

"Nooit speelde ruimtegebrek zo'n grote rol"

Juridische haken en ogen aan het olympisch bouwproces

In de troonrede van dit jaar verwees Koningin Beatrix naar het Olympisch Plan 2028 als "bron van inspiratie" voor de top- en breedtesport. Aan de totstandkoming van dit Olympisch Plan zijn vier expertmeetings voorafgegaan, over ruimtelijke ordening, sportontwikkeling, toekomstscenario's, en beeldvorming & communicatie. Dit artikel zoomt in op de juridische kant van het eerste en misschien wel belangrijkste onderdeel: de ruimtelijke ordening.

Door Jan van Vulpem

Laten we om te beginnen eens kijken naar de enorme ruimtelijke implicaties die de afgelopen Olympische Spelen in Peking hebben gehad. In deze stad zijn 31 van de in totaal 37 verschillende olympische sportcomplexen ingericht. De onderdelen zeilen, paardrijden en voetbal vonden (deels) plaats buiten Peking. Het Olympisch Park gaf plaats aan het Olympisch Dorp voor de ruim 17.000 atleten (inclusief Paralympics); appartementen, eetgelegenheden, recreatieve faciliteiten en tien sportaccommodaties. Verder is naar verluidt 40 miljard euro in infrastructurele maatregelen gestoken.

Met het oog op het Olympisch Plan 2028 heeft het Ministerie van VROM de benodigde ruimte voor de Olympische Spelen verkend. Ook in deze verkenning liegen de cijfers er niet om. Voor sportaccommodaties moet een gebied van 500 tot 550 hectare worden gereserveerd, wat neerkomt op een gebied zo groot als de grachtengordel in Amsterdam. Voor het Olympisch Dorp zou 50 tot 100 hectare, een flinke woonwijk, nodig zijn. Verder wordt gesproken van 6 miljoen bezoekers met een vervoersbehoefte van 600.000 personen, een parkeerbehoefte van meer dan 20.000 parkeerplaatsen en een behoefte aan logies te vertalen in 140.000 bedden. Bij dergelijke getallen tekenen de betekenis en gevolgen voor ruimtelijk Nederland zich al aardig af. Dat heeft VROM ook ontdekt, want in de verkenning geeft het ministerie aan dat elke denkbare variant de gehele Randstad zal raken. De ruimtelijke uitstraling van het evenement zal voelbaar zijn tot in Eindhoven en Arnhem.

Tijd genoeg?

Voordat Nederland zich zal menigen in de bid-procedure zullen alle

benodigde ruimtelijke ontwikkelingen bekend moeten zijn. De bid-procedure loopt van 2016 tot en met 2021. Tijd genoeg dus? Nee, zeker niet. Het voor ogen hebben van de ruimtelijke ontwikkelingen is niet voldoende. Vóór het eind van de bid-procedure zullen alle bestuursrechtelijke procedures afgerond moeten zijn, zodat na de eventuele toewijzing van de Olympische Spelen direct kan worden begonnen met de bouw van stadions, het Olympisch Dorp en de aanleg en verbetering van wegen en openbaar vervoer. Een simpel rekensommetje: de ruimtelijke en juridische procedures moeten in 2021 zijn afgerond, grootschalige ruimtelijke bouwprojecten zullen (denk aan de Vinex-wijk Leidsche Rijn, Betuwelijn) zo'n tien tot vijftien jaar in beslag nemen en het jaar 2009 staat voor de deur. Dit betekent dat er nu al bijna te weinig tijd is voor bestuursrechtelijke besluitvorming. Dit houdt in dat recente 'hete aardappelen' in ruimtelijk Nederland – zoals de ontwikkeling van het Groene Hart, wel of geen tunnel tussen de A4 en de A6 of één van de vele goed beschermde Natura 2000-gebieden – niet kunnen worden doorgegeven, maar zullen moeten worden opgegeten (en rap een beetje).

De Olympische Spelen van 2028 kunnen een bouwproject opleveren van een nooit eerder in Nederland vertoende grootschaligheid. Veel ruimte is er niet en met ruimte moet dus zuinig en behoedzaam worden omgegaan. Bij de aanleg van woonwijken en wegen is er vaak verzet van belangengroepen en mondige particulieren die de procedurele wegen kennen om de plannen te frustreren. Soms is er sprake van uitstel of zelfs afstel van de bouwplannen na een uitspraak van de bestuursrechter – nog voordat er één steen is gelegd. Bij geen van de voorgaande Olympische Spelen zullen ruimtegebrek

en de daarmee gepaard gaande belangen tegenstellingen een zodanig grote rol hebben gespeeld als bij ons.

Hoe het Olympisch Plan er ook uit zal zien, besluiten met betrekking tot ruimtelijke ordening zullen moeten worden genomen en tegen deze besluiten zullen procedures worden gevoerd. Gedacht moet worden aan bestemmingsplannen en projectbesluiten als bedoeld in de Wet op de ruimtelijke ordening, tracébesluiten op grond van de Tracéwet, natuurbeschermingswetvergunningen van de Natuurbeschermingswet 1998, ontheffingen van de Flora- en faunawet, hogere grenswaardebesluiten in de zin van de Wet geluidhinder, milieuvergunningen en milieu-effectrapportages op grond van de Wet milieubeheer en bouwvergunningen in de zin van de Woningwet.

En al deze besluiten zullen moeten worden onderbouwd met beleid, onderzoeksrapporten, alternatievenbeschouwingen, et cetera. Dit kost veel tijd. Zo is de Nota Ruimte na zeer lang gepraat pas in 2006 vastgesteld. Inbreuk hierop vanwege de Olympische Spelen zal niet makkelijk uit te leggen zijn. Ook zal voor de vereiste onderzoeken ongetwijfeld de tijdrovende wettelijke verplichte milieu-effectrapportage ingezet moeten gaan worden.

Tijdrovend

De overheid zal zich van hoog tot laag achter het organiseren van de Spelen moeten scharen, aangezien de besluitvorming in de ruimtelijke ordening ook van hoog (Rijk) tot laag (gemeenten, waterschappen) plaatsvindt. De ervaring – zeker bij grote projecten – leert dat de verschillende betrokken overheidsverschillende belangen dienen. Sterker nog: de verschillende betrokken afdelingen van bijvoorbeeld één gemeente hebben vaak

al tegenstrijdige belangen.

De meeste vertraging vindt dikwijls plaats in de voorbereidingsfase van projecten, dus zonder dat er nog maar één wettelijke procedure goed en wel van start is gegaan. Dit duurt bij grootschalige bouwprojecten vaak jaren. Dit heeft vooral te maken met de financiële zaken die vooraf vastgelegd moeten worden. Wat de ruimtelijke wettelijke procedures betreft, is de afgelopen jaren wel winst behaald: in diverse wetten (zoals de Tracéwet voor infrastructuurwerken) zijn coördinatieregelingen opgenomen waarvoor de diverse vergunningen die voor een project nodig zijn, worden gebundeld. Ook is de beroepsprocedure verkort.

Niettemin blijven de procedures tijdrovend. Een ruimtelijke procedure kent grofweg zes stappen: de aanvraag van een vergunning, toewijzing van de vergunning, bezwaar, beslissing op bezwaar (bestuurlijke fase), beroep en hoger beroep (rechterlijke fase). Bij een goede voorbereiding valt met name de bestuurlijke fase goed op tijd te sturen. Op de rechterlijke fase die per beroepsgang (beroep respectievelijk hoger beroep) gemiddeld een jaar duurt, is veel minder goed invloed uit te oefenen.

Winst kan ook behaald worden door procedures parallel te laten lopen. Door bijvoorbeeld naast een wijziging van het bestemmingsplan ook meteen de bouwvergunningprocedure op te starten. Overigens zal waarschijnlijk op 1 januari 2010 de nieuwe Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in werking treden. De Wabo regelt de omgevingsvergunning: één geïntegreerde vergunning voor bouwen, wonen, monumenten, ruimte, natuur en milieu, die moet leiden tot minder administratieve lasten voor bedrijven en burgers, betere dienstverlening

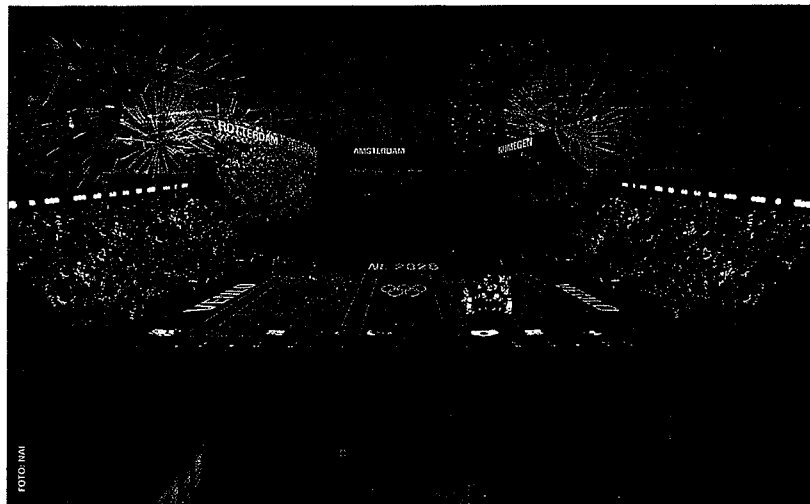
door de overheid aan bedrijven en burgers, kortere procedures en geen tegenstrijdige voorschriften. Hopelijk kunnen de betrokkenen bij de voorbereiding op de Spelen in 2028 van deze nieuwe wet profiteren.

Bestuurlijke inspiratie

In dit verband is het ook goed om te weten dat in de Wet op de ruimtelijke ordening de mogelijkheid is opgenomen voor het Rijk om bepaalde gemeentelijke besluitvorming naar zich toe te trekken. Dit maakt echter nog niet dat daarmee ook alle andere vereiste besluitvorming op rijksniveau kan plaatsvinden. Om hiervoor nu nog nieuwe wetgeving te maken, is niet reëel. Daarvoor is domweg te weinig tijd (nog even los van de wenselijkheid, want in Nederland doen we dat toch net even anders dan in China). We zullen het dus moeten doen met de bestaande wetgeving.

Zoals ook in de verkenning van VROM al genoemd, moet ondanks alle genoemde versnellingsmogelijkheden voor de echt grote bouwprojecten bij de bestaande wetgeving met een duur van tien tot vijftien jaar worden gerekend. Het is dan ook zaak op korte termijn te beslissen of Nederland zich voor de Spelen kandidaat stelt. Bovendien zal snel in grote lijnen duidelijk moeten worden hoe de Olympische Spelen eruit zullen komen te zien en dus welke ruimtelijke hets hangijzers moeten worden opgepakt, gevolgd door alle daarvoor vereiste ruimtelijke besluitvorming. Eén van de conclusies in de verkenning van VROM is duidelijk: Nederland kan de organisatie van een Olympische Spelen in 2028 aan. Maar bij de organisatie en vooral de bouw is behoefte aan flink wat bestuurlijke inspiratie. ●

Mr. Jan van Vulpem is advocaat bij CMS Derks Star Busmann.



Kunstwerk met de titel 'NS Games', dat tijdens de tentoonstelling 'NL28 Olympisch Vuur' in het Nederlands architectuurinstituut te zien was.