

Trendanalyse ruimtelijke plannen

VROM-Inspectie constateert vooral tekortkomingen bij geluid, lucht en externe veiligheid

Ruim 4.500 gemeentelijke bestemmingsplannen, projectbesluiten en structuurvisies heeft de VROM-Inspectie vorig jaar tegen het licht gehouden. Voor het eerst maakte ze een overzicht. Vooral om te kijken of gemeenten voldoende rekening houden met nationale ruimtelijke belangen. 517 plannen vertoonden gebreken. Of die groot of klein zijn, moet nog blijken.

Toen Tony Liebrechts in 2007 van de afdeling milieu van de VROM-Inspectie (VI) overstapte naar de afdeling ruimtelijke ordening, verasde het hem dat daar een totaaloverzicht ontbrak. „Ik had de vraag: zijn wij in staat een top vijf te maken van thema's waar het misgaat bij ruimtelijke plannen? Of: hebben wij inzicht in het effect van onze adviezen op ruimtelijke plannen”, aldus de programmamanager Borging ruimtelijke rijksbelangen. „Dat beeld was er niet. Ja, het was er wel, maar zeer verspreid. De ene regio had een Excelbestand, de andere een kaart en een derde had het opgeschreven. Dat vond ik gek. Ik wilde een adequate verantwoording als het gaat om ruimtelijke planbeoordeling.” Nu ligt er de eerste trendanalyse, een optelsom van de oordelen die de inspectie over ruimtelijke plannen van gemeenten heeft geveld. De nadruk ligt daarbij op borging van nationale ruimtelijke belangen.

De overheid heeft namelijk 42 nationale ruimtelijke belangen vastgelegd in de realisatieparagraaf van de Nota Ruimte. Van deze belangen beoordeelt het Rijk er 22 in ruim-

telijke plannen van gemeenten (en provincies). Dat betekent dat elke gemeente zich bij het opstellen van een ruimtelijk plan moet afvragen of deze belangen aan de orde zijn en er rekening mee moet houden. Liebrechts: 'Buisleidingen bijvoorbeeld. Die liggen ergens in het land en je wilt niet dat daar bovenop huizen worden gebouwd.' Het is aan de VI om te beoordelen of dat inderdaad niet gebeurt.

Nog weinig antwoorden

Antwoorden geeft de trendanalyse nog maar weinig. Ze is vooral de eerste stap naar inzicht in het effect van het werk van de VI. Toch meent Liebrechts niet dat het alleen een interne oefening is. De ruimtelijke ordening wordt er wel degelijk beter van, verwacht hij. Meer duidelijkheid over tekortkomingen leidt tot gerichtere en effectievere handhaving, zo legt hij uit in het VI-regiokantoor in Eindhoven. „Planbeoordeling is gewoon een wettelijke taak. Maar die geeft ook antwoord op de vraag: op welke gebieden en thema's moet ik de handhaving richten?” Als voorbeeld noemt hij dat het opvallend is dat de VI in een bepaal-

de regio altijd opmerkingen moet maken over de externe veiligheid.

„Hoe kan dat? Dan laat je dus de routine los en ga je kijken naar achterliggende oorzaken. Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat een groep gemeenten de regels over externe veiligheid heel lastig vindt.” Kan het ook zo zijn dat een inspectiemedewerker externe veiligheid als stokpaardje heeft? Liebrechts lacht. „Dat kan zijn, ja. Het kan ook zijn dat we de regels voor externe veiligheid wel heel ingewikkeld hebben gemaakt.”

Hoe dan ook, het voorbeeld is niet helemaal uit de lucht gegrepen. „We zien dat wij in de Randstad heel veel opmerkingen maken, zowel adviezen in de vooroverlegfase als zienswijzen in de ontwerpfase. Vijftig procent van alle opmerkingen komt daar vandaan. Het kan zijn dat de ruimtedruk in de Randstad groot is: men wil veel, maar er is niet zo veel mogelijk.” Een voor de hand liggende verklaring, maar verder onderzoek is nodig. „Iedereen roept dat, maar als we getallen willen horen, kijkt iedereen de andere kant uit.”

Grote effectiviteit

Een belangrijkere conclusie dan deze piek van Randstad-opmerkingen is, wat Liebrechts betreft, dat de effectiviteit van het werk van de VI groot is. „Onze adviezen en zienswijzen worden bijna allemaal overgenomen en dragen zo bij aan een betere bor-



Trendanalyse in feiten

In totaal heeft de VROM-Inspectie in 2009 4.575 ruimtelijke plannen (bestemmingsplannen, projectbesluiten en structuurvisies) beoordeeld: 1.595 daarvan waren plannen die zich in fase van vooroverleg bevonden, 1.873 zaten in de ontwerpfase en 1.107 waren vastgesteld door de raad. (Een plan dat gedurende 2009 meerdere fasen doorliep kan ook meerdere keren zijn beoordeeld.) In de vooroverlegfase heeft de inspectie gereageerd met adviezen voor 462 plannen. De ontwerpplannen hebben geleid tot 55 zienswijzen en er is een keer een reactieve aanwijzing gegeven op een vastgesteld plan.

De top van nationale ruimtelijke belangen waar de VI bij de voorontwerpplannen de meeste opmerkingen over had:

- (1) hogedrukaardgasbuisleidingen (93)
- (2) geluid (70)
- (3) externe veiligheid inrichting (40)
- (4) vervoer gevaarlijke stoffen over de weg (32)
- (5) luchtkwaliteit (26)

Liebrechts: „Wat ik toch even wil zeggen is dat de trendanalyse niet laat zien hoeveel oude bestemmingsplannen gemeenten nog hebben. Wel dat er een enorme hausse aan nieuwe plannen is. Wij hebben twee keer zoveel plannen binnengekregen dan we ingeschat hadden. Dus misschien kun je stellen dat de Wro, die zegt dat gemeenten in 2013 geen plannen mogen hebben die ouder zijn dan tien jaar, werkt.”

De VI constateert een gering aantal projectbesluiten (14 procent van alle beoordeelde plannen). „Dat hadden er zomaar meer kunnen zijn.” Het projectbesluit werd namelijk gezien als vervanger van de artikel-19-procedure. Die vervanger kwam er op aandringen van de Tweede Kamer. De wetgever was tegen; de procedure voor een bestemmingsplan was immers met een half jaar ingekort. De VI doet nog onderzoek naar de achterliggende redenen.

ging van nationale belangen. Dus ons werk heeft wel degelijk effect.” 1600 voorontwerpplannen ontving de VI. 462 leidden tot een advies van de VI aan de betreffende gemeente. 1900 ontwerpplannen leiden tot 55 zienswijzen. Daarbij plaatst de adjunct-directeur een kanttekening: over de zwaarte van de adviezen is nog weinig bekend. „Ik wil in de toekomst wel te weten komen waar zienswijzen en advies over gaan. Was het alleen maar: u bent bijlage 2b van het programma luchtkwaliteit vergeten, of was het: u heeft in dit plan geen rekening gehouden met de luchtkwaliteit. Dat moeten we nog analyseren, maar mijn globale beeld is dat het echt om inhoud gaat en niet om procedures.” Opvallend vindt Liebrechts verder dat de VI vooral opmerkingen maakt over basiskwaliteiten als geluid en luchtkwaliteit. „Dat verbaast me. Ik had gedacht dat we meer opmerkingen zouden maken over zaken als de EHS (Ecologische Hoofd Structuur).” Zijn verklaring: bij de EHS gaat het om ‘nee-tenzij afwegingen’, bij basiskwaliteiten om heldere normen waar belangenafweging amper een rol speelt. „Kijk, bij hogedrukaardgasleidingen mogen nu eenmaal binnen



De VI heeft 32 keer een opmerking geplaatst over het vervoer van gevaarlijke stoffen bij een voorontwerplan. Foto: FBF.nl

zo en zoveel meter geen woningen gebouwd worden. Dat is een vrij harde norm.”

Maar vaak ook heeft een gemeente bij ruimtelijke plannen de mogelijkheid om een belangenafweging te maken en kan ze zeggen: „wij vinden dat wij het nationaal belang voldoende meegenomen hebben.” Neem bijvoorbeeld het belang van de SER-ladder (ook een nationaal ruimtelijk belang), die bepaalt dat gemeenten pas een nieuw bedrijventerrein mogen ontwikkelen als er geen kansen zijn om oude bedrijventerreinen te herstructureren. Liebrechts: „Eigenlijk is dat een bestuurlijke afweging van de gemeente. Alleen als er geen motivatie is voor die afweging of als die motivatie niet deugt, dan maken wij een opmerking.”

Liebrechts wil de werkwijze van de VI meer voor het voetlicht brengen bij gemeenten en de stedelijke adviesbureaus die in opdracht van gemeenten veel ruimtelijke plannen maken. Hij pakt er een blauw ringbandje bij: de interne handleiding planbeoordeling. „Dit is onze bijbel”, zegt hij. „Zó doen wij het.”

Liever niet onnodig kaarten over elkaar schuiven

Vorig jaar waren de medewerkers van de VROM-Inspectie nog deels in de weer met papieren kaarten, die ze naast elkaar moesten leggen om ze te vergelijken. Sinds 1 januari dit jaar kunnen voor het beoordelen van gemeentelijke ruimtelijke plannen kaarten digitaal over elkaar heen worden geschoven. Alle gemeenten zijn namelijk verplicht per 1 januari ruimtelijke plannen (bestemmingsplannen, projectbesluiten en structuurvisies) digitaal in te leveren. „Over de kaart van een gemeente leggen we dan een GIS-kaart (Geografisch Informatie Systeem) met buisleidingen, met de EHS of met gevaarlijk vervoer”, somt Tony Liebrechts van de VI Regio-Zuid op. Natuurlijk kunnen gemeenten deze GIS-kaarten ook zelf over hun bestemmingsplan heen leggen om te zien of ze niet buiten de lijnen komen die het Rijk heeft vastgesteld. Maar zodra het gaat om nationale belangen, wil de VI de kaart zelf zien en checkt ze of de nationale belangen voldoende meegewogen zijn. In de ontwerpfase moeten gemeenten plannen waarbij nationale belangen in het geding zijn naar de VI sturen. Die kan op dat moment echter alleen nog maar een formele zienswijze indienen. Dat traject brengt voor zowel gemeente als VI meer werk met zich mee. Daarom is het verstandig, aldus Liebrechts, dat gemeenten hun ruimtelijke plannen al in de vooroverlegfase naar de VI sturen.

Dat geldt overigens alleen als die plannen nationale belangen betreffen. Vorig jaar was bij een derde van alle plannen in de vooroverlegfase geen nationaal ruimtelijk belang in het geding. Vaak gaat het daarbij om plannen die maar één perceel betreffen, geen ontwikkelingen die een stad op zijn kop zetten en verkeersstromen beïnvloeden. Alleen die plannen waar het nationale belang aan de orde zijn, moeten aan de Inspectie worden aangeboden, zoals minister Cramer ook in een brief in 2009 aan de gemeenten heeft verwoord.

Meer informatie:
VROM-Inspectie; Tony Liebrechts 040 2652973

Tekst: Harry Perree