Vinger aan de pols*: Je kunt het onderzoek beperken tot hetgeen op dat moment het meest relevant is, gecombineerd met een evaluatie en maatregelen achter de hand. In dat geval maak je een plan met een milieueffectrapport op hoofdlijnen met een stevig en juridisch geborgd programma van monitoring en evaluatie om zo te zorgen dat de vooraf vastgestelde kwaliteitsuitgangspunten steeds overeind blijven. (Als voorbeeld is hier [IJburg](#) genoemd, maar door ontbreken van een juridische borging van de evaluatieprocedure, heeft het in de praktijk niet gewerkt als bedoeld was.)

Discussies met interne deskundigen

Na deze interne verkenning is de problematiek besproken met een groep deskundigen die regelmatig voor de Commissie werkt. Uit die discussie kwam in eerste instantie² de volgende aanpak naar voren voor uitnodigingsplanologie:

1. Maak een **milieufoto**: wat is de huidige milieusituatie in het plangebied. Wat zijn knelpunten en belemmeringen? Geef de omvang aan van de ruimte die er is voor een toename van de milieubelasting. Dit wordt bepaald door de wet- en regelgeving en regionaal beleid voor bijvoorbeeld natuur, geur, luchtkwaliteit, geluid, externe veiligheid. Geef ook aan op welke punten de bestaande milieubelasting onwenselijk hoog is en verminderd moet worden.
2. Breng de **ambities** en behoeften in beeld. Welk toetsingskader gaat de gemeente hanteren: welke doelen wil de overheid bereiken, welke randvoorwaarden moeten goed worden bewaakt?
3. **Confronteer** de ambities met de milieufoto: Wat kan er niet gegeven de milieuruimte en de ambities? Dat kan door te verkennen wat de meest extreme ontwikkelingsmogelijkheden zijn, de randen van het speelveld.
4. Met name bij veranderingsprocessen met grote onzekerheden is een zwaar(der) accent op de **evaluatie en monitoring** met maatregelen achter de hand een oplossing. Door op vaste vooraf afgesproken momenten na te gaan hoe de milieufoto is veranderd en in welke mate doelen zijn bereikt of moeten worden bijgesteld wordt greep gehouden op de gewenste ruimtelijke kwaliteit. Om bewoners en gebruikers rechtszekerheid te bieden moet de evaluatie goed juridisch zijn geborgd. Alleen dan is het verantwoord het onderzoek in te perken en te verschuiven naar de latere momenten wanneer het echt nodig is.

Een heel belangrijk constatering in de discussies met de deskundigen was namelijk dat uitnodigingsplanologie met het bieden van veel flexibiliteit op gespannen voet kan staan met rechtszekerheid. Bij milieueffectrapporten voor bestemmingsplannen stelt de rechter als eis dat het rapport de milieueffecten in beeld brengt van de *maximale mogelijkheden die het plan biedt*. Des te meer ruimte het plan biedt, des te lastiger is het om die maximale mogelijkheden daadwerkelijk te allemaal te benoemen; nog los van het gegeven dat de kans dat die maximale mogelijkheden daadwerkelijk gerealiseerd worden in de praktijk klein is. Maar veel van de oplossingen die hiervoor binnen het

² Deze aanpak is onder invloed van de gesprekken aangepast, zoals blijkt uit de uiteindelijke factsheet.

huidige juridische stelstel tot dusver zijn gevonden, zijn ofwel juridisch kwetsbaar gebleken, of hebben gewoon tot een grotere onderzoekslast geleid.

Gesprekken met externe deskundigen

Op basis van de voorstudie en de discussies met interne deskundigen is een nieuw discussiedocument gemaakt. Dit is besproken met mensen uit het werkveld van de ruimtelijke ordening die wat verder van milieueffectrapportage afstaan en daardoor met een geheel nieuwe blik naar de problematiek konden kijken.

Daaruit kwamen aanvullende opmerkingen en aanbevelingen naar voren.

- Er zijn nog heel veel plannen en projecten waarbij het voornemen concreet is en de problematiek en voorgestelde aanpak van uitnodigingsplanologie niet geldt. Dan kan de ‘traditionele’ aanpak gehanteerd worden. Houd dus rekening met de variëteit in voornemens.
- Gegeven de behoefte aan rechtszekerheid zijn de mogelijkheden van uitnodigingsplanologie, in de zin van het maken van plannen die heel veel mogelijk maken, in feite beperkt. ‘Mensen willen graag vrijheid voor zichzelf, maar liever niet voor de burens’.
- Het is belangrijk om bij de discussies over uitnodigingsplanologie uitdrukkelijk ook de nieuwe Omgevingswet te betrekken en daarop vast voor te sorteren.
- Leg niet teveel nadruk op milieuruimte. Dat roept op tot opvullen terwijl dat niet leidt tot een betere omgevingskwaliteit.
- Het woord milieu heeft teveel de associatie met grijze milieuaspecten, terwijl je meer aandacht zou willen voor de leefomgevingskwaliteit (zie ook omgevingswet). Vervang dus het woord ‘milieu’ door ‘omgeving’.
- Verander de volgorde van de eerste twee stappen: begin met ambities en maak daarna een omgevings-/milieufoto.
- De vinger aan de pols is goed te koppelen aan de besluitvormingscyclus. Bij de start van nieuw planproces is een goede terugkijk verplicht: je doet een gedegen evaluatie, je maakt een nieuwe omgevingsfoto en zet die af tegen de vorige.
- Sluit aan bij de Ladder van duurzame verstedelijking. Zo kun je bij transformatiegebieden in het alternatievenonderzoek bekijken of er andere beter geschikte binnenstedelijke locaties zijn voor het realiseren van bepaalde ambities.
- Transformatie speelt nu, dus moet er nú een oplossing voor komen. We kunnen niet wachten op de Omgevingswet.
- Als ontwikkelingen tegenvallen, moet dat desnoods maar met een planschaderegeling worden opgelost.

Commissieoverleg

Ook is overleg gevoerd met de voorzitters en secretarissen van de Commissie m.e.r. Uit dit overleg kwamen de volgende opmerkingen en aanbevelingen naar voren.

- Men deelt de mening dat uitnodigingsplanologie een blijvertje is en ook dat het niet de enige manier van planvorming zal zijn. Verder wordt gezegd dat het nu ook weer niet zo nieuw is, want op onderdelen verandert er niet zoveel.
- Flexibiliteit versus rechtszekerheid blijft het belangrijkste knelpunt en aandachtspunt. Voor zover de Commissie zich daarmee bezighoudt, moet dat zijn over de boeg van milieu-informatie.

- Uitnodigingsplanologie vraagt dat we ons iedere keer weer focussen op wat voor dit plan relevant is. Discussie en advies van de Commissie over wat in het onderhavige geval de belangrijkste milieu-issues zijn, helpt om het milieueffectrapport qua omvang hanteerbaar te houden. Dat moet in het stuk nog beter een plek krijgen.
- De voorbeelden zijn teveel gericht op stedelijke groei en transformatie terwijl uitnodigingsplanologie voor ontwikkelingen in het landelijke gebied, waaronder omgaan met krimp, ook heel belangrijk kan zijn.
- Uitnodigingsplanologie moet gezien worden in de bredere context van het denken over ruimtelijke ordening en m.e.r. in Nederland. De Commissie m.e.r. zal hierop een integrale visie moeten ontwikkelen, gericht op de nieuwe Omgevingswet.

Mogelijkheden en kansen bij de nieuwe Omgevingswet, zoals gezien door de externe deskundigen

Over dat tweede punt kwamen uit de diverse gesprekken de volgende punten naar voren:

- Positief is dat in de nieuwe Omgevingswet sprake zal zijn van een verplichte monitoring van omgevingswaarden. Volgens de Memorie van Toelichting van de Omgevingswet dienen de overheden daarvoor een programma te ontwikkelen. Dit onderdeel van de Omgevingswet sluit goed aan bij stap 2 en 4 van de factsheet uitnodigingsplanologie en geeft aanknopingspunten voor een meer procesmatige aanpak van m.e.r. bij ruimtelijke plannen, waarbij een te grote onderzoeksverplichting kan worden vermeden.
- Programmatische aanpakken als NSL en PAS passen goed in deze manier van denken.
- De Omgevingswet gaat waarschijnlijk mogelijkheden bieden voor een meer integrale afweging van de omgevingskwaliteit, waarbij binnen een bandbreedte van normering bovengemiddelde kwaliteit voor het ene milieuaspect kan opwegen tegen een wat mindere kwaliteit op een ander. (Stad en milieu *revisited*) M.e.r. kan helpen bij het transparant onderbouwen van de bestuurlijke afwegingen in deze.
- In het kader van de Omgevingswet is het de bedoeling kennis en data beter centraal verzamelen en te beheren. Er zijn dan mogelijkheden om een link te leggen met het kenniscentrum dat bij de Commissie m.e.r. aanwezig op basis van de vele reeds uitgevoerde m.e.r.-procedures.
- In het algemene streven naar een duurzame ontwikkeling moet het basisuitgangspunt zijn dat verslechtering van milieukwaliteit in principe niet toelaatbaar is. Deskundigheid en onafhankelijke toetsing moet een rol blijven spelen om dit te bewaken en bereiken.

Acties

1. Na afronding van alle gesprekken is de [factsheet uitnodigingsplanologie](#) geschreven. Hierin zijn de uitkomsten van de discussies verwerkt. In de factsheet is vooralsnog uitgegaan van het huidige juridische kader. De nieuwe Omgevingswet treedt immers voorlopig nog niet in werking.³ In de eerste helft van 2015 zal de Commissie één of meer bijeenkomsten organiseren om met de 'gebruikers' van m.e.r. over de voorgestelde aanpak te discussiëren.

³ Overigens zal de voorgestelde aanpak naar verwachting bij de Omgevingswet niet geheel anders worden. Immers de Omgevingswet zal er onder meer op gericht zijn uitnodigingsplanologie beter te faciliteren.

2. De focus van de voorbeelden ligt op dit moment nog op stedelijke ontwikkeling. Voor m.e.r. bij ontwikkelingen in het landelijke gebied zijn andere [factsheets](#) beschikbaar. Een specifieke visie op uitnodigingsplanologie en m.e.r. in landelijke gebieden moet nog uitgewerkt worden.
3. Voor de spanning tussen rechtszekerheid en het denken vanuit uitnodigingsplanologie is tot dusver nog geen pasklare oplossing gevonden die voor alle situaties van toepassing is. De Commissie zal bij komende projecten meedenken over manieren om hiermee om te gaan en geslaagde 'experimenten' naar alle betrokkenen communiceren.
4. Ook denkt de Commissie vanuit de ervaringen in de praktijk, waaronder met uitnodigingsplanologie, mee over de rol van m.e.r. in de nieuwe Omgevingswet.

Betrokkenen bij de discussie

We danken de volgende personen voor hun inbreng in de discussie over m.e.r. en uitnodigingsplanologie:

Monique Arnolds
Jos Arts
Jan Bakker
Peter van de Boom
Willemien Croes
Pieter Dijkckmeester
Frans Dotinga
Maarten Engelberts
Bas van de Griendt
Fenna Grutter
Edwin Koopmanschap
Peter van de Laak
Eric Luiten
Renate van Marle

Petra Meijboom
Michiel van Pelt
Rudy Rabbinge
Gerard Slingerland
Bart Stolte
Jeroen van Straten
Suzanne in 't Veld
Govert Velthuisen
Co Verdaas
Marlies Verspui
Willemien Vlas
Rob van Woerden
Friso de Zeeuw
Gerrit de Zoeten