

Scriptie

De invloed van de Omgevingswet op projectontwikkelaars

Naam student	Sander Middelkoop
Datum:	09-04-2024
Versie:	1.0
Status:	Definitief

Voorwoord

Met trots presenteer ik hierbij mijn scriptie over de invloed van de Omgevingswet op projectontwikkelaars. Deze scriptie vormt het resultaat van mijn inzet gedurende een periode van driekwart jaar, ter afsluiting van mijn Master of Science in Real Estate (MSRE) opleiding aan de Amsterdam School of Real Estate (ASRE).

Het proces van het schrijven van deze scriptie was een uitdagende, maar waardevolle ervaring. Terwijl ik tijdens mijn studie genoot van de colleges en de interactie met medestudenten, was het schrijven van deze scriptie vooral een persoonlijke reis.

Graag wil ik Niek Zijlstra bedanken voor zijn begeleiding tot en met het concept. Ik wens hem alle succes toe in zijn nieuwe uitdaging. Zijn ondersteuning bood mij veel structuur en waardevolle inzichten, vooral op momenten waarop ik twijfelde. In de laatste fase van mijn onderzoek heeft Jantine Schrader mij erg prettig begeleid om tot een definitieve versie te komen van mijn onderzoek, ik wil haar hiervoor bedanken.

Ook wil ik mijn waardering uitspreken voor de gesprekken en kennisuitwisselingen met medestudent Alexander Joordens. Deze momenten waren niet alleen plezierig, maar ook zeer waardevol.

Mijn dank gaat ook uit naar mijn werkgever Bouwkundige Begeleidings Adviesgroep (BBA) voor het vertrouwen in mij om mij de MSRE-opleiding te laten volgen. Na mijn afstuderen aan het hbo bij BBA en de kans die mijn werkgever mij daarna bood als jonge ingenieur, heeft BBA opnieuw bewezen te geloven in en te investeren in jonge, ambitieuze werknemers.

Tenslotte gaat mijn dank uit naar mijn vrouw Annelie, voor haar steun en begrip gedurende dit proces. Haar positieve woorden en haar inzet om onze agenda's te coördineren hebben ervoor gezorgd dat ik me volledig kon richten op mijn scriptie. Samen hebben we een natuurlijke deadline gecreëerd. In april 2024 verwachten wij ons eerste kindje, een dochter. Mijn studie zit er dan op en dan hebben we tijd voor ons gezin. Wat kijk ik ernaar uit!

Sander Middelkoop

Heemskerk, 1-3-2024

Samenvatting

In 2016 stemde de Eerste Kamer in met de invoering van de Omgevingswet. Na vijf uitstelrondes wordt deze wet op 1 januari 2024 van kracht. Projectontwikkelaars hebben een sterke interesse in het begrijpen van de impact die de Omgevingswet zal hebben op hun werkveld en het beleid dat zij volgen. Het onderzoek is gericht op de werkwijze van de projectontwikkelaar en op de Omgevingswet. Over de Omgevingswet is beperkte theorievorming en literatuur beschikbaar. Het onderzoek betreft een kwalitatief onderzoek en is verkennend van aard met als doel inzicht te krijgen in hoe de Omgevingswet de werkwijze en het beleid van de private projectontwikkelaar beïnvloedt. Voor het verzamelen van kwalitatieve data is gekozen voor semigestructureerde interviews. Voor dit onderzoek is een centrale hoofdvraag opgesteld. Deze vraag luidt:

Wat is de invloed van de nieuwe Omgevingswet op de werkwijze van de projectontwikkelaars?

Om de centrale onderzoeksvraag effectief te beantwoorden, richt dit onderzoek zich op een private projectontwikkelaar die actief is in woningbouwontwikkeling in de Metropoolregio Amsterdam (MRA).

Uit het onderzoek komen enkele relevante conclusies naar voren over hoe de werkwijze van projectontwikkelaars verandert onder invloed van de Omgevingswet. Het onderzoek laat zien dat de implementatie van de nieuwe Omgevingswet in Nederland een verschuiving teweegbrengt in de ruimtelijke ordening, wat gevolgen heeft voor de aanpak van projectontwikkelaars. De overgang van een benadering 'Nee, tenzij' naar een 'Ja, mits' weerspiegelt een meer faciliterend beleid voor ruimtelijke ontwikkelingen, waardoor meer functies op een perceel mogelijk worden. Deze verandering heeft invloed op de manier waarop projectontwikkelaars te werk gaan.

Een essentiële wijziging ten opzichte van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) is dat projectontwikkelaars nu vroegtijdig moeten aantonen dat hun plannen voldoen aan de gestelde open normen en randvoorwaarden, wat leidt tot een toename van het aantal vereiste onderzoeken. Dit brengt een groter risico met zich mee, omdat ontwikkelaars meer moeten investeren in onderzoeken en analyses in een fase waarin nog geen zekerheid bestaat over de haalbaarheid van projecten.

Een andere noemenswaardige verandering is de verplichte participatie bij Buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (BOPA's). Hoewel participatie niet nieuw is voor projectontwikkelaars, verplicht de Omgevingswet deze en wordt deze bij de vergunningsaanvraag ook beoordeeld. Dit vereist van ontwikkelaars een andere aanpak van participatie, waarbij veel ontwikkelaars ervoor kiezen om participatie onder de Omgevingswet uit te besteden om de kans op afwijzing van vergunningen te verminderen.

Tot slot kan het aansluiten bij omgevingstafels een effectieve manier zijn om ontwikkelaars te helpen zich beter voor te bereiden en meer verantwoordelijkheid te nemen voor hun projecten. Door vroegtijdig in gesprek te gaan met de gemeente, kunnen ontwikkelaars een beter inzicht krijgen in de vereisten en verwachtingen, waardoor ze gericht kunnen werken aan hun plannen. Hoewel dit mogelijk extra kosten met zich meebrengt, kan het uiteindelijk leiden tot een sneller proces en een breder draagvlak in de gemeente.

Inhoudsopgave

VOORWOORD	I
SAMENVATTING	
1 INLEIDING	2
1.1 ONDERWERP EN PROBLEEMSTELLING	3
1.2 RELEVANTIE	4
1.3 DOELSTELLING	4
1.4 AFBAKENING	4
1.5 HOOFDVRAAG	5
IN DIT ONDERZOEK STAAT DE VOLGENDE ONDERZOEKSVRAAG CENTRAAL:	5
1.6 DEELVRAGEN	5
1.7 LEESWIJZER	5
2 THEORETISCH KADER: RUIMTELIJKE ORDENING	6
2.1 DE WET RUIMTELIJKE ORDENING	9
2.2 GRONDEXPLOITATIEWET	9
2.3 WET ALGEMENE BEPALINGEN OMGEVINGSRECHT	9
2.4 DE CRISIS- EN HERSTELWET	12
2.5 CONCLUSIE	12
3 THEORETISCH KADER: OMGEVINGSWET	14
3.1 CONCLUSIE	22
4 THEORETISCH KADER: PROJECTONTWIKKELING	23
4.1 CONCLUSIE	27
5 METHODOLOGIE	28
5.1 METHODEN	29
6 RESULTATEN EN ANALYSE	32
6.1 VERSCHILLEN WRO EN OMGEVINGSWET	32
6.2 OMGEVINGSTAFEL	34
6.3 PARTICIPATIE	36
6.4 WERKZAAMHEDEN	37
6.5 JURIDISCH	38
6.6 FINANCIEL	39
7 CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN	42
7.1 CONCLUSIE	42
7.2 AANBEVELINGEN	44
7.3 REFLECTIE	45
BIBLIOGRAFIE	47
FIGURENLIJST	50

1 Inleiding

“Er gaan allerlei vragen opkomen. Er zal onduidelijkheid zijn. Het eerlijke verhaal is dat er her en der zeker rimpelingen zullen zijn. Dat er brandjes zullen zijn die geblust zullen moeten worden.” (Binnenlands Bestuur, 2023)

De aanleiding voor dit onderzoek is de invoering van de nieuwe Omgevingswet op 1 januari 2024 (Informatiepunt Leefomgeving, 2023). Met deze wet worden 26 bestaande wetten geïntegreerd tot één wet, wat een aanzienlijke impact zal hebben op de manier waarop projectontwikkeling en bouwprojecten worden gerealiseerd (Leefomgeving, 2023) (Chevalier, 2019).

De interesse in dit onderwerp is gewekt door directe observaties in de praktijk. In de dagelijkse gesprekken met professionals in de werkomgeving van de onderzoeker wordt duidelijk dat veel projectontwikkelaars nog niet klaar zijn voor de implementatie van de nieuwe wetgeving. Ze ervaren een gevoel van onzekerheid en zoeken naar de juiste koers om hun bedrijfsvoering optimaal af te stemmen op deze veranderende wetgeving. Een opvallend fenomeen is de inzet van projectontwikkelaars om voor het einde van het jaar 2023 een omgevingsvergunning aan te vragen. Hiermee proberen zij binnen de huidige kaders zekerheid te verkrijgen over de wetgeving waaronder hun project valt. De motivatie om dit onderzoek te doen, komt voort uit de dringende behoefte om in kaart te brengen hoe deze essentiële actoren in de ruimtelijke ordening zich aanpassen aan deze ingrijpende veranderingen.

In de aanloop naar de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024 hebben verschillende onderzoekers hun aandacht gericht op de implicaties ervan. Hobma (2022) heeft in 2022 onderzoek gedaan naar de betekenis van de Omgevingswet voor privaat georganiseerde participatie. Daarnaast heeft hij een paper geschreven over de nieuwe Omgevingswet en de versnelling van woningbouw, met speciale aandacht voor veranderingen, mogelijkheden en (onjuiste) verwachtingen (Hobma, 2022). Van Aarle (2020) heeft een scriptie geschreven, waarin een verkenning van de Omgevingswet in relatie tot het handelen van de overheid is onderzocht in het licht van de opgave tot bespoediging van woningontwikkeling. Koster (2021) heeft een scriptie geschreven over wat de beste methode voor participatie is en waaraan een participatieproces moet voldoen om succesvol te zijn in de Omgevingswet.

Bovenstaande informatie benadrukt dat geschreven is over de invoering van de Omgevingswet uit het oogpunt van de overheid. Ook een onderzoek op het onderdeel participatie is uitgevoerd. Er is echter nog beperkt onderzoek gedaan vanuit het perspectief van de projectontwikkelaar. Deze scriptie heeft tot doel hier invulling aan te geven en inzicht

te bieden wat de veranderingen zijn van de Omgevingswet vanuit het perspectief van de projectontwikkelaar.

1.1 Onderwerp en probleemstelling

De probleemstelling in deze scriptie is gericht op het begrijpen van de aanpassingen, zoals in de aanleiding beschreven, die projectontwikkelaars maken in hun beleid en werkwijze als gevolg van de invoering van de nieuwe Omgevingswet.

In 1810 trad de eerste wet over de leefomgeving, namelijk de Mijnewet, in werking (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2016). In een tijd van een groeiende bevolking en opkomende industriële centra is in 1901 de Woningwet geïntroduceerd (Brakenhof, 2020). Deze wet stelde normen aan woningbouw en legde minimumeisen aan woningen op om de volksgezondheid te waarborgen (Sleutelaar, 1902). In 1965 trede de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) in werking. Deze wet introduceerde een meer integrale benadering van ruimtelijke ordening, met oog voor de samenhang tussen verschillende gebieden. De WRO voorzag in instrumenten om ruimtelijke plannen te maken en uit te voeren en vormde de basis voor de hedendaagse ruimtelijke planning. (Het Rotterdams Parool, 1956). De herziening van de WRO in 2008 resulteerde in de introductie van de Wet ruimtelijke ordening (Wro). Deze wet benadrukt de flexibiliteit van ruimtelijke plannen en geeft gemeenten meer ruimte voor maatwerk (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 2008).

Sinds de Mijnewet en de daaropvolgende 200 jaar zijn er 40 wetten, 120 algemene maatregelen van bestuur en enkele honderden ministeriële regelingen ontstaan, wat heeft geleid tot een uitgebreid juridisch kader over de leefomgeving en ruimtelijke ordening. Door dit uitgebreide juridische kader is het voor velen moeilijk geworden om de weg te vinden in de omgeving van ruimtelijke ordening (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2016). De nieuwe Omgevingswet brengt ook aanzienlijke veranderingen met zich mee (Chevalier, 2019). Het vermoeden bestaat dat projectontwikkelaars onvoldoende zijn voorbereid en niet exact inzichtelijk hebben wat op hen afkomt met de ingang van de nieuwe Omgevingswet (Neprom, 2022). Als gericht gekeken wordt naar de verwachte veranderingen voor de werkwijze of het beleid van projectontwikkelaars wordt duidelijk dat projectontwikkelaars straks actief belanghebbenden moeten betrekken bij hun plannen (Hobma, 2022). Ook moeten ze flexibeler zijn en rekening houden met lokale behoeften. Daarnaast wordt samenwerking tussen verschillende partijen aangemoedigd. Dit vraagt om een proactieve houding van projectontwikkelaars. Het grote vraagstuk hier is hoe projectontwikkelaars zich voorbereiden op deze nieuwe wetgeving. Met dit onderzoek is gepoogd inzichtelijk te maken wat de veranderingen zijn van de nieuwe Omgevingswet, wat de impact hiervan is op het werkveld en het beleid van ontwikkelaars. Vervolgens is uiteengezet welke risico's de Omgevingswet met zich meebrengt en hoe projectontwikkelaars deze risico's kunnen mitigeren.

1.2 Relevantie

In 2016 heeft de Eerste Kamer ingestemd met de invoering van de Omgevingswet. Na vijf keer uitgesteld te zijn, treedt de Omgevingswet op 1 januari 2024 in werking (Eerste kamer, 2023). Projectontwikkelaars hebben de behoefte om te weten wat de invloed van de Omgevingswet zal zijn op het werkveld en het beleid dat zij voeren.

Het onderwerp van de Omgevingswet in relatie tot de werkwijze van projectontwikkelaars is relevant voor de wetenschap vanwege de directe impact van wetswijzigingen op de praktijk van bouwprojecten en in het bijzonder op projectontwikkeling, zoals in dit onderzoek is behandeld. Een bijkomend relevant aspect is dat dit onderzoek waardevolle inzichten biedt aan projectontwikkelaars over hoe zij hun werkmethodes kunnen aanpassen om te voldoen aan de nieuwe wetgeving. Bovendien kunnen de resultaten van dit onderzoek van nut zijn voor beleidsmakers om te beoordelen hoe de wet in de praktijk functioneert en of eventuele aanpassingen nodig zijn.

1.3 Doelstelling

De doelstelling van dit onderzoek is om inzichtelijk te maken wat de consequenties zijn van de inwerkingtreding van de Omgevingswet op het werkveld en het beleid van projectontwikkelaars. Gekeken is in welke mate projectontwikkelaars hun werkwijze moeten aanpassen als reactie op de implementatie van de nieuwe Omgevingswet. Hierbij ligt de focus op de verwachte veranderingen in hun rol en werkwijze in het ontwikkelingsproces als gevolg van deze wetswijziging.

1.4 Afbakening

Om de centrale onderzoeksvraag effectief te beantwoorden, richt dit onderzoek zich op een private projectontwikkelaar die actief is in woningbouwontwikkeling in de Metropoolregio Amsterdam (MRA). Hiervoor is gekozen, omdat de MRA kan worden gezien als een extreme casus (Clark, Foster, Sloan, & Bryman, 2021). Hoewel de Omgevingswet als nationale wetgeving in heel Nederland uniform wordt toegepast, is bewust voor de MRA gekozen als onderzoeksgebied, vanwege de extreme aard van projectontwikkeling in deze regio, die wordt gekenmerkt door complexe stedelijke en regionale planningsuitdagingen, evenals specifieke kansen en uitdagingen die de Omgevingswet met zich meebrengt in een dichtbevolkt en dynamisch gebied als de MRA. De MRA vormt een unieke casus om de ingewikkelde uitdagingen, waar projectontwikkelaars mee te maken krijgen onder de Omgevingswet, te onderzoeken, juist vanwege de mogelijk extremere uitdagingen vergeleken met andere regio's. Bovendien kunnen bevindingen uit deze studie in de MRA waardevolle inzichten en lessen bieden voor andere regio's en steden die met soortgelijke vraagstukken te maken krijgen in het kader van de Omgevingswet. Het nieuwe digitale stelsel van de Omgevingswet en de indieningswijze zijn in dit onderzoek niet behandeld, aangezien deze meer gericht zijn op IT-oplossingen en minder op vastgoed.

1.5 Hoofdvraag

In dit onderzoek staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

Wat is de invloed van de nieuwe Omgevingswet op de werkwijze van de projectontwikkelaars?

1.6 Deelvragen

Vanuit de centrale vraag zijn drie deelvragen opgesteld die helpen om de onderzoeksvraag te beantwoorden:

1. In welke opzichten verschilt de nieuwe Omgevingswet ten opzichte van de voorgaande Wet ruimtelijke ordening?
2. Wat is de werkwijze en het werkgebied van een projectontwikkelaar op basis van de literatuur?
3. Hoe passen projectontwikkelaars zich aan de Omgevingswet aan?

Na beantwoording van de deelvragen volgt een analyse en een conclusie om de hoofdvraag te beantwoorden.

1.7 Leeswijzer

Hoofdstuk 1 vormt de basis van de scriptie en biedt de lezer een overzicht van de centrale elementen van het onderzoek. De aanleiding is besproken, waarbij de invoering van de nieuwe Omgevingswet op 1 januari 2024 als uitgangspunt dient.

In Hoofdstuk 2 is het theoretisch kader uiteengezet. Hierin zijn de juridische kaders van de voorgaande wetgeving over ruimtelijke ordening, zoals de Woningwet, WRO, Wro en de Crisis- en herstelwet (ChW) behandeld.

Hoofdstuk 3 richt zich op de nieuwe Omgevingswet en behandelt welke nieuwe onderdelen in werking treden en wat de belangrijkste wijzigingen zijn ten opzichte van de Wro.

Hoofdstuk 4 richt zich op de taken en werkzaamheden van een projectontwikkelaar en het speelveld waarin deze actief is.

In Hoofdstuk 5 is de methodologie van dit onderzoek behandeld. Er is ingegaan op hoe data verzameld is en hoe deze data zijn gebruikt in het onderzoek.

Hoofdstuk 6 behandelt de resultaten en analyse van dit onderzoek. Door middel van interviews zijn conclusies getrokken over hoe projectontwikkelaars de implementatie van de nieuwe Omgevingswet vormgeven in hun werkwijze. In dit hoofdstuk is een koppeling gemaakt tussen het theoretisch kader en het kwalitatief onderzoek.

In Hoofdstuk 7 is de centrale hoofdvraag beantwoord met de beantwoording van de deelvragen. Vanuit een helicopterview is inhoudelijk teruggekeken naar het onderzoek en de beantwoording van de centrale vraag en de deelvragen.

2 Theoretisch kader: ruimtelijke ordening

Dit hoofdstuk richt zich op hoe de ruimtelijke ordening in Nederland is ontstaan en zich door de jaren heen heeft ontwikkeld, met een focus op de transitie van traditionele planningsmethoden naar hedendaagse benaderingen. Dit hoofdstuk heeft als doel antwoord te geven op deelvraag 1: **In welke opzichten verschilt de nieuwe Omgevingswet ten opzichte van de voorgaande Wet ruimtelijke ordening?** Tot slot is de impact van essentiële wetgevingen, zoals de WRO, Wro en de Omgevingswet, die elk een unieke invloed hebben gehad op de vormgeving van de ruimtelijke ordening in Nederland, geanalyseerd. Dit overzicht biedt inzicht in de complexe en dynamische aard van ruimtelijke planning en wetgeving in Nederland.

Het opstellen van bestemmingsplannen en andere regelgevingen in de ruimtelijke ordening markeert niet alleen het einde van een langdurig proces, maar kan ook het begin betekenen van vernieuwende inzichten in gemeenten. Het is van belang dat de landelijke regels goed passen bij wat lokaal nodig is. Deze aanpak combineert verschillende vakgebieden, zoals stadsplanning en sociologie, en benadrukt het belang van langetermijndenken en flexibiliteit. Dit leidt tot een steeds veranderende manier van ruimtelijke ordening, die reageert op veranderingen in de samenleving en zorgt voor een balans tussen landelijke richtlijnen en lokale aanpak (Buitelaar, Galle, & Sorel, 2011).

De ontwikkeling van het huidige ruimtelijke instrumentarium begon al voor de invoering van de Woningwet in 1901. Rond 1870 groeide de bevolking snel onder invloed van de industrie, die in die tijd rap ontwikkelde. Vanaf het midden van de negentiende eeuw brachten verschillende grote steden bouwverordeningen op grond van de gemeentelijke verordeningen tot stand. Deze bouwverordeningen mochten alleen onderwerpen behandelen die in het belang waren van de openbare orde, de gezondheid, de zedelijkheid of de huishouding van de gemeente. In deze jaren waren de hygiëne, zoals open riolering, volgepakte buurten, en de kwaliteit van de huisvesting, bijvoorbeeld kleine woningen met grote gezinnen, heel slecht. De Woningwet van 1901 is ingegaan om de kwaliteit van de volkshuisvesting te verbeteren (Van Buuren, Nijmeijer, & Robbe, 2017). De Woningwet van 1901 verschaftte de gemeenteraden de bevoegdheid om, in het belang van een stelselmatige bebouwing, te verbieden dat gebouwen werden gebouwd of herbouwd die, als gevolg van een besluit van de gemeenteraad, bestemd waren voor de aanleg van een straat, gracht of plein in de nabije toekomst. Daarnaast mochten gemeente met meer dan 10.000 inwoners een uitbreidingsplan vaststellen. In een uitbreidingsplan stonden gronden waar de gemeente straten, grachten en pleinen had voorzien (Schoot, 2017). Onteigening is al vanaf de Woningwet geregeld.

Gemeenten kregen de mogelijkheid om, in het belang van de volkshuisvesting, over te gaan tot onteigening van onbebouwde en bebouwde gronden, indien deze nodig was ter realisering van het vastgestelde uitbreidingsplan (Van Buuren, Nijmeijer, & Robbe, 2017).

Door een wetswijziging in 1921, die ook wel als de herziening van de Woningwet wordt gezien, werd de strijd met het uitbreidingsplan als verplichte weigeringsgrond opgenomen voor de bouwvergunning. Daarmee begonnen het uitbreidingsplan en de bestemmingen ervan zich steeds meer te ontwikkelen en kunnen deze gezien worden als de voorloper van het bestemmingsplan onder de Wro (Van Buuren, Nijmeijer, & Robbe, 2017).

In 1950 speelde de Wederopbouwwet een sleutelrol in de wederopbouw van Nederland. In de naoorlogse heropbouw van Nederland nam de overheid een tweeledige rol op zich in de ruimtelijke ordening (Needham, 2014). Het primaire doel van de Wederopbouwwet was het faciliteren van de wederopbouw van steden en dorpen die tijdens de oorlog schade hadden opgelopen (Ramakers, 1990). In de jaren erna was de overheid verantwoordelijk voor het opstellen van bestemmingsplannen. Daarnaast trad de overheid op als grondbedrijf, waarbij zij gronden verwierf en gereedmaakte voor ontwikkeling (Westhoff, 2010). In de eerste veertig jaar na de Tweede Wereldoorlog deed de overheid aan actief grondbeleid (Ministerie van BZK, 2023, pp. 1-2). De strategische benadering van de overheid kenmerkte zich door een actief grondbeleid dat gericht was op het maximaliseren van inkomsten uit grondverkoop (Tweede Kamer, 2000-2001). De overheid zorgde voor de benodigde voorzieningen om de gronden bouwrijp te maken en verkocht deze vervolgens aan projectontwikkelaars. Deze aanpak stelde de overheid in staat om een centrale rol te spelen in de ruimtelijke ordening en was cruciaal voor de bouw van nieuwe woonwijken (Ministerie van BZK, 2021). De overheid stuurde hiermee zowel de fysieke ruimte als de economische groei, met een focus op het bouwen van nieuwe woonwijken, infrastructuur en bedrijventerreinen. Volgens Needham bood de verkoop van ontwikkelde gronden de mogelijkheid om de kosten van ruimtelijke projecten te dekken en financiering te verschaffen voor publiekesectorinvesteringen (Needham, 2014).

Desondanks ontstond kritiek op de overheid wegens het kiezen voor financieel kortetermijnwinsten boven de langetermijnbehoeften van stedelijke planning en woningbouw. Een voorbeeld hiervan is de nadruk op de ontwikkeling van kantoorruimte, die financieel aantrekkelijker was dan woningbouw, wat leidde tot een overschot aan kantooroppervlakte en een disbalans op de vastgoedmarkt (Janssen-Jansen, 2012). Deze focus op financieel gewin leidde tot belangenconflicten en zette de transparantie van de besluitvormingsprocessen onder druk. Er werd betoogd dat de overheid haar maatschappelijke rol niet adequaat vervulde en dat de winst soms ten koste ging van de ontwikkeling van betaalbare woningen en duurzame stadsontwikkeling. In navolging op

deze kritieken is de Nota Grondbeleid ontwikkeld, die in 2001 is gepubliceerd (Tweede Kamer, 2000-2001).

Gedurende de jaren erna heeft de Woningwet zich ontwikkeld tot een wet voor de ontwikkeling van de volkshuisvesting, maar ook tot een wet die de ruimtelijke ordening regelde. In 1950 stelde de staatscommissie-Van den Bergh, die was opgericht om de herziening van de Woningwet en het gebied van de ruimtelijke ordening te onderzoeken, vast dat de ruimtelijke ordening en de volkshuisvesting twee aparte domeinen zijn, die elk in afzonderlijke wetgeving moeten worden behandeld (Oude Veldhuis, 2018). In 1962 is een splitsing aangebracht en zijn de Woningwet en WRO in 1965 in werking getreden. De WRO is, gedurende de 43 jaar dat deze wet actueel was, regelmatig aangepast. Deze wijzigingen zijn niet goed geweest voor de overzichtelijkheid en kwaliteit van de wet (Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, 2008).

De WRO ging uit van een hoger gezag en een lagere overheid. Het hogere gezag, de rijksoverheid, kon direct aanwijzingen geven over de inhoud van het bestemmingsplan. In de WRO stelde de provincies een streekplan vast. Gemeenten hadden de bevoegdheid om een structuurplan vast te stellen voor gebieden binnen en buiten de bebouwde kom. Ook kon de gemeente voor een bebouwde kom een bestemmingsplan vaststellen. Het bestemmingsplan was een bindend voorschrift. Het was het enige juridische instrument van de gemeente, waarin bestemmingen bindend werden vastgelegd (Van Buuren, Nijmeijer, & Robbe, 2017).

Met het intreden van de WRO werd het voor de burger verplicht om een bouwvergunning aan te vragen voor het (ver)bouwen van bouwwerken. De beoordeling van de vergunningsaanvraag was eenvoudig: was het strijdig met het geldende bestemmingsplan, dan werd de vergunning afgewezen. Als die strijdigheid er niet was, werd de vergunning verleend. Relevante artikelen in deze wet waren artikel 11, afwijken van een bestemmingsplan, en artikel 19, anticipatie op een nieuw of te wijzigen bestemmingsplan en vrijstellingen van het geldende bestemmingsplan. (Oude Veldhuis, 2018).

In 1985 werd de WRO herzien, met als doel het nationale planologische beleid op een steviger democratisch fundament te plaatsen. De herziening leidde ook tot de invoering van artikel 2a, wat resulteerde in een nieuwe procedure: de planologische kernbeslissing (PKB). De PKB was een strategisch besluit op nationaal niveau, dat werd gebruikt om grote en belangrijke ruimtelijke plannen of projecten te ontwikkelen en vast te stellen. Het was een instrument van de rijksoverheid, bedoeld om richting te geven aan ruimtelijke ontwikkelingen op nationaal essentiële thema's, zoals infrastructuur, waterbeheer, natuurontwikkeling en stedelijke en landelijke ontwikkeling. Ook de toevoeging van artikel 18a, te weten de Kruiemelgevallenregeling, was een cruciale ontwikkeling, waarbij de vrijstellingsmogelijkheden van een geldend bestemmingsplan werden verruimd (Oude Veldhuis, 2018).

2.1 De Wet Ruimtelijke Ordening

De Wro is in werking getreden op 1 juli 2008 en markeerde een significante verschuiving in de Nederlandse ruimtelijke ordening. Centraal in de Wro staat het onderscheid tussen ruimtelijk beleid op gemeentelijk, provinciaal en rijksniveau en de juridische instrumenten ter realisatie van dit beleid. Deze wet heeft als doelstelling om het bestemmingsplan te versterken. Het bestemmingsplan heeft een meer centrale positie gekregen, bedoeld om de ruimtelijke ordening op lokaal niveau te versterken en de afhankelijkheid van zelfstandige projectbesluiten te verminderen. Daarnaast hebben de provincies en het Rijk meer mogelijkheden gekregen om ruimtelijke beslissingen te nemen en deze in bindende besluitvorming om te zetten (Van Buuren, Nijmeijer, & Robbe, 2017).

Een sleutelwijziging in de Wro is de aanpassing van artikel 19, het vrijstellingsartikel. Dit is aangepast door de mogelijkheid van een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan, mits deze steunt op een 'goede ruimtelijke onderbouwing'. Hiermee is ook de goedkeuringsbevoegdheid vervallen, die onder de WRO nodig was voor wijzigingen van het bestemmingsplan (Van Buuren, Nijmeijer, & Robbe, 2017).

2.2 Grondexploitatiewet

Na de publicatie van de Vierde Nota over de ruimtelijke ordening Extra (VINEX) in 1990 begonnen private partijen, zoals vastgoedontwikkelaars en bouwondernemers, actief gronden te kopen in stedelijke uitbreidingsgebieden. Dit leidde tot uitdagingen voor gemeenten, vooral wanneer zij niet de eigenaar waren van deze gronden, met name in de regievoering en het verhalen van kosten voor openbare voorzieningen (Hoofddijken ruimtelijk bestuursrecht, 2017, pp. 220-233). De bestaande instrumenten, zoals baatbelasting en exploitatieovereenkomsten, waren niet adequaat voor deze nieuwe situatie (Oude Veldhuis, 2018).

Als reactie hierop werd een wetsvoorstel geïntroduceerd dat privaatrechtelijk handelen als uitgangspunt nam, aangevuld met publiekrechtelijke instrumenten. Een kernonderdeel van dit voorstel was het exploitatieplan: een nieuw planfiguur waarmee gebruiksvoorschriften voor grondontwikkeling en locatie-eisen voor woningbouwcategorieën konden worden vastgesteld. Dit plan maakte het voor gemeenten mogelijk om de kosten voor het bouwrijp maken van grond, de inrichting van openbare ruimtes en nutsvoorzieningen effectiever te reguleren en te verhalen. Een Algemene Maatregel van Bestuur zou later een specifieke lijst van verhaalbare kostensoorten bevatten, wat een helderder kader bood voor het omgaan met stedelijke ontwikkelingen en de betrokkenheid van private partijen (Baardewijk, 2023).

2.3 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) bracht significante veranderingen in de behandeling van omgevingsvergunningen. Deze wet gaf het college van burgemeester

en wethouders (B en W) de primaire verantwoordelijkheid voor het beoordelen van dergelijke aanvragen. Aanvragers kregen de mogelijkheid om te kiezen tussen een volledige aanvraag of een gefaseerde aanvraag, waarbij deelvergunningen apart konden worden aangevraagd, afhankelijk van de specifieke behoeften van hun project.

In het kader van de Wabo werden twee voorbereidingsprocedures vastgesteld: een reguliere en een uitgebreide procedure. De reguliere procedure, die vaak werd toegepast op projecten met minder risico's en belangen, zoals bouw-, aanleg- en sloopvergunningen, had een standaard beslistermijn van acht weken, die onder bepaalde omstandigheden met zes weken verlengd kon worden. In het geval van termijnoverschrijding werd de vergunning automatisch verleend onder het principe van 'Lex silencio positivo' (Van Buuren, Nijmeijer, & Robbe, 2017).

De uitgebreide procedure was voorzien voor complexere projecten en had een langere beslistermijn, namelijk van zes maanden, die eveneens met zes weken kon worden verlengd. Oorspronkelijk stond de Algemene wet bestuursrecht (Awb) toe dat iedereen bezwaar kon maken tegen een besluit, maar na moties in de Tweede Kamer werd dit aangepast. Enkel belanghebbenden kregen het recht om bezwaar en beroep in te dienen, wat een nauwere definitie van de betrokken partijen bij een besluit betekende (Eerste Kamer der Staten-Generaal, 2008).

Deze aanpassingen onder de Wabo zorgden voor een efficiëntere en meer gestroomlijnde benadering van vergunningsaanvragen, terwijl tegelijkertijd de mogelijkheden voor bezwaar en beroep werden verfijnd om een eerlijker en gericht proces te waarborgen (Oude Veldhuis, 2018).

Een essentieel instrument voor de ruimtelijke ordening in Nederland betreft het bestemmingsplan. Een bestemmingsplan heeft een sterke planningsfunctie en een toekomstgerichte visie. Het presenteert een gedetailleerd beeld van de verwachte ontwikkelingen in een gemeente, waarbij het zowel positieve ontwikkelingen stimuleert als negatieve ontwikkelingen tempert. Het bestemmingsplan bestaat uit een plan of document, waarop de bestemmingen van verschillende gebieden duidelijk zijn aangegeven, en is voorzien van regels die elke bestemming nauwkeurig omschrijven (Van Buuren, Nijmeijer, & Robbe, 2017).

Deze regels en aanduidingen bieden de mogelijkheid om het ontwikkelingsproces actief te sturen, zonder een vast eindbeeld voor te schrijven. Dit maakt deel uit van de ontwikkelings- of programmafunctie van het bestemmingsplan. Het plan dient ook als richtlijn voor het gemeentelijk beleid, waarbij het een normeringsfunctie vervult door te functioneren als een toetsingskader voor bouwplannen. Deze aspecten zorgen ervoor dat het bestemmingsplan een dynamisch en veelzijdig hulpmiddel is in de ruimtelijke ordening, dat essentieel is voor

het beheren en vormgeven van de fysieke leefomgeving, in overeenstemming met de strategische doelen van de gemeente.

Wanneer er behoefte is om af te wijken van een bestemmingsplan, zijn er in Nederland twee mogelijkheden. Ten eerste kan de gemeenteraad besluiten het bestemmingsplan te herzien. Dan is de gemeenteraad het bevoegd gezag. Ten tweede kan er door het college B en W een specifiek besluit genomen worden, waarbij een afwijking van het bestemmingsplan wordt toegestaan, met als doel de realisatie van een bepaald project mogelijk te maken. Er wordt dan geen herziening van het bestemmingsplan gemaakt maar wordt het plan toegestaan. In dat geval is het College B en W het bevoegd gezag. Voor het afwijken van het bestemmingsplan is de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing. Deze procedure heeft als kenmerk dat het bevoegd gezag, oftewel de gemeenteraad, zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk binnen zes maanden na ontvangst van de aanvraag, een beslissing moet nemen. Daarbij bestaat de mogelijkheid om de termijn voor het nemen van een beslissing eenmalig te verlengen met zes weken, indien dit nodig is (Van Buuren, Nijmeijer, & Robbe, 2017).

Anders dan bij de reguliere procedure voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor bouwen, is in het geval van afwijken van het bestemmingsplan mogelijk geen sprake van een rechtswege verleende vergunning bij termijnoverschrijding. Dit houdt in dat er geen 'rechtswege verleende vergunning' ontstaat, indien het bevoegd gezag niet binnen de gestelde termijn beslist. Deze procedure zorgt voor een grondige en zorgvuldige afweging bij afwijkingen van bestemmingsplannen, waarbij zowel de belangen van het project als de bredere gemeenschappelijke belangen worden meegewogen. Dit speelt niet bij binnenplanse afwijkingen die zijn vastgelegd in het bestemmingsplan. In het bestemmingsplan kan een mogelijkheid opgenomen worden om in beperkte mate af te wijken van het plan (art. 3.6 lid 1 onder c Wro). Voorbeelden hiervan zijn om af te wijken van typen bedrijf of horeca. Dit kan voorkomen als een functie wel is toegestaan in het bestemmingsplan, maar de exacte bestemming niet overeenkomt met het wenselijke gebruik.

Voor de inwerkingtreding van de Wabo was dit geregeld in de Woningwet, toen nog bouwvergunning genoemd. In de Wabo wordt niet meer gesproken over bouwvergunning, maar van een omgevingsvergunning voor bouwen. In de Wabo worden twee categorieën onderscheiden, namelijk een bouwwerk waarvoor een omgevingsvergunning is vereist en een bouwwerk dat zonder omgevingsvergunning gebouwd mag worden. Bevoegd gezag voor de omgevingsvergunningaanvraag is het college van B en W van de gemeente waar de activiteit plaatsvindt. Voor de indiening van de omgevingsvergunning zijn indieningsvereisten van toepassing die zijn beschreven in de ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor). Toetsing gebeurt door het bevoegd gezag. Dit toetst of de aanvraag voldoet aan het Bouwbesluit, de bouwverordening, het bestemmingsplan, de redelijke eisen

van welstand en eventueel een advies van de commissie voor de tunnelveiligheid. Over een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor bouwen moet binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag worden beslist. Er is een mogelijkheid tot het verdagen van deze termijn met eenmaal zes weken. Indien het bevoegd gezag niet binnen de gestelde termijn een beslissing neemt op de omgevingsvergunningaanvraag, wordt de aangevraagde vergunning van rechtswege verleend (artikel 4.1.3.3. Awb, Lex silencio positivo).

Het komt ook vaak voor dat het bouwplan, dat voor ogen is, niet past in het bestemmingsplan. Dan is niet alleen voor het bouwen een vergunningsplicht, maar ook vergunningsplichting voor het gebruik in strijd met het bestemmingsplan. Dan geldt de procedure zoals hierboven bij het bestemmingsplan is beschreven.

Bezwaar en beroep

De projectontwikkelaar is een op zich staande derde partij, die in principe geen bezwaar of beroep gaat beginnen tegen een besluit van de gemeente als deze de aanvrager betreft. Enkel bij weigering van de vergunning kan bezwaar worden gemaakt. De bezwaarperiode betreft zes weken na bekendmaking. Na het bezwaar kan de bezwaarmaker beroep aantekenen tegen het besluit bij de Raad van State.

2.4 De Crisis- en herstelwet

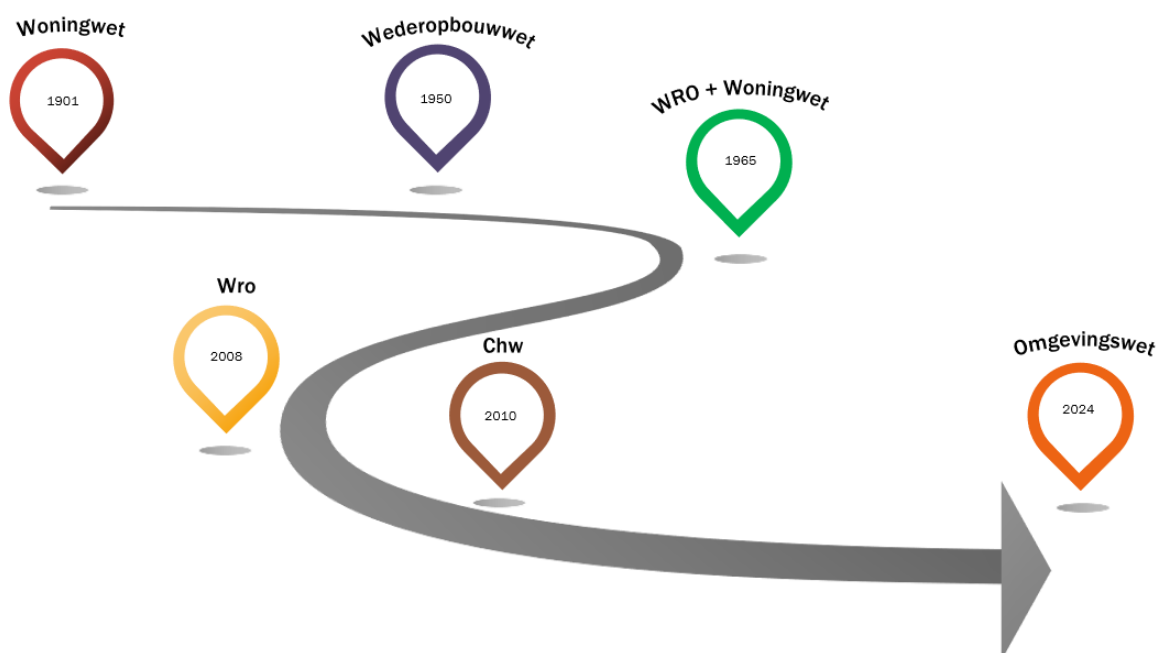
De Chw, ingevoerd op 31 maart 2010, heeft als doel om versnelling en een vereenvoudiging van de planprocedures te bieden voor ruimtelijke en infrastructurele projecten, ter bestrijding van de economische crisis. Hoewel de wet van kracht is geworden als een tijdelijke wet met een duur tot 1 januari 2014, is de Chw later permanent gemaakt (Oude Veldhuis, 2018). De Chw omvat specifieke bepalingen die gericht zijn op afzonderlijk aangeduide bouwprojecten of andere relevante ruimtelijke initiatieven. In de huidige vorm wordt de Chw vooral gebruikt voor het experimenteren met nieuwe juridische instrumenten, bijvoorbeeld het 'bestemmingsplan met verruimde reikwijdte', dat het mogelijk maakt om onder bepaalde omstandigheden af te wijken van bestaande wet- en regelgeving.

2.5 Conclusie

In dit hoofdstuk is de ontwikkeling van de wetgeving over ruimtelijke ordening behandeld. De ontwikkeling van ruimtelijk beleid en een bijbehorend instrumentarium begon al voor de invoering van de Woningwet in 1901. Toen steden snel groeiden door de opkomende industrie, ontstond de noodzaak om de slechte hygiëne en huisvestingskwaliteit aan te pakken. Dit resulteerde in de invoering van bouwverordeningen in de jaren na 1870, waarbij steden alleen aanvragen mochten behandelen die relevant waren voor de openbare orde, gezondheid en zedelijkheid. De Woningwet van 1901 markeerde een keerpunt door de kwaliteit van volkshuisvesting te verbeteren. Na de verwoestingen van de Tweede Wereldoorlog speelde de Wederopbouwwet van 1950 een cruciale rol in de heropbouw van Nederland. De overheid nam een tweeledige rol op zich in de ruimtelijke ordening: het

opstellen van bestemmingsplannen en het fungeren als grondbedrijf, waarbij gronden werden verworven en gereedgemaakt voor ontwikkeling.

De introductie van de WRO creëerde een hiërarchie tussen hogere en lagere overheden en legde de basis voor bestemmingsplannen, bouwvergunningen en exploitatieplannen. Gedurende de 43 jaar dat de WRO van kracht was, werd deze regelmatig aangepast, wat de overzichtelijkheid en kwaliteit niet altijd ten goede kwam. Met de komst van de Wro in 2008 werd het instrument bestemmingsplan versterkt en werd het exploitatieplan om kosten voor grondontwikkeling te reguleren en te verhalen bij projectontwikkelaars geïntroduceerd. De Wabo bracht significante veranderingen in de behandeling van omgevingsvergunningen, terwijl de Chw van 2010 versnelde en vereenvoudigde procedures bood voor ruimtelijke en infrastructurele projecten om de economische crisis te bestrijden. Deze theorie is noodzakelijk om de Omgevingswet te kunnen begrijpen en om de werkzaamheden van de projectontwikkelaar te plaatsen in het bestuursrecht van Nederland. In Figuur 1 is de tijdlijn van de wetgeving voor ruimtelijke ordening schematisch weergegeven.



Figuur 1 - Tijdlijn wetgeving voor ruimtelijke ordening (eigen bewerking).

3 Theoretisch kader: omgevingswet

Dit hoofdstuk gaat dieper in op de essentiële veranderingen die de Omgevingswet met zich meebrengt voor projectontwikkelaars. Deze wijzigingen zijn vergeleken met die van de vorige Wro, die is behandeld in Hoofdstuk 2 met als doel antwoord te geven op deelvraag 1: **In welke opzichten verschilt de nieuwe Omgevingswet ten opzichte van de voorgaande Wet ruimtelijke ordening?** In dit hoofdstuk is de aanleiding van de Omgevingswet besproken. Vervolgens is het juridisch kader van de relevantste instrumenten van de Omgevingswet behandeld. In dit onderzoek ligt de focus op de juridische aspecten van de Omgevingswet, die relevant zijn voor projectontwikkelaars, zoals het omgevingsplan, de omgevingsvergunning, en participatieprocessen. Door zowel de oude als de nieuwe wet naast elkaar te leggen, ontstaat een compleet beeld van de veranderingen die invloed hebben op het juridische aspect van de werkwijze van projectontwikkelaars.

De invoering van de Chw is indirect ook het startsein geweest voor de discussie over de Omgevingswet en in 2013 is de voorbereidingswet Omgevingswet in werking getreden. De Voorbereidingswet Omgevingswet vormde het startschot voor de ontwikkeling van de Omgevingswet. Het creëerde een kader waarbinnen verschillende experimenten en pilots op lokaal en regionaal niveau konden worden uitgevoerd. Deze experimenten waren cruciaal om inzicht te krijgen in hoe flexibeler en integraler beleid kon worden geïmplementeerd, met een focus op de versoepeling van regelgeving. Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden en leunt de ruimtelijke ordening op deze fundamenteën (Eerste kamer, 2023).

De aanleiding voor de invoering van de Omgevingswet wordt duidelijk uit verschillende maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkelingen in Nederland. In een sterk verstedelijkt en dichtbevolkt land als Nederland worden maatschappelijke vraagstukken rond economische ontwikkeling, waterveiligheid, grondstoffen, duurzame energievoorziening, woningbouw, bereikbaarheid en landbouw steeds complexer. Deze opgaven gaan vaak samen en het traditionele sectorale beleid en de wetgeving kunnen hiermee moeilijk omgaan. Tegelijkertijd groeit het bewustzijn, zowel nationaal als internationaal, dat de Nederlandse maatschappij moet transformeren naar een cultuur van groei, waarbij niet alleen waarde wordt onttrokken, maar ook gecreëerd. Het behoud van natuurlijk kapitaal en duurzame economische groei moeten samengaan. Daarnaast spelen regionale verschillen en verschillen in bestuurscultuur een rol. De behoeften en uitdagingen van gemeenten variëren sterk, maar wet- en regelgeving was vaak generiek en uniform, waardoor maatwerk en innovatie lastig waren. Ten slotte verandert ook de samenleving zelf, met meer individualisering, ruimere toegang tot informatie en een grotere diversiteit in behoeften en netwerken. Al deze factoren samen hebben geleid tot de erkenning dat het bestaande omgevingsrecht niet meer voldeed en dat er behoefte was aan een samenhangende en

flexibele wetgeving die beter inspeelt op de complexe en veranderende behoeften van de samenleving en de leefomgeving. De Omgevingswet is ontworpen om deze uitdagingen het hoofd te bieden en het omgevingsrecht te moderniseren en te vereenvoudigen (Staten-Generaal, 2014).

De Omgevingswet introduceert vier kernprincipes die van groot belang zijn voor de ruimtelijke ordening en het omgevingsrecht in Nederland. Deze principes hebben directe implicaties voor de wijze waarop de wetgeving wordt toegepast en de beleidsvorming plaatsvindt. Het eerste principe betreft de bundeling van wetgeving, dat resulteert in een geïntegreerd en gestructureerd omgevingsrecht. Hierdoor ontstaat een duidelijke juridische structuur, die van invloed is op de interpretatie en toepassing van wet- en regelgeving. Het tweede principe benadrukt de centrale positie van de fysieke leefomgeving in beleidsvorming en besluitvorming. Dit vereist een alomvattende benadering, waarbij verschillende aspecten, zoals bouwwerken, infrastructuur, milieu en erfgoed, in onderlinge samenhang worden beschouwd. Het derde principe biedt ruimte voor lokaal maatwerk, waarbij decentrale overheden meer bevoegdheden krijgen om specifieke doelen voor de leefomgeving te formuleren en regels op te stellen. Het vierde principe streeft naar versnelling van de besluitvorming, wat vraagt om een integrale en efficiënte aanpak. Dit houdt in dat betrokken partijen, zoals overheden, burgers en bedrijven, open en innovatief moeten samenwerken om de besluitvorming te versnellen. Deze vier kernprincipes van de Omgevingswet vormen de basis voor de herziening van het omgevingsrecht en hebben aanzienlijke implicaties voor de praktijk van ruimtelijke ordening en beleidsontwikkeling in Nederland (Informatiepunt Leefomgeving, 2023).

Voor projectontwikkelaars betekent het omgevingsplan een verandering in de regelgeving van ruimtelijke plannen. Dit nieuwe plan vervangt niet alleen het huidige bestemmingsplan, de beheersverordening en bepaalde gemeentelijke verordeningen, maar breidt ook de scope uit voorbij de traditionele 'goede ruimtelijke ordening'. Het omgevingsplan omvat de gehele fysieke leefomgeving, wat het zowel breder in aard als groter in omvang maakt dan het bestemmingsplan. Elke gemeente heeft, na inwerkingtreding van de Omgevingswet, één omgevingsplan. De doelstelling van de Omgevingswet is om de bestemmingen in het omgevingsplan ruimer te maken. Het wordt namelijk een aanwijzing van welke functies mogelijk zijn in één gebied. Dit betekent dat er meer mogelijkheden zijn op een perceel. Hier komt de belangrijke wijziging van de Omgevingswet duidelijk. Van 'Nee, mits' naar 'Ja, tenzij'. In Figuur 2 en 3 is het voorbeeld van een omgevingsplan van Binckhorst opgenomen. Te zien is dat veel functies mogelijk zijn, maar voldaan moet worden aan een hele rits voorwaarden.

Artikel 7 Transformatiegebied: "Sporboogzone", "Begraafplaatszone", "Binckhorsthaven en Maanplein", "Trekvlitzone" en "Gasfabriekterrein"

7.1 Toegelaten activiteiten en functies

Ter plaatse van de functie transformatiegebied zijn de volgende activiteiten toegestaan:

- a. wonen;
- b. het exploiteren van een bedrijf;
- c. bedrijfsverzamelgebouwen en de daarbij behorende activiteiten;
- d. het verrichten van activiteiten in de creatieve industrie;
- e. het verrichten van activiteiten gericht op cultuur en ontspanning;
- f. het exploiteren van een detailhandelsvestiging;
- g. het verlenen van diensten;
- h. het exploiteren van een horeca-inrichting;
- i. het exploiteren van een hotel;
- j. het houden van een kantoor;
- k. het verrichten van maatschappelijke diensten;
- l. mixed concepts en de daarbij behorende activiteiten;
- m. het verrichten van recreatieve activiteiten;
- n. het houden van evenementen;
- o. groen en water;
- p. ondergrondse infrastructuur;
- q. watergerelateerde activiteiten, zoals benoemd in artikel 10.1;
- r. activiteiten die verband houden met verkeer, parkeren en verblijven, waaronder ook geluidwerende voorzieningen worden begrepen;
- s. het opwekken van energie ten behoeve van eigen gebruik;
- t. ambulante handel, met inachtneming van het gestelde in de Straathandelsverordening.

en de daarbij behorende activiteiten, waaronder laden en lossen, het aanleggen en het slopen, een en ander met inachtneming van het bepaalde in artikel 7.2

Figuur 2 Binckhorst: toegestane functies omgevingsplan

7.2 Randvoorwaarden

7.2.1 Algemene randvoorwaarden

- a. de geluidbelasting op de gevel van een gebouw waarin een gevoelige activiteit is of wordt gevestigd, of op de grens van een geluidgevoelig terrein, op de verbeelding aangegeven met de gebiedsaanduiding Milieuzone-geluidzone bedraagt vanwege het (gezoneerde) industrieterrein Binckhorst Zuid maximaal:
 1. 60 dB(A) voor onderwijsgebouwen, ziekenhuizen en verpleeghuizen;
 2. 55 dB (A) voor overige objecten waarin een gevoelige activiteit is of wordt gevestigd, met dien verstande dat, indien op de in de zone aanwezige geluidsgevoelige bestemmingen (Bevinden zich geen geluidsgevoelige bestemmingen in de geluidzone, dan liggen de beoordelingspunten op de zonegrens) sprake is van minimaal één en minder dan tien bepalende bedrijven met een jaargemiddeld niet continue geluiduitstraling, voorafgaande aan de toetsing vanwege redelijke sommatie 2 dB van het conform de Handleiding meten en rekenen industrielawaai afgeronde rekenresultaat voor de geluidbelasting wordt afgetrokken;
- b. de gecumuleerde geluidbelasting op de gevel van een gebouw in de Trekvlitzone waarin een geluidgevoelige activiteit is of wordt gevestigd, of op de grens van een geluidgevoelig terrein, bedraagt als gevolg van de exploitatie van alle bedrijven, die niet zijn gelegen op het gezoneerde industrieterrein Binckhorst Zuid, maximaal 55 dB(A);
- c. de gecumuleerde geluidbelasting als gevolg van wegverkeer (exclusief niet zoneringsplichtige wegen), tramverkeer en het gezoneerde industrieterrein op de gevel van een gebouw waarin een gevoelige activiteit is of wordt gevestigd, of op de grens van een geluidgevoelig terrein, bedraagt maximaal 55 dB in deelgebied Trekvlitzone, met uitzondering van de eerste 15 meter zone gelegen langs de Binckhorstlaan en de Mercuriusweg waar de gecumuleerde geluidbelasting op de gevel van een gebouw waarin een gevoelige activiteit is of wordt gevestigd, of op de grens van een geluidgevoelig terrein, maximaal 69,5 dB bedraagt;
- d. de gecumuleerde geluidbelasting ten gevolge van niet zoneringsplichtige wegen op de gevel van een gebouw waarin een geluidgevoelige activiteit is of wordt gevestigd, of op de grens van een geluidgevoelig terrein mag niet meer bedragen dan 60 dB, met dien verstande dat een aftrek conform artikel 110g Wet geluidhinder niet is toegestaan;
- e. de gecumuleerde geluidbelasting op de gevel van een gebouw waarin een geluidsgevoelige activiteit is of wordt gevestigd, of op de grens van een geluidgevoelig terrein, als gevolg van zoneringsplichtige wegen, tramverkeer, railverkeer en het gezoneerde industrieterrein bedraagt in deelgebieden Sporboogzone, Begraafplaatszone, Gasfabriekterrein en Binckhorsthaven en Maanplein maximaal 69,5 dB, met dien verstande dat de cumulatie wordt bepaald door de optelling van de bronsoorten mits de geluidgevoelige activiteit is gelegen binnen een wettelijke geluidzone van de bronsoort;
- f. bij de in artikel 7.1 toegelaten activiteiten is het niet toegestaan om na 23:00 uur (onversterkt) muziekgeluid ten gehore te brengen, met uitzondering van evenementen zoals bedoeld in artikel 7.2.18.
- g. de kwaliteit van de bodem wordt in acht genomen en mag niet verslechteren;
- h. in het deelgebied Binckhorsthaven en Maanplein mag ter plaatse van het gezoneerde industrieterrein, zoals op de verbeelding aangegeven met de aanduiding 'milieuzone - gezoneerd industrieterrein' geen nieuwvestiging van woningen, andere geluidgevoelige gebouwen en geluidgevoelige terreinen plaatsvinden;
- i. er wordt in voldoende mate in parkeergelegenheid voorzien;
- j. er wordt rekening gehouden met het waarborgen van een goede bereikbaarheid van de Binckhorst als geheel voor zowel motorvoertuigen, openbaar vervoer als langzaam verkeer, met dien verstande dat, specifiek voor het gemotoriseerde verkeer, de doorstroming moet worden gewaarborgd op de kruisingen die de voornaamste entree vormen voor de Binckhorst, te weten de kruisingen;

Figuur 3 Randvoorwaarden Binckhorst Omgevingsplan

Overheden kunnen in het omgevingsplan en de omgevingsverordening open normen opnemen. Ook de Algemene maatregel van bestuur (AMvB) onder de Omgevingswet bevatten open normen. Bij open normen is in de tekst van de regel bewust open gelaten hoe precies aan de verplichtingen moet worden voldaan. Dat geeft flexibiliteit, maar ook

rechtsonzekerheid. Bij een open norm is het daarom soms wenselijk om te werken met beleidsregels. De toegestane bouwhoogte van gebouwen is in een bestemmingsplan vaak zo geregeld: "De bouwhoogte van een gebouw is maximaal X m." Een meer open normering voor de toegestane bouwhoogte in een omgevingsplan kan er als volgt uitzien: "De bouwhoogte van een gebouw sluit aan bij de bebouwingshoogte van de omgeving." Met zo'n norm kan later worden afgewogen welke hoogte van dat gebouw precies aanvaardbaar is. Dit geeft een initiatiefnemer, die een dergelijk gebouw wil realiseren, meer ruimte bij de ontwikkeling van zijn bouwplan (Omgevingsweb.nl, 2023). Het omgevingsplan bevat per gemeente een specifieke vorm van een gebiedsvisie, met daarin gebieden waarin diverse functies zijn toegestaan. Zo kan het dus zijn dat in het voorbeeld van Figuur 2 en 3 creatieve industrie, hotel en wonen in de directe omgeving mogelijk kan zijn als de aanvrager aantoont te voldoen aan de randvoorwaarden. De aanvrager zal in vroeg stadium aan willen tonen dat zijn plan gaat voldoen aan de randvoorwaarden en moet daarvoor expertise in huis hebben of adviseurs inhuren. Het kan bijvoorbeeld gaan om een stedenbouwkundige die de passende hoogte van het gebouw aantoont. Ook kan een geluidsadviseur aantonen dat aan de geluidsbelasting op de gevel wordt voldaan, een verkeerskundige dat het plan voldoet aan de parkeernormen, en een bodemadviseur dat de grond niet verslechtert. Zo zijn er nog veel meer adviseurs te bedenken door wie vroegtijdig een adviesrapportage aangeleverd moet worden die als ruimtelijke onderbouwing dient.

In de Omgevingswet wordt onderscheid gemaakt bij een vergunningsaanvraag in een omgevingsplanactiviteit (OPA) en een BOPA. Een OPA is een activiteit waarvoor het omgevingsplan vereist dat een vergunning wordt verkregen. De gemeente specificeert in het omgevingsplan welke activiteiten een vergunning vereisen. Een BOPA daarentegen is een activiteit die niet in overeenstemming is met de regels van het omgevingsplan. Er zijn twee mogelijke scenario's. Het kan enerzijds gaan om een activiteit waarvoor het omgevingsplan vereist dat een vergunning wordt verkregen, maar dat volgens de beoordelingsregels deze vergunning niet kan worden verleend. Anderzijds kan het een activiteit betreffen die in strijd is met het omgevingsplan (Leefomgeving, 2023). De standaardprocedure is de reguliere procedure met een doorlooptijd van acht weken. In de uitgebreide procedure beslist het bevoegd gezag binnen zes maanden na een aanvraag, die eventueel te verlengen is met zes weken. Tijdens de uitgebreide procedure stelt het bestuursorgaan een ontwerpbesluit op, waarover zienswijzen kunnen worden ingediend. Na het nemen van het besluit is er nog beroep bij de rechtbank mogelijk. In artikel 3.10 van de Awb staat dat het bevoegd gezag de uitgebreide procedure van toepassing mag verklaren. Echter, bij een aanvraag voor een omgevingsvergunning is dit volgens artikel 16.62, lid 3 van de Omgevingswet niet toegestaan. Er zijn twee uitzonderingen waarin het toch mag zoals in bepaalde gevallen bij een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een BOPA (artikel 16.65, lid 4, Omgevingswet). De tweede mogelijkheid is indien de aanvrager heeft verzocht om of

ingestemd heeft met het toepassen van de uitgebreide procedure (artikel 16.65, lid 1, onder a, Omgevingswet).

Indien iemand op basis van ruimtelijke en bouwtechnische gronden een vergunning nodig heeft, is dit in de Omgevingswet opgeknipt: de ruimtelijke activiteit en de bouwtechnische activiteit. Nieuw in de Omgevingswet is dat de ruimtelijke activiteit uitgebreider zal worden getoetst door de gemeente. De bouwtechnische activiteit is voor bepaalde gevolgklassen uit het takenpakket van de ambtenaar en is verschoven naar de kwaliteitsborgers. Het betreft hier gevolgklassen 0 en 1. Bouwwerken in gevolgklasse 0 zijn vergunningsvrij. Dit zijn bijvoorbeeld dakkapellen, dakramen of kozijnen. Gevolgklasse 1 betreft grondgebonden woningen, een industrie functie als deze niet meldingsplichtig is op brandveilig gebruik, een agrarische stal, een woonboot, recreatiewoningen en opslagruimten. Kwaliteitsborgers zijn marktpartijen die gecertificeerd zijn om het bouwplan te toetsen. Het is de verantwoordelijkheid van de aanvrager om aan te tonen dat zijn bouwplan voldoet aan de gestelde regels en dat vier weken voor aanvang van de bouw zijn dossier akkoord bevonden is door de kwaliteitsborger. Deze wet zorgt voor een verandering in de toetsing van bouwtechnische eisen voor bouwwerken. Deze wetswijziging verschuift de verantwoordelijkheid voor de beoordeling van bouwplannen van gemeenten naar onafhankelijke partijen, bekend als de kwaliteitsborgers. Het implementatieproces van deze wet zal gefaseerd verlopen en is in eerste instantie van toepassing op bouwwerken in gevolgklasse 1. De primaire doelstelling van de Wet kwaliteitsborging is het verbeteren van de bouwkwaliteit door de toetsing te verleggen van een voorafgaande beoordeling van bouwplannen naar een beoordeling in de praktijk, uitgevoerd op de bouwplaats zelf. Dit systeem van toetsing in de praktijk vergroot de verantwoordelijkheid van bouwers voor bouwfouten en draagt bij aan een hogere bouwkwaliteit (Informatiepunt Leefomgeving, 2023). Door de scheiding van taken ontstaat een duidelijk onderscheid in de aanvraagprocedure, wat essentiële consequenties heeft voor hoe bouwprojecten worden beoordeeld en uitgevoerd. De regels voor ruimtelijke bouwactiviteiten zijn gebaseerd op het evenwichtig toedelen van functies aan specifieke locaties. Hierbij spelen verschillende factoren een rol, waaronder stedenbouwkundige en landschappelijke waarden, archeologie, monumentenzorg en milieuaspecten. Het omgevingsplan bevat regels voor ruimtelijke bouwactiviteiten, zoals de vraag of een bouwwerk op een bepaalde locatie mag worden gebouwd en zo ja, onder welke randvoorwaarden, bijvoorbeeld voorwaarden voor de bouwhoogte of het bouwvlak. Daarnaast regelt het omgevingsplan het gebruik van het bouwwerk. De bouwregels in het omgevingsplan kunnen verschillende vormen aannemen, zoals vergunningplichten, meldingsplichten en informatieplichten. Vergunningplichten kunnen betrekking hebben op de toelating van nieuwe bouwwerken of aanpassingen aan bestaande bouwwerken, afhankelijk van factoren zoals welstand, geluidsoverlast en bodemverontreiniging.

In de Wabo is de Lex silencio van toepassing. In de Omgevingswet is dit artikel niet meer van toepassing. Hierdoor is er geen van rechtswege vergunning meer, waardoor de gemeente de beslissing voor de aanvraag kan uitstellen. In de nieuwe regeling van de Omgevingswet wordt de Lex silencio positivo vervangen door een systeem van dwangsommen bij het uitblijven van een tijdige beslissing. Als een bestuursorgaan niet op tijd een besluit neemt op een aanvraag, moet het een dwangsom betalen aan de aanvrager. Deze dwangsom is van toepassing voor elke dag dat het bestuursorgaan te laat is, tot een maximum van 42 dagen. Bovendien, in tegenstelling tot eerdere regelingen, is de Algemene termijnenwet niet van toepassing op deze termijn. De hoogte van de dwangsom neemt toe naarmate de vertraging langer duurt. Voor de eerste veertien dagen is de dwangsom € 20 per dag. Voor de volgende veertien dagen verhoogt dit bedrag naar € 30 per dag en voor de resterende dagen wordt het € 40 per dag. Het proces start vanaf het moment dat twee weken zijn verstreken na de uiterste datum waarop het bestuursorgaan had moeten beslissen. Vanaf die dag is het bestuursorgaan de dwangsom verschuldigd, mits het een schriftelijke ingebrekestelling van de aanvrager heeft ontvangen. Dit zorgt ervoor dat er een duidelijke prikkel is voor bestuursorganen om tijdig te beslissen en biedt aanvragers een middel om naleving af te dwingen (Staatsblad 383, 2009).

In de Omgevingswet speelt participatie een essentiële rol en deze beïnvloedt de werkwijze van de projectontwikkelaars. Onder deze wet is participatie door de initiatiefnemer bij de voorbereiding van een omgevingsvergunning in principe vrijwillig. Dit geldt als het project niet in strijd is met het omgevingsplan. Dit betekent dat er geen strikte verplichting is voor de aanvrager om aan participatie te doen, hoewel hij wel moet aangeven of en in welke mate participatie heeft plaatsgevonden. Een essentiële uitzondering hierop betreft de BOPA, waarbij de gemeenteraad specifieke gevallen kan aanwijzen waarin participatie een verplicht onderdeel is van de vergunningsaanvraag. In deze situaties wordt participatie een belangrijk onderdeel van het vergunningsproces. Gemeenten hebben de mogelijkheid om hun eigen participatiebeleid op te stellen onder de Omgevingswet. Dit beleid kan dan specifiek afgestemd worden op de lokale behoeften en omstandigheden. Bovendien kunnen gemeenten in hun omgevingsplan verwijzen naar dit participatiebeleid, waardoor het een integraal onderdeel wordt van de lokale ruimtelijke ordening. Dit zorgt ervoor dat projectontwikkelaars en andere belanghebbenden duidelijke richtlijnen hebben over hoe participatie in verschillende projecten vormgegeven moet worden (Informatiepunt Leefomgeving, 2024). De mate van participatie kan variëren en wordt vaak weergegeven op een participatieladder, die loopt van actieve betrokkenheid tot passieve informatievoorziening. Deze ladder omvat niveaus als 'gezamenlijk bestuur', waarbij belanghebbenden actieve medebestuurders zijn, tot 'informereren', waarbij belanghebbenden slechts op de hoogte worden gehouden. Tussen deze uitersten bevinden zich andere vormen van participatie, zoals 'coproduceren', 'adviseren' en 'raadplegen', die elk een verschillend

niveau van invloed en betrokkenheid bij het besluitvormingsproces aangeven. De verschillende niveaus van de participatieladder staan in Figuur 4 weergegeven.



Figuur 4 Participatieladder (NJR, 2024)

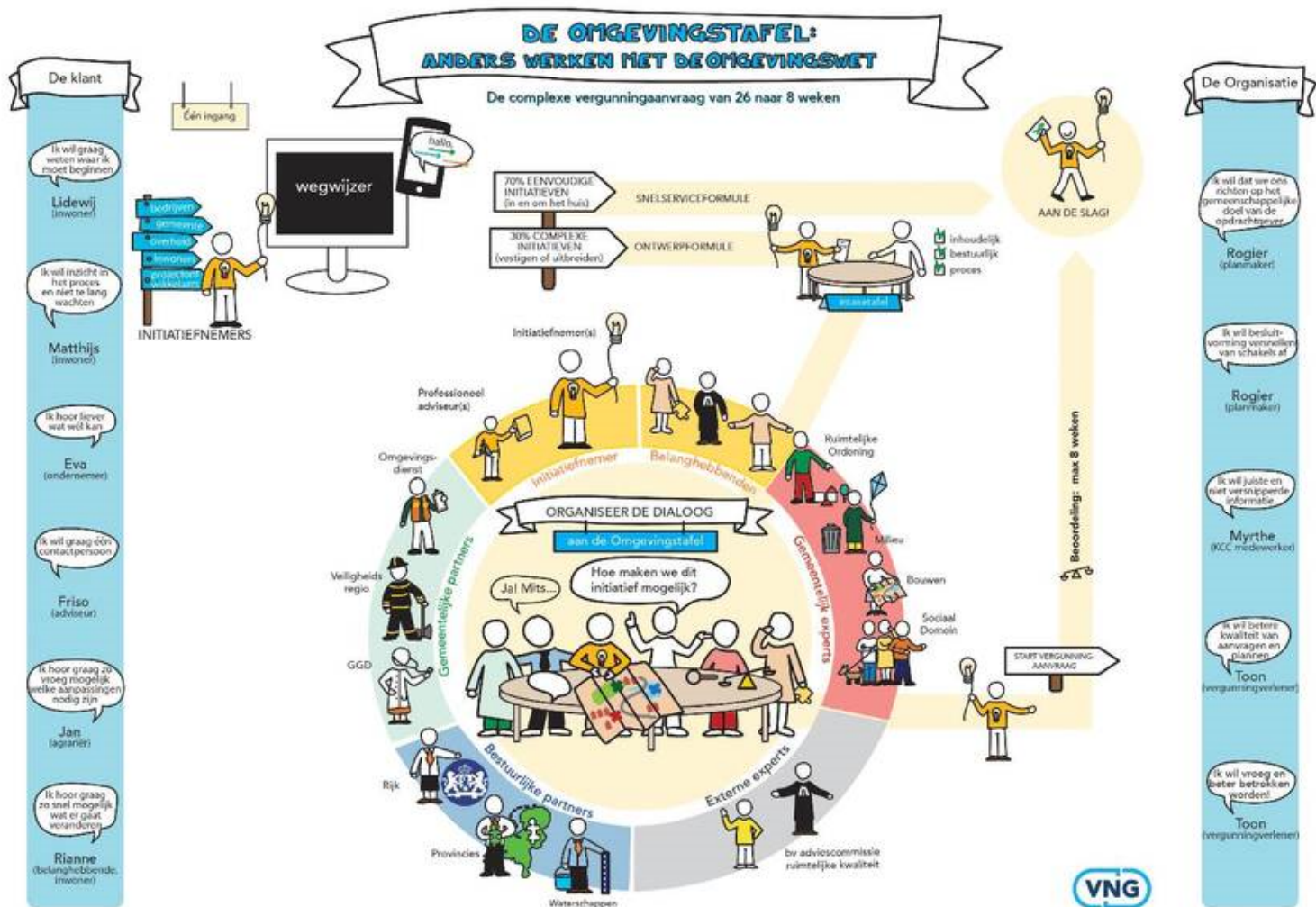
Deze benadering in de Omgevingswet biedt een flexibel kader voor projectontwikkelaars, dat erkenning geeft aan het belang van stakeholderbetrokkenheid in ruimtelijke-ontwikkelingsprojecten en tegelijkertijd ruimte biedt voor een passende vormgeving van participatie, afhankelijk van de aard van het project en de specifieke vereisten van de gemeente of het omgevingsplan.

De omgevingstafel is een essentieel element van het nieuwe vergunningverleningsproces onder de Omgevingswet. Het heeft als doel de interactie tussen de initiatiefnemer, de gemeente en andere betrokken partijen te structureren en te faciliteren. In dit proces wordt een dialoogmodel toegepast dat is ontwikkeld door Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), in samenwerking met de gemeente Zaanstad (Rijkswaterstaat, 2023). De omgevingstafel brengt alle relevante experts op het gebied van parkeren, bouwen, milieu, sociaal domein, veiligheidsregio bij elkaar in een of meerdere sessies, waarin het voorgestelde initiatief centraal staat. Dit is ook zichtbaar in Figuur 5 Praatplaat. Dit initiatief wordt grondig besproken vanuit het perspectief van haalbaarheid en wenselijkheid. Het doel is om de initiatiefnemer te voorzien van een uitgebreid advies, dat als basis kan dienen voor het opstellen en indienen van een vergunningaanvraag. Een essentieel kenmerk van de omgevingstafel is dat deze fungeert als een poortwachter voor initiatieven. Hierbij wordt beoordeeld of een voorgesteld project in lijn is met de bredere visie en strategische doelen van de gemeente. Dit waarborgt dat alleen wenselijke initiatieven verder worden onderzocht en ontwikkeld, waardoor een efficiënte inzet van middelen wordt bereikt en de doelstellingen van de Omgevingswet worden nagestreefd.

Een casemanager speelt in dit proces een cruciale rol als organisatorische spil. Deze persoon fungeert als het eerste aanspreekpunt voor de initiatiefnemer en zorgt voor de coördinatie

van de omgevingstafels. Daarnaast bewaakt de casemanager de voortgang van de planning, houdt hij de kosten in de gaten en zorgt hij voor de betrokkenheid van belanghebbenden. Tijdens de omgevingstafel zelf beoordeelt een team van gemeenteambtenaren en experts, variërend van ruimtelijke ordening tot milieu, of het voorgestelde initiatief wenselijk is. Als dit het geval is, schuiven meer specialisten en ketenpartners aan bij de tafel om de kwestie verder te onderzoeken en te verbeteren.

De omgevingstafel is een gestructureerd instrument dat bijdraagt aan de efficiënte afhandeling van vergunningen en de verbetering van ruimtelijke ontwikkelingen in lijn met de doelstellingen van de Omgevingswet. Dit heeft aanzienlijke implicaties voor projectontwikkelaars, omdat het hen in staat stelt om hun vergunningaanvragen te verbeteren en te versnellen, rekening houdend met de bredere context van duurzaamheid en beleidsdoelen.



Figuur 5 Praatplaat omgevingstafel (Rijkswaterstaat, 2023)

3.1 Conclusie

Op 1 januari 2024 trad de Omgevingswet in werking, een mijlpaal die vier kernprincipes introduceerde die de ruimtelijke ordening en het omgevingsrecht in Nederland transformeren. Deze wet:

1. bundelt wetgeving voor een geïntegreerd en gestructureerd omgevingsrecht;
2. benadrukt de centrale positie van de fysieke leefomgeving in beleidsvorming;
3. biedt ruimte voor lokaal maatwerk;
4. streeft naar versnelling van besluitvorming.

Voor projectontwikkelaars betekent dit een grote verschuiving in het ruimtelijk bestuursrecht met het omgevingsplan als nieuw instrument dat breder en omvattender is dan het bestemmingsplan. Een cruciale verandering bij de overheid is de overgang van het principe 'Nee, mits' naar 'Ja, tenzij'.

Het omgevingsplan en de beleidsdocumenten waar in de Omgevingswet open normen bevat, zorgen er voor dat initiatiefnemers worden uitgedaagd aan te tonen dat zij aan deze normen voldoen. Aanvragers krijgen te maken met een onderscheid tussen OPA en BOPA. Voor de OPA en BOPA is de reguliere procedure van toepassing. Dit kan leiden tot verkorting van het vergunningsproces. Verder zijn de ruimtelijke en bouwtechnische activiteiten gescheiden, met een uitgebreidere toetsing door de gemeente voor de ruimtelijke activiteit en een verschuiving van de bouwtechnische beoordeling. Op het moment van schrijven behoren alleen risicoklassen 0 en 1 tot de kwaliteitsborgers en worden de overige risicoklassen nog steeds door de bouwplantoetsers van de gemeenten beoordeeld. De Omgevingswet biedt ook de mogelijkheid voor een omgevingstafel. De omgevingstafel brengt alle relevante experts op het gebied van parkeren, bouwen, milieu, sociaal domein, veiligheidsregio bij elkaar in een of meerdere sessies, waarin het voorgestelde initiatief centraal staat. Tijdens de omgevingstafel zelf beoordeelt een team van gemeenteambtenaren en experts, variërend van ruimtelijke ordening tot milieu, of het voorgestelde initiatief wenselijk is. Als dit het geval is, schuiven meer specialisten en ketenpartners aan bij de tafel om de kwestie verder te onderzoeken en te verbeteren.

De Omgevingswet geeft daarnaast invulling aan participatie. Hoewel dit niet verplicht is voor een reguliere OPA, is dit wel een grote wijziging voor de BOPA. Daarbij is de participatie namelijk verplicht. De omgevingstafel, als onderdeel van het nieuwe vergunningverleningsproces, brengt relevante experts van de gemeenten bijeen om initiatieven grondig te bespreken vanuit het perspectief van haalbaarheid en wenselijkheid en voorziet de initiatiefnemer van uitgebreid advies voor het indienen van een vergunningaanvraag.

4 Theoretisch kader: projectontwikkeling

In de voorgaande hoofdstukken zijn de juridische kaders van de historische en hedendaagse wetgeving over de ruimtelijke ordening behandeld. Dit hoofdstuk gaat over wat projectontwikkeling inhoudt, het speelveld waarbinnen de projectontwikkelaar zich bevindt en wat de rol van projectontwikkelaars is. Ook is nader ingegaan op waar de werkzaamheden van de projectontwikkelaar de ruimtelijke ordening raken en waar deze in aanraking komen met de nieuwe Omgevingswet. Hiermee is uiteindelijk antwoord gegeven op deelvraag 2 **Wat is de werkwijze en het werkgebied van een projectontwikkelaar op basis van de literatuur?**

Projectontwikkeling

De definitie van projectontwikkeling kent diverse invullingen. Zo zeggen Kohnstamm en Regterschot (1994) dat projectontwikkeling het risicodragend initiëren, ontwikkelen en realiseren van vastgoed behelst. Volgens Gehner (2021) is de projectontwikkeling een match tussen maatschappelijk verantwoord ruimtegebruik en een lokale marktvraag naar ruimte. Hiermee wordt het nut van het landoppervlak verhoogd. Peek beschrijft dat projectontwikkeling haalbaar is wanneer een alternatieve aanwending van de ruimte een prestatie levert, waarbij de kosten van de ontwikkeling kleiner zijn dan wat vanuit de exploitatie voor de ontwikkelde ruimte kan worden betaald (Gehner & Peek, 2021). Het proces van een ontwikkelaar is op eigen initiatief, voor eigen rekening en risico en zonder oogmerk tot zelf exploiteren of zekerheid van een afnemer, één of meerdere bouwprojecten tot stand brengen voor de markt. Het is een complex veld, dat wordt beïnvloed door zes kernaspecten: planologie, locatie, bouwontwerp, financiering, eigendom en gebruik. Deze hangen samen met twee basisprocessen in de bedrijfsvoering. De taak van een projectontwikkelaar is het coördineren en beheersen van het projectontwikkelingsproces en het mitigeren van risico's. De voornaamste taak van de ontwikkelaar is dan ook zekerheid creëren over het verloop van het proces en het behalen van rendementseisen (Gehner, 2011).

De ontwikkeling van een project verloopt in vier fasen. De initiatieffase resulteert in een onderzoeksvoorstel, waarbij de eerste ideeën worden gevormd en de noodzakelijke voorwaarden voor het project worden onderzocht. De haalbaarheidsfase leidt tot een ontwikkelvoorstel, waarin de economische, technische en wettelijke haalbaarheid van het project worden beoordeeld. Vervolgens komt de commitmentfase, die eindigt met een realisatievoorstel, waarbij de betrokken partijen hun toezeggingen voor het project vastleggen. Tot slot is er de realisatiefase. Die wordt afgesloten met een eindcalculatie, waarna het project daadwerkelijk wordt gebouwd en opgeleverd.

De overheid speelt een cruciale rol in dit proces, omdat zij in het ruimtelijkeordeningsbeleid ruimte overlaat aan de zogenoemde markt. Dit ruimtelijke beleid resulteert in ruimtelijke planning, die direct van invloed is op de mate waarin procesmatige activiteiten deel uitmaken van de projectontwikkeling. De relatie tussen de bestaande eigenaar en de nieuwe investeerder wordt gekenmerkt door verschillende momenten, zoals het voldoen aan Wabo-

eisen, politieke en buurtakkoorden en uiteindelijk de verhuur en verkoop na realisatie van het project. Het proces van projectontwikkeling gebeurt in diverse fases. Volgens Peek en Gehner (2021) zijn dit de initiatief-, haalbaarheids-, commitment-, realisatie- en de exploitatiefase.

De initiatieffase start met een vraag naar gebruikruimte die de projectontwikkelaar wil beantwoorden. De werkzaamheden in deze fase zijn met name conceptontwikkeling, ideeën genereren en marktonderzoek (Gehner & Peek, 2021).

De haalbaarheidsfase staat in het teken van de stichtingskosten van het project opzetten, een risico-inventarisatie uitvoeren of het project binnen het bestemmings- dan wel omgevingsplan valt en wat de verkoopopbrengsten zijn en het concept uitwerken naar een ontwerp. De commitmentfase is de fase waarin bij het plan een aannemer geselecteerd wordt, de omgevingsvergunning wordt aangevraagd en verleend. Tevens wordt hierin een projectplanning opgesteld en wordt de verkoopmarketing uitgevouwen.

De realisatiefase betreffen het daadwerkelijk bouwen van het project en de daarbij horende zaken zoals de verkoop van het project of woningen, bouwtoezicht en directievoering. De directievoering is nodig om meer/minderwerk en termijnstaten goed te keuren. Deze fases zijn weergegeven in Figuur 6.

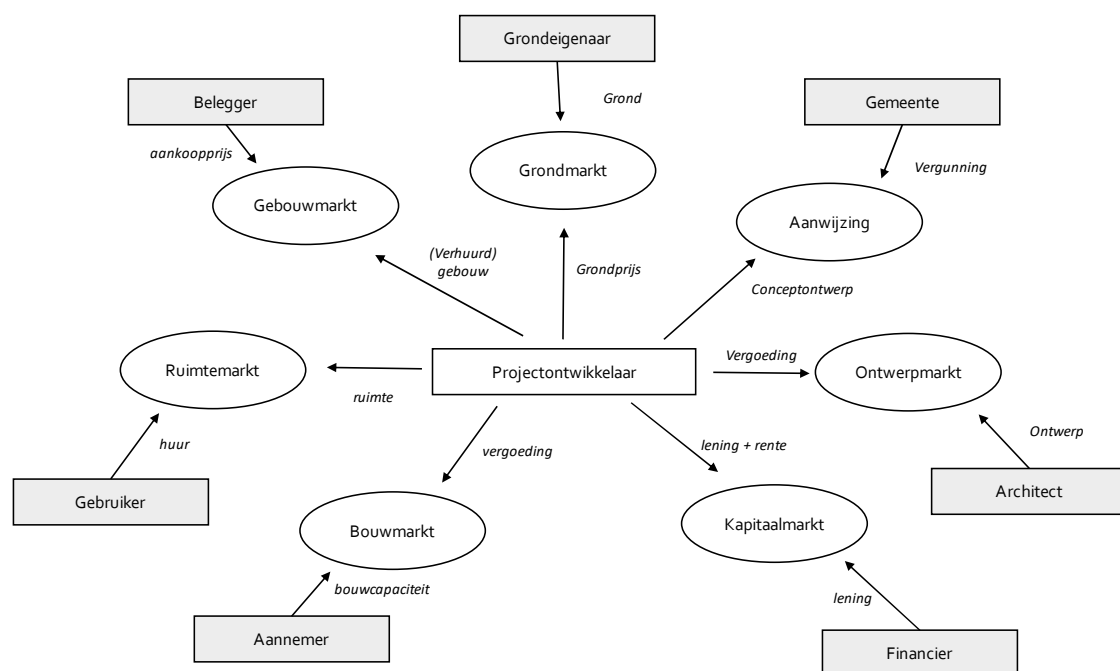
Ontwikkefase	Initiatief	haalbaarheid	commitment	realisatiefase
Investeringsvoorstel	Onderzoeksvoorstel		Ontwikkelvoorstel	Realisatievoorstel
Producten	Concept	Concept	concept	concept
	Ontwikkelexploitatie	Ontwikkelexploitatie	Ontwikkelexploitatie	Ontwikkelexploitatie
	Voorlopig haalbaarheidsonderzoek	Marktanalyse	Grondpositie	Oplevering
	voorlopig programma	Uitgebreid locatieonderzoek (inclusief grondonderzoek)	Definitief gebouwoontwerp	Compleet gebouwdossier
	voorlopig locatieonderzoek	Optie tot verwerving locatie	Aanbestedingsstrategie	Verkoopovereenkomst
		Programma	Bestek en werktekeningen	Gebouwbeheerovereenkomst
		Verhuurplan	bouwplanning	projectevaluatie
		Voorlopig gebouwoontwerp	omgevingsvergunning	
		Marketingplan	verhuurovereenkomsten	
		Bestemming	verkoopplan	
			Intentie verkoopovereenkomst	
			financiering	

Figuur 6 (Gehner & Peek, 2021), fases projectontwikkelaar, eigen bewerking

De projectontwikkelaar

De projectontwikkelaar is de spin in het web op verschillende markten, zoals zichtbaar in Figuur 7. De projectontwikkelaar staat centraal in het vastgoedontwikkelingsproces en fungeert als een essentiële schakel tussen diverse markten en partijen. Deze centrale rol komt voort uit de verantwoordelijkheden die de projectontwikkelaar draagt, namelijk het coördineren van activiteiten over de gehele breedte van het vastgoedproject. Van de grondmarkt, waar de projectontwikkelaar grond verwerft en over grondprijzen onderhandelt, tot aan de gebouwmarkt, waar de ontwikkeling of renovatie van gebouwen plaatsvindt, speelt de projectontwikkelaar een sleutelrol. De projectontwikkelaar is ook actief betrokken bij de ruimtemarkt, waarbij ruimtes worden verhuurd aan eindgebruikers,

en de bouwmarkt, waar samenwerking met aannemers voor de constructie van het project essentieel is. Daarnaast werkt de projectontwikkelaar op de ontwerpmarkt, samen met architecten, om ontwerpen te creëren die aan specifieke behoeften voldoen, en op de kapitaalmarkt, om financiering te verkrijgen voor de realisatie van het project. Deze multidisciplinaire rol vereist niet alleen een breed scala aan vaardigheden, maar ook een uitgebreid netwerk in de industrie. De projectontwikkelaar moet alle relaties effectief beheren, van financiering en ontwerp tot constructie en verkoop, om te waarborgen dat het project succesvol en binnen het budget wordt opgeleverd. Hierdoor wordt de projectontwikkelaar vaak gezien als de spin in het web van vastgoedprojecten, waarbij elk draadje van het web essentieel is voor de volledige structuur en succes van het project.



Figuur 7 Projectontwikkelaar als spin in het web op verschillende markten (Gehner & Peek, 2021), eigen bewerking

De kernactiviteiten van een ontwikkelaar of ontwikkelconcept bestaan uit drie essentiële stappen: tekenen, rekenen en ondertekenen. Deze activiteiten vormen de basis van het ontwikkelproces. Tekenend verwijst naar het ontwerpen van het project. Hiermee worden ideeën visueel geconcretiseerd in plannen en blauwdrukken, een essentiële stap om de visie van het project vorm te geven en te communiceren met belanghebbenden. Rekenen betreft het financiële aspect, waarbij de economische haalbaarheid en winstgevendheid van het project worden geëvalueerd. Het omvat het berekenen van kosten, opbrengsten, cashflows en het analyseren van financiële risico's. Ondertekenen kan twee vormen aannemen: robuust of flexibel. Bij robuuste ondertekening worden harde afspraken gemaakt met weinig ruimte voor verandering, wat zekerheid biedt aan alle partijen. Flexibele ondertekening laat

daarentegen veel open einden toe, waardoor kan worden ingespeeld op onvoorziene omstandigheden en veranderende projectvereisten.

Besluitvorming is een terugkerend onderdeel van het project en vindt meerdere keren plaats gedurende de ontwikkeling. De projectmanager, opererend binnen het toetskader van de gekozen ontwikkelstrategie, moet het project beheren. Dit beheer is in essentie het omgaan met onzekerheid, waarbij voortdurend moet worden geanticipeerd op en aangepast aan veranderende omstandigheden en onvoorziene uitdagingen. Het is de kunst om binnen de gestelde kaders en met de beschikbare middelen het project succesvol te sturen naar zijn voltooiing.

In Figuur 7 is zichtbaar dat de 'aanwijzing' het conceptontwerp het speelveld van de projectontwikkelaar en de gemeente weergeeft. Alles in dit werkveld heeft als doel de benodigde vergunningen te verkrijgen. De interactie tussen de werkwijze van de projectontwikkelaar en het Omgevingsrecht is een integraal onderdeel van de projectontwikkeling. De fasering van projectontwikkeling, essentieel voor het doorlopen van een project van concept tot realisatie, wordt beïnvloed door de wettelijke vereisten die de Omgevingswet met zich meebrengt. In de haalbaarheidsfase van de projectontwikkeling is de bestemming van een project een cruciaal risico. Mocht een project en de voorgenomen functie niet overeenkomen met de huidige bestemming van een perceel, zoals voorgeschreven in het omgevingsplan, dan dient de projectontwikkelaar een afwijking van het omgevingsplan aan te vragen. Deze procedure betreft de BOPA en is gedetailleerd terug te lezen in Hoofdstuk 3. De commitmentfase concentreert zich op de omgevingsvergunning, de cruciale toestemming die vereist is om bouwactiviteiten te mogen starten. Binnen het kader van het omgevingsplan worden, zoals eerder vermeld, twee procedures onderscheiden: de reguliere procedure en de uitgebreide procedure. De reguliere procedure heeft een doorlooptijd van acht weken, met de mogelijkheid tot een eenmalige verlenging van zes weken, terwijl de uitgebreide procedure een termijn van zesentwintig weken hanteert. Elk van deze procedures heeft zijn eigen voor- en nadelen en gaat gepaard met een specifieke vorm van rechtsbescherming. De keuze voor een procedure hangt af van de complexiteit en de aard van het project. Deze keuze kan significante gevolgen hebben voor de projectplanning en het betrokkenheidsproces. Daarom is het voor een projectontwikkelaar van belang om kennis van het Omgevingsrecht te hebben. Indien hij deze kennis niet zelf in huis heeft, wordt deze vaak ingekocht door het inschakelen van een ruimtelijke-ordening-jurist, die gespecialiseerd is in dit soort procedures en ontwikkelaars goed kan adviseren in het te kiezen pad.

4.1 Conclusie

In dit hoofdstuk is onderzocht wat de werkwijze en het werkgebied van een projectontwikkelaar is. Hiermee is antwoord gegeven op deelvraag 2 van het onderzoek. Uit de literatuur volgt dat de taak van een projectontwikkelaar het coördineren en beheren van het projectontwikkelingsproces is en het beheersen van risico's. Het hoofddoel van de ontwikkelaar is daarom om zekerheid te verschaffen over de voortgang van het proces en het behalen van rendementseisen. Als essentiële schakel in het vastgoedontwikkelingsproces staat de projectontwikkelaar centraal en fungeert hij als verbindende factor tussen diverse markten en partijen. Deze centrale rol komt voort uit de verantwoordelijkheden die de projectontwikkelaar draagt, namelijk het coördineren van activiteiten over de gehele breedte van het vastgoedproject. Bij het aanvragen van vergunningen raakt de projectontwikkelaar de Omgevingswet, vooral tijdens de commitmentfase. Het conceptontwerp geeft het speelveld weer van zowel de projectontwikkelaar als de gemeente. Het hoofddoel in dit domein is het verkrijgen van de benodigde vergunningen. De interactie tussen de werkwijze van de projectontwikkelaar en het Omgevingsrecht vormt een integraal onderdeel van het ontwikkelingsproces. De fasering van projectontwikkeling, die cruciaal is voor het doorlopen van een project van concept tot realisatie, wordt beïnvloed door de wettelijke vereisten die voortvloeien uit de Omgevingswet. De ontwikkeling van een project doorloopt vier fasen. De initiatieffase resulteert in een onderzoeksvoorstel, waarin de eerste ideeën worden gevormd en de noodzakelijke voorwaarden voor het project worden onderzocht. De haalbaarheidsfase leidt tot een ontwikkelvoorstel, waarin de economische, technische en wettelijke haalbaarheid van het project worden beoordeeld. Vervolgens komt de commitmentfase, die eindigt met een realisatievoorstel, waarbij de betrokken partijen hun toezeggingen voor het project vastleggen. Tot slot is er de realisatiefase, die wordt afgesloten met een eindcalculatie, waarna het project daadwerkelijk wordt gebouwd en opgeleverd.

5 Methodologie

In dit hoofdstuk is ingegaan op de onderzoeksbenaderingen en -technieken die zijn gebruikt om de hoofdvraag en deelvragen van dit onderzoek te beantwoorden. Dit hoofdstuk gaat verder op de in Hoofdstuk 1 geschreven inleiding, aanleiding, doelstelling en de structuur van het onderzoek. Dit hoofdstuk vormt de basis voor het methodologisch hoofdstuk en het bepalen welke onderzoeksmethoden zijn toegepast, variërend van literatuurstudies tot kwalitatieve interviews. Dit hoofdstuk legt niet alleen uit hoe de gegevens zijn verzameld en geanalyseerd, maar verbindt ook de theoretische discussies uit eerdere hoofdstukken met de praktische uitvoering van het onderzoek.

De Omgevingswet betreft een integratie van 26 wetten tot één, 60 Algemene Maatregelen van Bestuur tot vier en 75 ministeriële regelingen tot één omgevingsregeling (Leefomgeving, 2023). Dit illustreert de omvang van deze nieuwe wetgeving. In deze scriptie ligt de focus op het omgevingsplan, dat ingaat op de gemeentelijke regels voor de fysieke leefomgeving.

Om de centrale onderzoeksvraag effectief te beantwoorden, richt dit onderzoek zich op de private projectontwikkelaar die actief is in de woningbouwontwikkeling in de MRA. In Figuur 8 is schetsmatig de afbakening van de MRA weergegeven. Hiervoor is gekozen, omdat de MRA kan worden gezien als een extreme casus (Bryman's Social Research Methods, 2021). Hoewel de Omgevingswet als nationale wetgeving in heel Nederland uniform wordt toegepast, is bewust voor de MRA gekozen als onderzoeksgebied vanwege de complexe aard van projectontwikkeling in deze regio. Deze wordt gekenmerkt door complexe stedelijke en regionale planningsuitdagingen, evenals specifieke kansen en uitdagingen die de Omgevingswet met zich meebrengt in een dichtbevolkt en dynamisch gebied als de MRA. De MRA vormt een extreme context om de ingewikkelde uitdagingen waar projectontwikkelaars mee te maken krijgen onder de Omgevingswet te onderzoeken, juist vanwege de mogelijk extremere uitdagingen ten opzichte van andere regio's. Bovendien kunnen bevindingen uit deze studie in de MRA waardevolle inzichten en lessen bieden voor andere regio's en steden die met soortgelijke vraagstukken te maken krijgen in het kader van de Omgevingswet. Het nieuwe digitale stelsel van de Omgevingswet en de indieningswijze zijn niet in dit onderzoek behandeld, aangezien deze meer gericht zijn op IT-oplossingen en minder op vastgoed.



Figuur 8 (woningproductie MRA, 2023)

5.1 Methoden

De hoofdvraag die centraal staat in dit onderzoek is: **Wat is de invloed van de nieuwe Omgevingswet op de werkwijze van de projectontwikkelaars?** Deze hoofdvraag is beantwoord met behulp van de volgende deelvragen:

Deelvraag 1: In welke opzichten verschilt de nieuwe Omgevingswet ten opzichte van de voorgaande Wet ruimtelijke ordening?

De beantwoording van deze deelvraag is gebaseerd op een literatuurstudie, waarbij historische documenten, wetswijzigingen en academische publicaties zijn geanalyseerd om de diverse wetgeving op het gebied van ruimtelijke ordening in kaart te brengen. De behandelde wetgeving is de Woningwet, WRO, Wabo, Awb en Wro.

Deelvraag 2: Wat is de werkwijze en het werkgebied van een projectontwikkelaar op basis van de literatuur?

Voor deze deelvraag is een literatuurstudie uitgevoerd. Hierbij zijn zowel wetenschappelijke artikelen als praktijkgerichte publicaties geanalyseerd. Deze literatuur behandelt verschillende aspecten en fasen van projectontwikkeling, van de initiatiefase tot en met het ontwerp, de realisatie en het beheer van vastgoedprojecten. Daarnaast is specifiek gekeken naar de interactie tussen projectontwikkelaars en andere belanghebbenden, zoals gemeenten, aannemers en eindgebruikers, om zo een vollediger beeld te krijgen van het werkgebied van projectontwikkelaars.

Deelvraag 3: Hoe passen projectontwikkelaars zich aan de Omgevingswet aan?

Voor de beantwoording van deelvraag 3 zijn kwalitatieve onderzoeksmethoden toegepast in de vorm van semistructureerde interviews met projectontwikkelaars. Om te komen tot

een topiclijst is vooraf een open interview met een jurist, gespecialiseerd in ruimtelijk bestuursrecht, gehouden.

In Figuur 9 is de onderzoeksopzet visueel gemaakt om de stappen tot het komen van de conclusie, aanbevelingen en reflectie inzichtelijk te maken.



Figuur 9 Onderzoeksopzet, eigen bewerking

Het onderzoek richt zich op de werkwijze van de projectontwikkelaar en op de Omgevingswet. Over de Omgevingswet is beperkte theorievorming en literatuur beschikbaar. Het onderzoek is verkennend van aard met als doel inzicht te krijgen in hoe de Omgevingswet de werkwijze en het beleid van de private projectontwikkelaar beïnvloedt.

Voor het verzamelen van kwalitatieve data is gekozen voor interviews. Deze methode biedt de mogelijkheid om diepgaande inzichten te verkrijgen van experts over hun kennis, gedachten en gevoelens over de Omgevingswet (Baarda, Basisboek Kwalitatief Onderzoek, 2018). In dit onderzoek zijn acht semigestructureerde interviews gehouden met experts in de projectontwikkeling en één open interview met een advocaat die gespecialiseerd is in het Omgevingsrecht. Doordat nog weinig literatuur beschikbaar is voor de werkwijze van de projectontwikkelaar binnen de Omgevingswet en het een specifiek onderwerp betreft is er behoefte aan diepgaande verkenning, waar ook enige ruimte blijft voor inzichten en gerichte vervolgvragen. Daarom passen de semigestructureerde interviews het beste bij deze aanpak (Baarda, 2018). De selectie van respondenten is gebaseerd op het criterium dat zij ten minste vijf jaar zelfstandige werkervaring hebben in projectontwikkeling en als senior worden beschouwd in hun vakgebied. Hierdoor vallen de geselecteerde respondenten in de categorie 'deskundigen' (Clark, Foster, Sloan, & Bryman, 2021). De respondenten zijn ook allen actief in de MRA. Voor een overzicht van de respondenten, zie figuur 10.

Code	Bedrijf	Functie	Wanneer	Tijdstip
INT1	Sight	Advocaat	19-dec	10:00
INT2	Hoorne Vastgoed	Directeur Ontwikkeling	3-jan	10:00
INT3	COD Development	Real Estate Developer	4-jan	10:00
INT4	Boelens & de Gruijter	Real Estate Developer	5-jan	10:30
INT5	Bot Bouw	Ontwikkelingsmanager	9-jan	09:30
INT6	De Nijs Projectontwikkeling	Senior Projectontwikkelaar	9-jan	15:00
INT7	Timpaan	Vastgoed- en gebiedsontwikkelaar	11-jan	11:00
INT8	NEOO	Ontwikkelingsmanager	22-jan	14:30
INT9	Thunnissen Ontwikkeling	Directeur	18-jan	11:00

Figuur 10 respondenten - interviews, eigen bewerking.

In december 2023 en januari 2024 zijn de interviews voor dit onderzoek uitgevoerd. De meeste van deze gesprekken hebben op fysieke locaties plaatsgevonden. Echter, vanwege de drukke agenda's en logistieke uitdagingen is een aantal interviews digitaal gehouden met Microsoft Teams. Tijdens elk interview is, na goedkeuring van de respondenten, gebruikgemaakt van een dictafoon om de registratie van de gesprekken te waarborgen. Deze opnames zijn later uitgewerkt tot transcripties. De uitgewerkte interviews zijn als bijlagen toegevoegd aan dit onderzoek, waardoor ze beschikbaar zijn voor verdere analyse en referentie.

Dit interviewproces, bestaande uit zowel fysieke als digitale gesprekken, heeft bijgedragen aan de veelzijdigheid en diepgang van de verzamelde gegevens. De resultaten van het onderzoek zijn op basis van de transcripties opgesteld. Het stelt de onderzoeker in staat om waardevolle inzichten te verwerven van experts en belanghebbenden uit het vakgebied van projectontwikkeling en over de impact van de Omgevingswet op hun werkzaamheden.

Alle interviews zijn geanalyseerd met behulp van ATLAS.ti, waardoor de onderzoeker kan vaststellen welke codes het meest relevant zijn en zo de verbanden tussen deze kan vastleggen. Hoewel niet elk interview direct is geciteerd, zijn alle resultaten meegenomen in de analyses en de argumentatie van het resultaatgedeelte. De transcripten zijn de letterlijke uitwerking van de interviews. In het vervolg zijn de citaten woordelijk gebruikt om de leesbaarheid te verhogen.

De topiclijst die is aangehouden, is te vinden in de Bijlagen.

6 Resultaten en analyse

In dit hoofdstuk zijn de bevindingen uit de praktijk getoetst aan de verzamelde gegevens uit de theorie die zijn behandeld in Hoofdstuk 2, 3 en 4. Dit hoofdstuk dient als een brug tussen de theorie en de empirische realiteit, waarbij antwoord gegeven is op deelvraag 3. Deze deelvraag luidt: **Hoe passen projectontwikkelaars zich aan de Omgevingswet aan?** De relevantste thema's die naar voren komen naar aanleiding van de interviews zijn:

1. de verschillen tussen de Wro uit 2023 en de Omgevingswet;
2. de omgevingstafel;
3. participatie;
4. de werkwijze onder de Omgevingswet;
5. juridische aspecten;
6. financieel.

6.1 Verschillen Wro en Omgevingswet

Met de introductie van de Omgevingswet ervaren projectontwikkelaars wezenlijke veranderingen, vooral door de introductie van het omgevingsplan. In deze paragraaf zijn de resultaten uit de analyse van het omgevingsplan behandeld. Het omgevingsplan wordt gezien als een evolutie van het traditionele bestemmingsplan, maar dan met meer inhoud en flexibiliteit. Een advocaat beschrijft het als "een soort bestemmingsplan-plus, dat niet alleen alles samenbrengt, maar ook nieuwe, ruimere regels introduceert" (INT1, 2023).

Deze verandering biedt projectontwikkelaars verschillende manieren om hun projecten aan te pakken, waarbij elke gemeente mogelijk een andere werkwijze hanteert. Dit behoud van diversiteit in aanpak wordt erkend, maar ook de introductie van een gesplitste aanvraagprocedure wordt als positief ervaren. Hierbij wordt eerst ruimtelijke toestemming gevraagd, voordat ingegaan wordt op de technische details, wat zorgt voor meer zekerheid vroeg in het proces. "Zo vroeg mogelijk zekerheid krijgen over de bestemming is cruciaal", merkt een respondent op, "omdat je dan weet dat je plan technisch getoetst kan worden en door kan gaan" (INT7, 2024). Het centraliseren van alle regelgeving in één omgevingsplan per gemeente wordt ook als voordeel gezien, waardoor transparantie en toegankelijkheid van informatie verbeteren. "Alles staat gecentraliseerd op één plek, wat het voor iedereen duidelijker maakt", zegt een advocaat (INT1, 2023). Hoewel de praktische implementatie nog moet uitwijzen hoe effectief deze consolidatie zal zijn, is de verwachting dat het navigeren door wet- en regelgeving eenvoudiger wordt.

De Omgevingswet biedt ook meer flexibiliteit in de keuze tussen reguliere en uitgebreide procedures, wat kan helpen om de vaak voorkomende vertragingen bij bezwaarprocedures te verminderen. "In Amsterdam kiezen we soms bewust voor de uitgebreide procedure om vertraging te voorkomen" (INT1, 2023), deelt een geïnterviewde, wijzend op strategische keuzes die gemaakt kunnen worden om het proces te versnellen. Een andere grote wijziging is het vervallen van het voormalige Lex silencio bij het uitblijven van tijdig reageren. Dit artikel zorgde voor de aanvrager voor de rechtszekerheid dat de aanvraag tijdig in behandeling genomen werd. Zo niet, dan was de vergunning van rechtswege verleend. In de Omgevingswet is dit artikel vervallen en dus is er geen bindende termijn. Wat wel is toegevoegd, is dat de aanvrager de gemeente in gebreke kan stellen bij uitblijven van een tijdig besluit. Na twee weken kan de aanvrager de gemeente een dwangsom sturen. De hoogte van deze dwangsom is wettelijk vastgelegd in de Awb.

De hoogte van de dwangsom is afhankelijk van de duur van de vertraging. Als de dwangsom gaat lopen gelden de volgende bedragen:

Eerste twee weken	€ 23 per dag
Volgende twee weken	€ 35 per dag
Overige dagen	€ 45 per dag
Maximaal 42 dagen	Maximale dwangsom: € 1.442

Uit de interviews komt naar voren dat respondenten verwachten dat de dwangsom voor veel gemeenten niet een incentive is om spoedig te beslissen, waardoor een vertraging van procedures dreigt.

Participatie en inspraak van belanghebbenden krijgen meer nadruk onder de Omgevingswet, wat volgens de respondenten een gewichtige invloed zal hebben op de projectontwikkeling. Ondanks dat sommigen al veel aan participatie doen, wordt verwacht dat de bredere inspraakmogelijkheden de praktijk zullen veranderen. "We deden al veel aan participatie, maar de Omgevingswet trekt dit breder en geeft meer mensen inspraak" (INT8, 2024), legt een ontwikkelaar uit.

Op de lange termijn verwachten ontwikkelaars een gemengde impact van de Omgevingswet, met een aanpassingsperiode, gevolgd door stabiliteit. "Eerst is er misschien een stap terug, maar uiteindelijk, als alle omgevingsplannen klaar zijn, verandert er niet zoveel voor ons" (INT7, 2024), concludeert een respondent, wijzend op een tijdelijke aanpassing aan de nieuwe wetgeving.

In de praktijk blijkt het Omgevingsplan een cruciaal instrument te zijn voor projectontwikkelaars. Het wordt beschouwd als een soort bestemmingsplan-plus, een opvolger van het traditionele bestemmingsplan, maar met meer mogelijkheden. Dit wordt benadrukt door verschillende respondenten die de veelzijdigheid van het omgevingsplan benadrukken. Zo merkt een respondent op: "Het omgevingsplan is zowel de opvolger van het bestemmingsplan, maar ook meer dan dat, omdat er ook meer geregeld kan worden in zo'n omgevingsplan" (INT1, 2023).

De uitbreiding van het omgevingsplan omvat niet alleen het samenvoegen van verschillende regels, maar ook het creëren van ruimte voor uitgebreidere voorschriften dan voorheen. Dit is bevestigd door een respondent, die opmerkt: "Die regels kunnen veel ruimer zijn dan we nu hebben in zo'n bestemmingsplan" (INT1, 2023).

Het omgevingsplan zorgt voor een verandering in het ruimtelijke ordeningsproces. Dit brengt zowel kansen als uitdagingen met zich mee voor projectontwikkelaars, die zich moeten aanpassen aan de diversiteit in aanpak per gemeente en de nieuwe procedure voor aanvraag en inspraak. De antwoorden in de interviews benadrukken een voorzichtig optimisme over de flexibiliteit en transparantie die het omgevingsplan biedt, maar wijzen ook op zorgen over potentiële vertragingen in de vergunningsprocedures. In de praktijk blijkt het omgevingsplan een cruciaal instrument te zijn voor projectontwikkelaars. Het wordt beschouwd als een soort bestemmingsplan-plus, een opvolger van het traditionele bestemmingsplan, maar met meer mogelijkheden. Dit wordt benadrukt door verschillende respondenten die de veelzijdigheid van het omgevingsplan benadrukken.

6.2 Omgevingstafel

Deze paragraaf behandelt de omgevingstafel, zoals ook in Hoofdstuk 3 is behandeld. De omgevingstafel heeft als doel het verbeteren van het vergunningsproces door een directe dialoog tussen initiatiefnemers, gemeente en experts uit diverse velden, zoals bouw, milieu en veiligheid, om projecten efficiënt te bespreken en te toetsen. De omgevingstafel wordt door respondenten gezien als een cruciaal onderdeel van het vergunningverleningsproces onder de Omgevingswet. Volgens hen wordt gestreefd naar een gestructureerde dialoog, waarin de haalbaarheid en wenselijkheid van voorgestelde initiatieven worden besproken. Een respondent benadrukt de waarde van zo'n omgevingstafel: "Dat lijkt me bij uitstek een mooi moment om met iedereen binnen zo'n gemeente of stadsdeel om tafel te zitten, waar je nu vaak moet zoeken naar wie heb ik nou nodig" (INT6, 2024).

Uit de interviews komt naar voren dat de omgevingstafel fungeert als een poortwachter voor initiatieven. Er wordt beoordeeld of voorgestelde projecten in lijn zijn met de bredere visie en strategische doelen van de gemeente. Dit waarborgt dat alleen wenselijke initiatieven verder worden ontwikkeld, wat bijdraagt aan een efficiënte procesgang. Dit is ook een van de doelstellingen van de Omgevingswet. Een respondent verwoordt dit als volgt:

“Maar je zit aan die overlegtafels waarin je, net zoals welstand, zeg ik maar, je project behandelt. Dan kom je drie keer langs. Misschien vier keer. Je toont aan dat je de opmerking van de vorige keer hebt veranderd, of niet, en dat motiveer je. Dan kijk je of je eruit kan komen, dat ze toch akkoord gaan. Als die lichten allemaal op groen staan, dan zeg ik op een gegeven moment: ‘We gaan het project nu bouwtechnisch helemaal uitwerken.’ (INT5, 2024)

Een belangrijk aspect dat naar voren komt, is de rol van de casemanager als organisatorische spil in dit proces. Deze persoon fungeert als eerste aanspreekpunt voor initiatiefnemers en coördineert de omgevingstafels, waarbij de voortgang van planning en kosten wordt bewaakt en de betrokkenheid van belanghebbenden wordt gewaarborgd. Een respondent merkt hierover op:

“En met name, denk ik, de projectleider straks. Dat als stedenbouw X wil, maar welstand iets anders, dan komen alle facetten samen. Er moet één iemand dat hele proces bewaken en die ook prioriteiten moet stellen van: dank je voor je input, maar dit is belangrijker, dus we gaan zo door. En dat wordt ook aftasten van hoe dat gaat lopen.” (INT7, 2024)

De interviews laten zien dat de omgevingstafel de mogelijkheid biedt voor uitgebreide discussies over voorgestelde initiatieven. Hierbij worden alle relevante experts op het gebied van ruimtelijke ordening, milieu, bouw en andere vakgebieden bijeengebracht om het initiatief te evalueren en te verbeteren. Een respondent illustreert dit als volgt:

“Kijk, en in die zin zou je de open normen ook wel weer plat kunnen slaan, want eigenlijk doen we dat nu ook. Alleen wat er nu vaak gebeurt bij gemeentes, is dan hebben wij een projectleider of een projectteam met of alleen een projectleider of een aantal disciplines, maar niet iedereen. En dan sturen wij een plan en dan gaat de projectleider intern de input ophalen, loketje voor loketje, en wat er straks bij veel gemeentes gebeurt, die worden allemaal aan tafel gezet en dan sluiten we aan en dan ga je met alle disciplines het gesprek aan en dan ga je ook alles afwegen tegen elkaar.” (INT7, 2024)

Daarnaast benadrukken de interviews het belang van uniformiteit en gestandaardiseerde procedures bij gemeenten. Een gestructureerde aanpak en duidelijke communicatie tussen betrokken partijen dragen bij aan het minimaliseren van vertragingen en het effectiever maken van ruimtelijke ontwikkelingen. Dit onderschrijft het belang van de omgevingstafel als instrument om vergunningsprocessen te stroomlijnen en in lijn te brengen met de doelstellingen van de Omgevingswet. Een respondent zegt hierover:

“Op zich vind ik dat geen slechte ontwikkeling. Het idee, het conceptuele idee daarvan vind ik goed, want je hebt nu best gemeenten die dat eigenlijk al doen. Dus ik ben ook benieuwd hoe de gemeenten die dat nog nooit hebben gedaan, hoe die daar dan weer mee omgaan. Maar ik vind het in basis wel een goede ontwikkeling om dan direct snel aan de voorkant

kaders te hebben waarmee je aan de slag kunt. Dus op zich niet gek om zo te starten, ben ik wel voor.” (INT8, 2024)

Samenvattend wordt de omgevingstafel gezien als een cruciaal hulpmiddel om de communicatie en samenwerking tussen projectontwikkelaars, gemeenten en stakeholders te verbeteren. Hoewel projectontwikkelaars de waarde ervan inzien, hebben zij zorgen over hoe elke gemeente de Omgevingstafel specifiek inzet.

6.3 Participatie

Sinds de introductie van de Omgevingswet is participatie uitgegroeid tot een fundamenteel onderdeel van projectontwikkeling, met een nadrukkelijke verschuiving in hoe participatie wordt benaderd. Deze sectie onderzoekt hoe projectontwikkelaars deze nieuwe verplichting tot participatie ervaren en in hoeverre deze de relaties met stakeholders en de gemeenschap beïnvloedt. Al vanaf de invoering van de Omgevingswet is bekend dat participatie een zwaarwegend onderdeel is van de nieuwe wet. Er is door de jaren heen veel gezegd over participatie, maar sinds deze wet is er een verplichting tot participatie, wat een verschuiving teweeggebracht heeft in de benadering van participatie in projectontwikkeling. Dit wordt benadrukt door de diverse variëteit aan perspectieven die naar voren zijn gekomen uit de interviews met projectontwikkelaars. De algemene visie van respondenten is dat participatie onder de Omgevingswet niet alleen gaat over het voldoen aan juridische verplichtingen, maar ook over het creëren van meerwaarde voor het project en de omgeving. Deze visie weerspiegelt de algemene consensus dat participatie verder gaat dan formele vereisten, door te streven naar een kwalitatief product met de betrokkenheid van de omgeving.

De noodzaak van een proactieve betrokkenheid van belanghebbenden vanaf een vroeg stadium wordt gezien als een cruciale factor voor succes. De respondenten wijzen op het potentieel om weerstanden te verminderen en het draagvlak voor projecten te vergroten. Door vroegtijdig stakeholders te betrekken, kunnen de ontwikkelaars weerstanden van de omgeving verminderen en draagvlak voor het project vergroten.

Echter, de respondenten geven ook aan dat de implementatie van effectieve participatieprocessen niet zonder uitdagingen is. Een veelvoorkomend thema is het gebrek aan duidelijkheid en concrete richtlijnen over hoe participatieprocessen vormgegeven moeten worden onder de nieuwe wetgeving. De ontwikkelaars zien het gebrek aan duidelijkheid hoe participatieprocessen vormgegeven moeten worden als grootste struikelblok, wat leidt tot onzekerheid bij zowel ontwikkelaars als belanghebbenden. Deze onzekerheid kan leiden tot inconsistenties in de aanpak van participatie, waarbij de effectiviteit onder druk kan komen te staan en de voortgang van het project kan vertragen.

Desondanks erkennen de respondenten de positieve impact die participatie kan hebben op de uitkomsten van projecten. Ze geven aan dat participatie kan leiden tot betere

projectresultaten, omdat lokale kennis en perspectieven niet altijd duidelijk zijn bij ontwikkelaars en de participatietrajecten kunnen waarde toevoegen aan het project.

Samenvattend is de focus van projectontwikkelaars op participatie vereist, waarbij ze hun werkwijze aanpassen aan de nieuwe vereisten van de Omgevingswet. Ondanks de uitdagingen die deze verschuiving met zich meebrengt, is de betrokkenheid van belanghebbenden een cruciale factor geworden voor het succes van projecten.

6.4 Werkzaamheden

Deze paragraaf behandelt hoe projectontwikkelaars, volgens de uit interviews verkregen data, hun werkwijze verwachten te wijzigen door de introductie van de Omgevingswet. De interviews onthullen dat, met de komst van de Omgevingswet, projectontwikkelaars zich opmaken voor grote wijzigingen in hun werkprocessen. Een duidelijke verschuiving is dat ontwikkelaars nu meer verantwoordelijkheden dragen, zowel op ruimtelijk als technisch vlak van projectontwikkeling. Zoals één ontwikkelaar opmerkte: "Er wordt nu meer van de initiatiefnemer verwacht, inclusief de ruimtelijke onderzoeken en het technische gedeelte" (INT1, 2023).

Deze nieuwe verantwoordelijkheden vereisen van ontwikkelaars dat ze hun huiswerk grondig doen en proactief communiceren met gemeenten. "Je moet als ontwikkelaar goed voorbereid zijn, weten wat het beleid inhoudt en je plannen duidelijk onderbouwen" (INT5, 2024), zegt een andere ontwikkelaar. Dit benadrukt het belang van gedegen documentatie en de noodzaak om vroegtijdig juridisch advies in te winnen om procesfouten en juridische obstakels te vermijden.

De nadruk op de voorbereiding en het overleg met gemeenten wordt verder verduidelijkt: "Het inschakelen van een jurist is essentieel om de plannen te toetsen en zekerheid te bieden dat we niet bij de Raad van State eindigen door procedurele fouten" (INT5, 2024).

Ook wordt het belang van beleidsmakers in de gesprekken benadrukt: "Je moet hen betrekken bij het overleg, zodat je zeker weet dat je aan alle criteria voldoet" (INT5, 2024). Een praktische benadering van de samenwerking wordt ook aangehaald: "We bespreken vooraf het proces met de gemeente, om duidelijkheid te krijgen over de stappen en keuzes die gemaakt moeten worden" (INT5, 2024). Deze proactieve aanpak helpt bij het creëren van een helder stappenplan en het verminderen van vertragingen. Tegelijkertijd biedt de Omgevingswet flexibiliteit in de keuze van procedures, wat gezien wordt als een kans om het ontwikkelingsproces te versnellen. Echter, er is een duidelijke behoefte aan meer uniformiteit en duidelijkheid van gemeenten om inconsistenties bij vergunningsaanvragen te voorkomen.

Door de Omgevingswet krijgen projectontwikkelaars meer verantwoordelijkheden, waarbij de nadruk ligt op proactieve communicatie met gemeenten en een gedetailleerde technische uitwerking van projecten.

6.5 Juridisch

In deze paragraaf zijn de uitdagingen en onduidelijkheden verkend, die vaak samengaan met veranderende wetgeving; een situatie die vergelijkbaar is met de invoering van de Wro. De overgang naar de Omgevingswet introduceert vergelijkbare juridische hindernissen voor projectontwikkelaars. Deze paragraaf richt zich op de juridische vraagstukken, waarmee zij worden geconfronteerd onder de nieuwe wet, en onderzoekt hoe zij omgaan met deze onzekerheden en welke strategieën zij inzetten om te voldoen aan de nieuwe regelgeving. Een van de opvallende veranderingen in de wetgeving is de introductie van een knip in de omgevingsvergunning voor bouwen. Dit nieuwe concept verdeelt de vergunning in een technisch en een ruimtelijk deel, waardoor ontwikkelaars meer duidelijkheid krijgen over de vereisten voor hun projecten. Een respondent illustreert dit met een voorbeeld: "Als je bijvoorbeeld een woning wilt maken op een weiland, dan wil je eerst weten: kan ik überhaupt die woning daar maken? Zijn jullie bereid om toestemming te geven om daar een woning te realiseren?" (INT1, 2023). Dit voorbeeld toont aan dat ontwikkelaars nu in een vroeg stadium zekerheid kunnen krijgen over het project zonder het plan eerst bouwtechnisch uit te werken.

Daarnaast wordt de complexiteit van het nieuwe systeem benadrukt door de integratie van oude bestemmingsplannen, de bruidsschat en nieuwe gemeentelijke plannen in het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Dit brengt ontwikkelaars ertoe niet alleen de bestemmingsplannen te raadplegen, maar ook het omgevingsplan en eventuele basisplannen van de gemeente. Een respondent uit Amsterdam deelt zijn ervaring: "Als ontwikkelaar zit je straks te kijken in de bruidsschat, het omgevingsplan, het basisplan en de bestemmingsplannen" (INT1, 2023). De implementatie van de Omgevingswet brengt echter ook uitdagingen met zich mee, met name op juridisch gebied. Het blijkt voor ontwikkelaars lastig te zijn om de juiste regels toe te passen en te interpreteren. Dit kan leiden tot vertragingen in het proces, zoals een respondent aangeeft: "Het grootste risico zit er meer in dat het voor een ontwikkelaar in het begin heel lastig zal worden om te bepalen welke regels nou precies van toepassing zijn" (INT1, 2023). Om deze uitdagingen het hoofd te bieden, is de betrokkenheid van juridisch adviseurs essentieel. Hun rol strekt zich uit van het bepalen van de juiste procedures tot het controleren van de juridische aspecten van de plannen. Zoals een respondent opmerkt: "Je hebt nog steeds juridisch planologen nodig, die de juiste vinkjes zet van: hebben we alle onderzoeken, hebben we alles binnen?" (INT4, 2024). Er blijkt een grotere behoefte te zijn aan juridisch advies en ondersteuning om de complexe regelgeving te begrijpen en toe te passen, zo ook is opgemerkt door de respondenten.

Samenvattend biedt de knip in de aanvraag projectontwikkelaars de mogelijkheid om vroegtijdig een ruimtelijke vergunning aan te vragen, om vroegtijdig zekerheid te krijgen voor de uitwerking van het bouwtechnische deel. De uitdaging zit met name in de integratie

van diverse plannen in het DSO-platform, wat de complexiteit verhoogt. Deze veranderingen benadrukken de essentiële behoefte aan juridisch advies om door de nieuwe regelgeving te navigeren en ervoor te zorgen dat projecten voldoen aan alle vereisten.

6.6 Financieel

Het bouwen van nieuwe woningen is een complex proces, dat wordt beïnvloed door diverse factoren. Een van de belangrijkste zorgen onder projectontwikkelaars zijn de toenemende kosten, die het uitdagender maken om betaalbare woningen te bouwen. Deze paragraaf gaat dieper in op de uitdagingen waarmee projectontwikkelaars te maken hebben. De kostenstijgingen, veroorzaakt door factoren zoals hogere bouwkosten en onzekerheden in procedures en regelgeving, maken het moeilijker om woningen betaalbaar te houden. Zoals een respondent opmerkt: "Nieuwbouw is natuurlijk aan alle kanten al gewoon een luxeproduct en het wordt steeds meer een luxeproduct, doordat alles steeds onbetaalbaarder wordt" (INT2, 2024).

De respondenten geven unaniem aan dat ze zorgen hebben over de betaalbaarheid. De toenemende kosten is volgens hen reden tot zorg. Hieronder volgt een korte uitleg hoe de financiële opbouw van de projectontwikkelaar in elkaar steekt. De projectontwikkelaar maakt de kosten en opbrengsten inzichtelijk in een stichtingskostenraming. De ontwikkelaar haalt van de verkoopopbrengsten de stichtingskosten (STIKO) af. In de STIKO zitten de grondkosten, bouwkosten, bijkomende kosten, algemene kosten, financieringskosten en onvoorziene kosten. Het resulteert in een winst waar de ontwikkelaar op aanstuurt. In Figuur 11 is zichtbaar hoe de STIKO van een nieuwbouwproject zijn opgebouwd (Gehner & Peek, 2021).

Stichtingskosten	%
Grondkosten	15 - 25
Bouwkosten	40 - 50
Bijkomende kosten	8 - 10
Algemene kosten	4 - 5
Financieringskosten	5 - 6
Onvoorzien	2 - 3
Winst & Risico	8 - 10
TOTAAL	100

Figuur 11 opbouw stichtingskosten, eigen bewerking

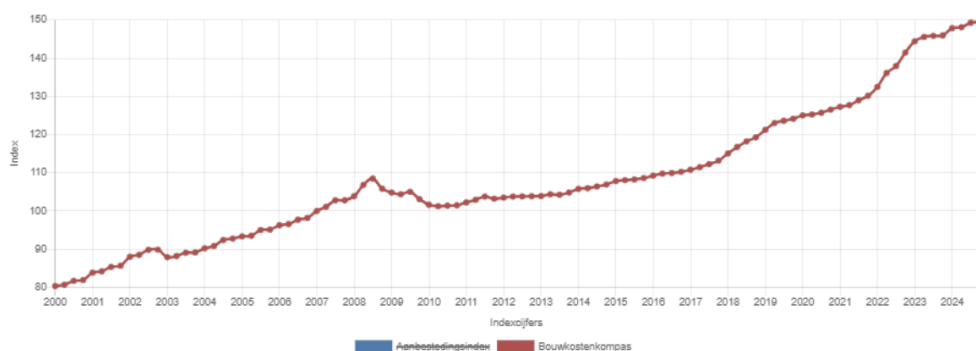
Figuur 12 toont een significante kostenstijging sinds het jaar 2000, die heeft geleid tot een situatie waarin de opbrengsten stabiel blijven, terwijl de winstmarges voor ontwikkelaars afnemen. Deze trend heeft ertoe geleid dat zelfs eenvoudige projecten moeilijk haalbaar zijn geworden. De respondenten uit de sector bevestigen deze uitdaging. Een van hen verwoordt het als volgt: "Het wordt gewoon duurder. Maar je kan het eigenlijk normaal niet bij de consument neerleggen, die kan maar iets betalen of lenen voor die woning, dus in principe

gaat het van je marge af" (INT8, 2024). Deze directe observatie geeft de druk op projectontwikkelaars weer om binnen krappe financiële marges te werken, waarbij stijgende kosten niet eenvoudigweg kunnen worden doorberekend aan de eindgebruiker. Dit heeft invloed op de haalbaarheid van projecten en de algemene dynamiek in de vastgoedontwikkeling, waarbij het balanceren van kosten en opbrengsten een steeds grotere uitdaging wordt.

Indexcijfers -

Van: 2000

Tot: 2024



Figuur 12 Kostenstijging conform bouwkostenkompas

Projectontwikkelaars staan voor de uitdaging om ieder project rendabel te maken, maar worden geconfronteerd met een voortdurende strijd om de kosten onder controle te houden. Hoewel sommige kosten, zoals die voor juridische ondersteuning en kwaliteitsborging, kunnen worden opgenomen in de budgettering, blijft het moeilijk om alle onvoorziene kosten in te schatten. Een van de grootste kostenposten zijn de leges die aan gemeenten moeten worden betaald voor vergunningen. Hoewel deze kosten aanzienlijk kunnen zijn, lijkt het onwaarschijnlijk dat gemeenten ze gaan verlagen, ondanks de druk om betaalbare woningen te realiseren. De reden hiervoor is dat de ruimtelijke toets uitgebreider zal gebeuren. Dit legt extra druk op de financiële haalbaarheid van bouwprojecten.

De introductie van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) brengt ook extra kosten met zich mee, met name vanwege de verplichte kwaliteitsborging die projectontwikkelaars moeten uitvoeren. Hoewel deze maatregel bedoeld is om de kwaliteit van bouwprojecten te verbeteren, brengt het ook aanzienlijke financiële uitdagingen met zich mee.

Door zorgvuldig te calculeren en waar mogelijk kosten te reduceren, streven ontwikkelaars ernaar de financiële haalbaarheid van hun projecten te garanderen. Desondanks is het een aanhoudende uitdaging om de kosten te beheersen en tegelijkertijd betaalbare woningen te bouwen. De respondenten noemen het interessant dat de Omgevingswet niet direct de oorzaak lijkt te zijn van de onhaalbaarheid van bouwprojecten. De extra kosten, die gerelateerd zijn aan de Omgevingswet, inclusief de kosten voor Wkb, ruimtelijke-

ordeningsonderzoeken en juridisch advies, veroorzaken slechts een minimale verhoging, die binnen de acceptabele marges valt.

Een respondent licht dit als volgt toe: "Ik denk dat dat eerder het geval is. Wij nemen daar op dit moment niet meer kosten voor op. Nee, dus ik denk dat dat uiteindelijk wel gaat meevallen. Als je een project met een waarde van 100 miljoen hebt, dan zijn de bouwkosten daarvan vaak 70 miljoen, de aankopen misschien 10 en dan zitten er voor 2 miljoen of 3 miljoen adviseurskosten in. Als daar een ton of twee ton extra is, dan ga je dat helemaal niet merken in dat proces." (INT4, 2024)

Deze uitspraak benadrukt dat, hoewel er altijd zorgen zijn over kosten, de specifieke bijdrage van de Omgevingswet aan deze kosten relatief beperkt is en waarschijnlijk niet de doorslaggevende factor zal zijn in de algehele financiële druk op projectontwikkeling. Het biedt een perspectief dat, ondanks de opgaven van kostenbeheersing en het realiseren van betaalbare woningen, de impact van de Omgevingswet op de kostenstructuur van projecten beheersbaar lijkt.

7 Conclusie en aanbevelingen

7.1 Conclusie

In dit afsluitende hoofdstuk van het onderzoek zijn de bevindingen en inzichten, die gedurende dit onderzoek zijn opgedaan, gebundeld om antwoord te geven op de centrale vraagstelling:

Wat is de invloed van de nieuwe Omgevingswet op de werkwijze van projectontwikkelaars?

In Hoofdstuk 2, 3 en 4 wordt een uitgebreide literatuurstudie gepresenteerd, waarin niet alleen de historische context van het ontstaan van de Nederlandse ruimtelijke ordening wordt behandeld, maar ook de juridische kaders en de bestaande werkwijzen van projectontwikkelaars worden belicht. In Hoofdstuk 6 zijn praktische inzichten verkregen uit kwalitatief onderzoek met professionals uit de branche. De doelstelling van dit laatste hoofdstuk is antwoord geven op de hoofdvraag.

Uit dit onderzoek blijkt dat de implementatie van de nieuwe Omgevingswet in Nederland een verschuiving teweegbrengt in de ruimtelijke ordening, met gevolgen voor de werkwijze van projectontwikkelaars. De transitie van de benadering 'Nee, tenzij' naar 'Ja, mits' symboliseert een meer faciliterend beleid ten aanzien van ruimtelijke ontwikkelingen, waarbij meer functies op een perceel mogelijk worden. Deze ontwikkeling stelt echter ook nieuwe eisen aan projectontwikkelaars en hun werkwijze. Dit betekent dat de projectontwikkelaars nu vroegtijdig moeten aantonen dat hun plannen voldoen aan de gestelde open normen en randvoorwaarden, wat resulteert in een toename van het aantal benodigde onderzoeken. In lijn met de bevindingen uit Hoofdstuk 5, over de toenemende complexiteit van projectontwikkeling, benadrukt dit onderzoek de toename van het aantal benodigde onderzoeken als gevolg van de Omgevingswet. Dit sluit aan bij de bevindingen uit de literatuur, waarbij het de verantwoordelijkheid van de projectontwikkelaar is om de vroegtijdige risico's te identificeren en mitigeren. Dit nieuwe proces brengt een groter risico met zich mee, omdat ontwikkelaars meer moeten investeren in onderzoeken en analyses in een fase waarin nog geen zekerheid bestaat over de haalbaarheid van projecten. Uit onderzoek is gebleken dat de gewichtigste werkzaamheden van de projectontwikkelaar het mitigeren van risico's zijn en het proberen om met zo min mogelijk uitgaven zekerheid te verkrijgen. De wijziging van de benadering 'Nee, tenzij' naar 'Ja, mits' geeft hier een conflict. Dit betekent dat ontwikkelaars in een vroegtijdig stadium meer kosten gaan maken, wat kan leiden tot een selectie van ontwikkelaars met voldoende budget ten opzichte van de kleinere ontwikkelaars die deze onderzoeken niet kunnen financieren.

Na analyse van de literatuur en het praktijkonderzoek is bevestigd dat de Omgevingswet in de beginfase leidt tot een toename voor juridisch advies, aangezien ontwikkelaars

geconfronteerd worden met de uitdaging om het omgevingsplan te doorgronden, dat tijdens de transitiefase, naast het omgevingsplan, uit bestaande bestemmingsplannen en beleidsdocumenten bestaat. In de transitiefase zal in korte tijd veel jurisprudentie worden opgebouwd, waardoor langzamerhand meer duidelijk wordt over grijze gebieden in de Omgevingswet, zoals ook is bevestigd door respondenten. Niemand wil een fout maken en in het begin zullen de projectontwikkelaars vooral leunen op juristen om zo zekerheid in te bouwen dat geen grote fouten worden gemaakt die tot een vertraging van ontwikkelingen leiden.

Conform de inzichten uit Hoofdstuk 4 is een noemenswaardige verandering de verplichte participatie bij BOPA's. Hoewel participatie niet nieuw is voor de projectontwikkelaar, verplicht de Omgevingswet deze en wordt deze bij de vergunningsaanvraag ook beoordeeld. Dit vereist van ontwikkelaars een andere werkwijze van participatie. Uit praktijkonderzoek blijkt dat veel ontwikkelaars de keuze maken om participatie onder de Omgevingswet uit te besteden. Dit betreft een strategische beslissing om de kans op afwijzing van vergunningen te verkleinen. Onder het Wro-regime pakte de ontwikkelaar participatie vaak zelf op in belang van goed ondernemerschap en een goede buur van de buurt zijn maar was dit geen verplichting. Deze ontwikkeling weerspiegelt niet alleen de aanpassingen in de werkwijze van projectontwikkelaars, maar benadrukt ook de verhoogde formele eisen van de Omgevingswet, die een diepgaandere en meer gestructureerde aanpak van participatie vereisen. Deze aanpakken conflicteren met dat de bouwkosten al onder druk staan, zo is gevonden de literatuur in Hoofdstuk 6. Met vroegtijdig meer moeten investeren, hogere juridische kosten en het uitbesteden van participatie wordt deze druk nog hoger. Toch denken de projectontwikkelaars, conform paragraaf 6.6, dat de Omgevingswet geen enorme kostenstijging met zich mee zal brengen, aangezien de bouwkosten de grootste kostenpost is van de STIKO.

Uit de praktijk volgt dat ontwikkelaars vermoeden dat de transitieperiode naar volledige implementatie van de Omgevingswet een tijdelijke achteruitgang in snelheid en productie oplevert. Echter, op de lange termijn biedt deze wet kansen voor ontwikkelaars. Ze kunnen de benodigde expertise verwerven of samenwerken met gespecialiseerde adviseurs om vaste ontwikkelconcepten te creëren en financieel optimale contractafspraken te maken. Zo kunnen ze bijvoorbeeld lagere kosten realiseren voor de Wkb. Aangezien momenteel in Nederland een grote uitdaging aanwezig is om veel nieuwe betaalbare woningen te realiseren, helpt deze nieuwe Omgevingswet niet om dit te versnellen. In de tijd waar bovendien veel starters niet aan een woning kunnen komen, is de vraag of Nederland nu op deze wetgeving zit te wachten.

Er wordt veel gesproken over de uitdagingen waarmee ontwikkelaars worden geconfronteerd bij het verkrijgen van vergunningen van gemeenten, zoals personeelstekorten en vertragende factoren in ontwikkelprocessen. Het is begrijpelijk dat

ontwikkelaars zich vanwege deze obstakels tot de gemeenten wenden. Echter, het is ook van belang om te erkennen dat ontwikkelaars zelf een rol spelen in het versnellen van dit proces. Diverse projectontwikkelaars hebben al stappen genomen om meer verantwoordelijkheid te nemen voor hun projecten, zelfs als dit betekent dat ze meer moeten investeren voordat er volledige zekerheid is. Ze zijn proactief in het voorbereiden van hun plannen en zijn bereid om meer te doen om het proces te versnellen. Aan de andere kant zijn er ontwikkelaars die blijven wijzen naar de gemeenten en terughoudend zijn om zelf actie te ondernemen voordat er garanties zijn.

Het aansluiten aan de omgevingstafels kan een effectieve manier zijn om ontwikkelaars te helpen zich beter voor te bereiden en meer verantwoordelijkheid te nemen voor hun projecten. Door vroegtijdig in gesprek te gaan met de gemeente, kunnen ontwikkelaars een beter inzicht krijgen in de vereisten en verwachtingen, waardoor ze gericht kunnen werken aan hun plannen. Hoewel dit mogelijk extra kosten met zich meebrengt, kan het uiteindelijk leiden tot een sneller proces en een breder draagvlak in de gemeente.

7.2 Aanbevelingen

Omgevingstafels

Uit het onderzoek blijkt dat projectontwikkelaars die proactief de dialoog aangaan met stakeholders en deelnemen aan omgevingstafels, beter voorbereid zijn op de verwachtingen en eisen, die in het kader van de Omgevingswet zijn gesteld. Deze aanpak bevordert niet alleen een breed draagvlak, maar helpt ook potentiële conflicten in het ontwikkelingsproces te voorkomen. Het vroegtijdig betrekken van stakeholders draagt bij aan een transparanter en efficiënter vergunningsproces, zoals bevestigd door de bevindingen uit de interviews, waarbij projectontwikkelaars het nut en de waarde van de omgevingstafels benadrukken.

Betrouwbare partners

Het onderzoek toont aan dat de implementatie van de nieuwe Omgevingswet aanzienlijke complexiteit met zich meebrengt, wat de noodzaak voor projectontwikkelaars benadrukt om samen te werken met betrouwbare partners die gespecialiseerd zijn in participatieprocessen, juridische advisering, en kwaliteitsborging. Deze samenwerking stelt ontwikkelaars in staat om potentiële problemen vroegtijdig te identificeren en aan te pakken, waardoor het risico op vertragingen vermindert en de kwaliteit en naleving van projecten binnen de kaders van de nieuwe wetgeving verhoogt. Het is essentieel dat vooraf duidelijke afspraken worden gemaakt met deze partners over hun verwachte inzet en ondersteuning, om zo een efficiënt werkproces te waarborgen en mogelijke problemen tijdig aan te kunnen pakken.

Afwijking van het omgevingsplan in plaats van buitenplanse omgevingsplanactiviteit

Deze aanbeveling is gebaseerd op de constatering dat de nieuwe procedure voor het aanvragen van afwijkingen van het omgevingsplan kan leiden tot een efficiënter proces met minder juridische hobbels. Bij het aanvragen van een BOPA bestaat de mogelijkheid op veel bezwaren en beroepsprocedures, mogelijk zelfs resulterend in een gang naar de rechter. Een tactische keuze kan hier zijn om een afwijking van het omgevingsplan aan te vragen, waardoor een nieuw omgevingsplan ter inzage wordt gebracht. Dit stelt belanghebbenden in staat om zienswijzen in te dienen, die de ambtenaar vervolgens behandelt. Het voordeel hiervan is dat er slechts één rechtsgang is naar de Raad van State, wat het proces efficiënter maakt en de kans op vertraging verkleint.

7.3 Reflectie

In de reflectie van deze scriptie zijn verschillende kritische kanttekeningen gemaakt die van belang zijn voor het interpreteren van de resultaten en het begrijpen van de context waarin deze zijn verkregen. Ten eerste is de locatie een selectieve extreme keuze. De MRA is een extreem voorbeeld voor Nederland, waardoor deze specifiek onderzocht is en niet heel Nederland. Dit impliceert dat de resultaten mogelijk niet generaliseerbaar zijn naar andere gebieden, waar andere uitkomsten kunnen voorkomen door regionale verschillen in gemeentebestuur of implementatie van de Omgevingswet.

Daarnaast moet worden opgemerkt dat de Omgevingswet recent is ingevoerd, waardoor er een gebrek aan uitgebreide ervaring is met deze nieuwe regelgeving. Dit betekent dat de bevindingen van dit onderzoek voornamelijk zijn gebaseerd op de eerste ervaringen tijdens een transitieperiode. De inzichten kunnen dus nog veranderen, naarmate de projectontwikkelaars meer vertrouwd raken met de wet en de toepassing ervan.

Bij de opnames is opgemerkt dat respondenten mogelijk anders reageren wanneer het opnameapparaat aanstaat in vergelijking met situaties waarin deze uitstaat of na afloop van het interview. Deze bias speelde voornamelijk in de eerste paar minuten nadat de opname gestart werd. De informele sfeer voorafgaand aan en na afloop van het interview is tijdens het interview minder voelbaar. Om deze bias te voorkomen, is geprobeerd om de eerste minuten te gebruiken voor een kennismaking om zodoende een informele sfeer te creëren. Een mogelijke oorzaak van de respons bias kan zijn dat tijdens het interview diepgaande gesprekken zijn gevoerd over zaken, zoals de Wro, Omgevingswet en de werkwijze van de projectontwikkelaar. De kans dat deze respons bias de betrouwbaarheid van de verzamelde gegevens beïnvloedt, wordt klein geacht, aangezien de interviews op basis van wetgeving en ontwikkelprocessen zijn gehouden en deze informatie geverifieerd is in de literatuurstudie van Hoofdstuk 2, 3 en 4.

Tot slot wordt gewezen op de aanwezigheid van een interviewbias, die veroorzaakt is door het gebruik van semigestructureerde interviews. Doordat niet consequent exact dezelfde

vragen zijn gesteld, kunnen interpretatieverschillen ontstaan, zowel bij de onderzoeker als bij de respondenten. Tijdens het coderen van de transcripten is extra aandacht besteed aan het vaststellen van thema's die veelvuldig voorkwamen. Dit hielp om de kernpunten uit alle interviews te achterhalen. Daarnaast is in de beschikbare data gezocht naar tegenstrijdige of afwijkende gegevens om een evenwichtig beeld te vormen, dat niet alleen de gemeenschappelijke thema's benadrukt, maar ook ruimte biedt voor diversiteit in perspectieven. Een voorbeeld hiervan is dat de ontwikkelaars verschillend reageren op de rol van de gemeente.

Deze overwegingen zijn cruciaal voor het begrip van de context en de beperkingen van het onderzoek. Ze wijzen op het belang van voorzichtigheid bij het trekken van conclusies en het suggereren van beleidsimplicaties op basis van de bevindingen. Het biedt ook aanknopingspunten voor toekomstig onderzoek, waarbij verdere verkenning van de langdurige impact van de Omgevingswet en de generaliseerbaarheid van de resultaten naar andere regio's noodzakelijk is. Ook toekomstig onderzoek naar de Wkb kan relevant zijn, omdat sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet deze wet een nieuw element is. Voor nu is alleen risicoklasse 0 en 1 van toepassing voor de Wkb, maar in de toekomst worden ook risicoklasse 2 en 3 onderdeel van deze Wkb. Als afsluiting kan gezegd worden dat een vergelijkbaar onderzoek vanuit de gemeente ook een toevoeging voor de wetenschap kan zijn. Daarmee kan onderzocht worden wat de gemeente verwacht van de projectontwikkelaar en kunnen de resultaten ervan naast dit onderzoek worden gelegd.

Bibliografie

- Aarle, t. V. (2020). De omgevingswet als bezinning op woningontwikkeling?!
- Baarda, b. (2018). Basisboek kwalitatief onderzoek. Groningen/utrecht: noordhoff uitgevers.
- Baarda, b. (2018). Het halfgestructureerde interview. In b. Baarda, basisboek kwalitatief onderzoek (p. 180). Noordhoff uitgevers.
- Baardewijk, e. J. (2023, maart). Locatieeisen onder de omgevingswet. Grondzaken en gebiedsontwikkeling.
- Binnenlands bestuur. (2023, 12 23). Interview hugo de jonge omtrent omgevingswet. Opgehaald van binnenlands bestuur: <https://binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/hugo-de-jonge-er-zullen-zeker-rimpelingen-zijn>
- Brakenhof. (2020, december 23). Omgevingsrecht – wetsnostalgie: links naar oude documenten. Opgehaald van brakenhof: <https://www.bkhf.nl/oude-documenten/>
- Buitelaar, e., galle, m., & sorel, n. (2011). Plan-led planning systems in development-led practices: an empirical analysis into the (lack of) institutionalisation of planning law.
- Chevalier, t. A. (2019). De omgevingswet: nieuw ruimtelijk recht. Boom juridisch.
- Clark, t., foster, l., sloan, l., & bryman, a. (2021). Bryman's social research methods. Oxford: oxford university press.
- Eerste kamer. (2023, maart 14). Omgevingswet gaat in op 1 januari 2024. Opgehaald van [eerstekamer.nl](https://www.eerstekamer.nl/nieuws/20230314/omgevingswet_gaat_in_op_1_januari#:~:tekst=de%20eerste%20kamer%20stemde%20dinsdag,ook%20zijn%20vier%20moties%20aangenomen): https://www.eerstekamer.nl/nieuws/20230314/omgevingswet_gaat_in_op_1_januari#:~:tekst=de%20eerste%20kamer%20stemde%20dinsdag,ook%20zijn%20vier%20moties%20aangenomen.
- Eerste kamer der staten-generaal. (2008, mei 30). Kamerstuk 30 844. Nederland.
- Gehner, & peek. (2021). Handboek projectontwikkeling. Voorburg: neprom.
- Gehner, e. (2011). Risicoanalyse bij projectontwikkeling. Amsterdam: sun.
- Het rotterdams parool. (1956, januari 26). Rationeler gebruik van grond steeds grotere noodzaak. Het rotterdams parool, p. 3.
- Hobma. (2022). De nieuwe omgevingswet en versnelling van woningbouw.
- Hobma. (2022). Dit betekent de omgevingswet voor privaat georganiseerde participatie.
- Informatiepunt leefomgeving. (2023, 10 13). Opgehaald van de omgevingswet: <https://iplo.nl/regelgeving/omgevingswet/>

Informatiepunt leefomgeving. (2024). Participatie in de omgevingswet. Opgeroepen op 12 28, 2023, van rijkswaterstaat: <https://iplo.nl/regelgeving/omgevingswet/participatie/>

Int1. (2023, 12 19). Int1. (s. Middelkoop, interviewer)

Int2. (2024, 01 3). Int2. (s. Middelkoop, interviewer)

Int3. (2024, 01 04). Int3. (s. Middelkoop, interviewer)

Int4. (2024, 01 05). Int4. (s. Middelkoop, interviewer)

Int5. (2024, 01 09). Int5. (s. Middelkoop, interviewer)

Int6. (2024, 01 09). Int6. (s. Middelkoop, interviewer)

Int7. (2024, 01 11). Int7. (s. Middelkoop, interviewer)

Int8. (2024, 01 22). Int8. (s. Middelkoop, interviewer)

Int9. (2024, 01 18). Int9. (s. Middelkoop, interviewer)

Janssen-jansen, I. (2012). Kantorenconvenant lost leegstand.

Kohnstamm, p., & regterschot, I. (1994). De manager als bouwheer. Den haag.

Koster, n. (2021). Participatie in de omgevingswet.

Leefomgeving, i. (2023). Informatiepunt leefomgeving. Opgehaald van uitgangspunten ontwerp omgevingswet:

<https://iplo.nl/regelgeving/omgevingswet/introductie/uitgangspunten/>

Ministerie van bzk. (2021). Grondbeleid in nederland in historisch perspectief.

Ministerie van bzk. (2023, 06 19). Modernisering van het grondbeleid - bijlage 2 geschiedenis van grondbeleid . Den haag, nederland.

Ministerie van infrastructuur en milieu. (2016). Omgevingswet in het kort. Den haag: ministerie van infrastructuur en milieu.

Ministerie van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer. (2008, juni 26).

Invoering wro. Opgehaald van overheid:

[https://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/rio/aanpassingen-per/ruimte-1/wro/alle-wijzigingen-wet/wijzigingen-wet/invoering-wro/#:~:text=op%201%20juli%202008%20is,227\).](https://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/rio/aanpassingen-per/ruimte-1/wro/alle-wijzigingen-wet/wijzigingen-wet/invoering-wro/#:~:text=op%201%20juli%202008%20is,227).)

Needham, b. (2014). Dutch land-use and planning. Farnham: ashgate.

Neprom. (2022, september 30). Invoering omgevingswet onverantwoord. Opgehaald van binnenlandsbestuur.nl: <https://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/neprom/invoering-omgevingswet-onverantwoord>

Njr. (2024, 02 24). Participatievormen. Opgehaald van njr:

<https://www.njr.nl/nl/verhalen/participatievormen-ladder/>

Omgevingsweb.nl . (2023, mei 23). Opgehaald van open normen in het omgevingsplan een toverformule: <https://www.omgevingsweb.nl/nieuws/open-normen-in-het-omgevingsplan-een-toverformule/>

Oude veldhuis, c. (2018, januari 29). Nationale planologische beleidsvoering en het functioneren van vastgoedmarkten. 372. Den haag.

Ramakers, j. (1990). Wederopbouw en volkshuisvesting: de prioriteiten in het beleid '48-51. Nijmegen.

Rijkswaterstaat. (2023, 6 14). Aan de slag met de omgevingstafel. Opgehaald van aan de slag met de omgevingswet:

<file:///c:/users/sander/zotero/storage/4e8xy7qt/omgevingstafel.html>

Schoot, t. V. (2017). Ruimtelijke ordening & bouw. Hoofddorp: berghauser pont.

Sleutelaar, m. D. (1902). Woningwet en gezondheidswet. Opgehaald van internet archive:

<https://archive.org/details/woningwetmetinloonethgoog/page/n2/mode/2up?view=theater>

Staatsblad 383. (2009, 09 30). Opgehaald van overheid.nl:

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2009-383.html>

Staten-generaal. (2014, 06 18). Memorie van toelichting - omgevingswet. Opgehaald van overheid.nl: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33962-3.html>

Tweede kamer. (2000-2001). Nota grondbeleid.

Van buuren, p., nijmeijer, a., & robbe, j. (2017). Hoofdpijnen ruimtelijk bestuursrecht.

Deventer: wolters kluwer.

Westhoff, m. K. (2010). Publiek ontwikkelen als oplossing. Rotterdam, zuid holland.

Wettelijke onderzoekstaken natuur & milieu. (2008, 04). Nieuwe wet ruimtelijke ordening: nieuwe bestuurscultuur. Wageningen, nederland.

Wilts, a. (regisseur). (2021). Academisch schrijven [film].

Woningproductie mra. (2023, 03 23). Opgehaald van nul20:

<https://www.nul20.nl/dossiers/woningproductie-mra-2023>

.....

Figurenlijst

Figuur 1 - Tijdlijn wetgeving voor ruimtelijke ordening (eigen bewerking).....	13
Figuur 2 Binckhorst: toegestane functies omgevingsplan.....	16
Figuur 3 Randvoorwaarden Binckhorst Omgevingsplan	16
Figuur 4 Participatieladder (NJR, 2024)	20
Figuur 5 Praatplaat omgevingstafel (Rijkswaterstaat, 2023).....	21
Figuur 6 (Gehner & Peek, 2021), fases projectontwikkelaar, eigen bewerking.....	24
Figuur 7 Projectontwikkelaar als spin in het web op verschillende markten (Gehner & Peek, 2021), eigen bewerking.....	25
Figuur 8 (woningproductie MRA, 2023)	29
Figuur 9 Onderzoeksopzet, eigen bewerking	30
Figuur 10 respondenten - interviews, eigen bewerking.....	31
Figuur 11 opbouw stichtingskosten, eigen bewerking	39
Figuur 12 Kostenstijging conform bouwkostenkompas	40