

Zeitschrift: Hochparterre : Zeitschrift für Architektur und Design
Herausgeber: Hochparterre
Band: 27 (2014)
Heft: [8]: Stadtregionen planen = Stadsregio's plannen

Artikel: Zusammenspiel der raumplanerischen und städtebaulichen Planungsinstrumente im Grossraum Zürich
Autor: [s.n.]
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-583471>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 29.03.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Zusammenspiel der raumplanerischen und städtebaulichen Planungsinstrumente im Grossraum Zürich

Planungsebene

Instrumente

Eidgenossenschaft

Metropolitanregion
Zürich
7 Kantone
1,6 Mio. EinwohnerInnen

Kanton Zürich
1,4 Mio. EinwohnerInnen
171 Gemeinden

11 Regionen des
Kantons Zürich
Die Stadt Zürich ist nach
Planungs- und
Baugesetz (PBG) eine
Planungsregion

Gemeinde

Beispiel Stadt Zürich

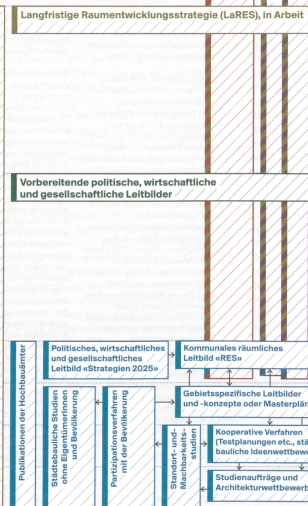
Quartier

Areal

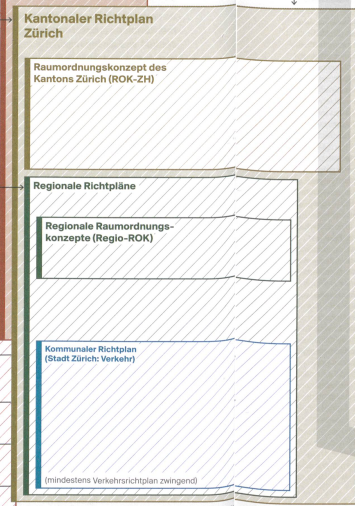
Objekt/Projekt

Verbindlichkeit:
HauptakteurInnen:

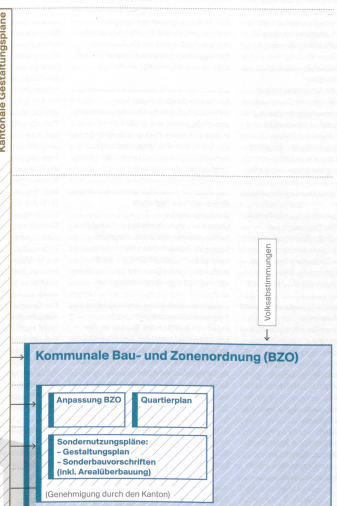
Räumliches Controlling des Kantons Zürich (Raumplanungsbericht)



Agglomerationsprogramme



Kantonale und regionale Nutzungs-zonen
Kantonale Gestaltungspläne



Behördenverbindlich
PolitikerInnen (vorwiegend politisch
motivierte Entscheidungen)

Eigentümerverbindlich
PolitikerInnen, EigentümerInnen (vorwiegend politisch sowie durch
persönliche Betroffenheit motivierte Entscheidungen)

Rechtliche Grundlagen	Kompetenzen	Akteure
RPG (Revision 2013)	Grundsatz- gesetzgebung in der Raum- planung	Stimmvolk
Raumrelevante Gesetze (Wald, Umweltschutz, Natur- und Heimatschutz etc.)	Sachplanung	Parlament Bundesrat Raumrelevante Bundesämter
		Verein Metropol- tanraum Zürich
		Vertretung der Mitglieder: Kantone und Gemeinden
§ 20 ff. RPG, PBG	Planungshoheit und -vollzug; Planungs- und Baugesetz- gebung	Stimmvolk Kantonarat Regierungsrat Baudirektion
Verordnungen, Richtlinien und Normen	Richtplanung Nutzungsplanung	Amt für Raum- entwicklung des Kantons Zürich
§ 12 PBG § 30 PBG	Richtplanung	Stimmvolk Regierungsrat
		11 Planungs- verbände ZPK, ZPK*, ZPKZ*, ZPP*, ZPG*, ZPF*, RZO, RWU, PZU, ZPW, Stadt Zürich*, Dachorgani- sation: RZU
Bau- und Nutzungs- ordnungen, Nutzungspläne, Zonenpläne	Planungsvollzug	Stimmvolk, Gemeinde- versammlung, Gemeinderat
	Richtplanung Nutzungsplanung	Bau- und Planungsamt (AFS) Bevölkerung Behörden Verwaltung EigentümerInnen InvestorInnen EntwicklerInnen PlanerInnen ArchitektInnen

Glossar der wichtigsten Planungsinstrumente im Grossraum Zürich

Informelle Instrumente

Das Raumkonzept Schweiz

ist ein Orientierungsrahmen und eine Entscheidungshilfe für die künftige Raumentwicklung der Schweiz. Es ist das erste Strategiedokument in der Schweizer Raumentwicklung, das von allen Staatsebenen gemeinsam erarbeitet und getragen wird. Vertreter und Vertreterinnen von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden haben sich darin auf grundsätzliche Ziele und Strategien geeinigt, die alle drei Staatsebenen gleichermaßen verfolgen sollen.

Die Vision Metropolitanraum Zürich bündelt in den vier Handlungsfeldern «Wirtschaft», «Lebensraum», «Verkehr» und «Gesellschaft» die Anstrengungen der Akteure – Kantone, Städte, Gemeinden, Vereine, Verbände und Unternehmen – im Metropolitanraum Zürich. Die gemeinsamen Aktivitäten werden jährlich im Rahmen eines Aktionsprogramms dargestellt und verabschiedet.

Die Metrobilder

sind konzeptionelle und räumliche Teilraumprofile der Metropolitanregion Zürich. Sie wurden von der Metropolitankonferenz Zürich in Auftrag gegeben. Über Kantons- und Stadtgrenzen hinweg sind sie in einer übergeordneten Strategie, dem Metrobild Zürich, zusammengeführt. Auf ihrer Basis wurde 2012 eine Diskussion über ein gemeinsames Raumkonzept für den Metropolitanraum Zürich lanciert.

Das räumliche Controlling des Kantons Zürich (Raumplanungsbericht) erstattet dem Regierungsrat Bericht über den Stand der Raumplanung.

Die räumliche Entwicklung wird an den Gestaltungsgrundsätzen des Planungs- und Baugesetzes (PBG) sowie an den Leitlinien und Zielen des kantonalen Richtplans gemessen.

Kommunale räumliche Leitbilder sowie vorbereitende politische und wirtschaftliche Leitbilder

legen die Zielvorstellungen zur räumlichen Entwicklung einer Gemeinde fest. In räumlichen Leitbildern wird in Grundzügen die künftige Nutzung des Bodens aufgezeigt. Sie basieren auf übergeordneten Planungsinstrumenten wie dem kantonalen und regionalen Richtplan, Agglomerationsprogrammen, regionalen Planungen etc.

Die Stadt Zürich verfügt z. B. über die «Strategien 2025» der Stadtentwicklung sowie über die «Räumliche Entwicklungsstrategie (RES)», welche die 2013 erfolgte Revision der Bau- und Zonenordnung (BZO) vorbereitet hat. Beide sind für die Behörden handlungsanweisend.

Kooperative Planungsverfahren

wie Testplanungen oder städtebauliche Ideenwettbewerbe

sind Konkurrenzverfahren ohne Aussicht auf einen Folgeauftrag (SIA 143) und geschehen meist in Zusammenarbeit mit öffentlichen und privaten Grundeigentümern sowie in manchen Fällen mit der Bevölkerung. Sie generieren inhaltliche Grundsätze der Gebietsentwicklung in Leitbildern, die zur Präzisierung der Teilareale und Einzelgrundstücke herangezogen werden. Dabei handelt es sich um tragfähige, allseitig akzeptierte Lösungen, die auch in der Festsetzung verbindlicher Planungsinstrumente wie z. B. Gestaltungspläne münden können. Das Instrument der Testplanung hat sich schweizweit zu einem wichtigen und oft verwendeten Instrument entwickelt.

Gebietsspezifische Leitbilder

und -konzepte oder Masterpläne

formulieren für ein bestimmtes Gebiet die Entwicklung bezüglich Bebauung, Nutzung, Freiräumen und Erschliessung. Leitbilder sind in der Regel handlungsanweisend für die öffentliche Verwaltung. Sie können Grundlage für Sonderbauvorschriften oder Gestaltungspläne sein. Masterpläne sind eine Sonderform der gebietsspezifischen Leitbilder, wobei sie in der Regel detailliertere Angaben machen.

Städtebauliche Studien

ohne Beteiligung der Grundstückseigentümerinnen dienen der ständigen verwaltungsinternen Vorbereitung, Begleitung und Überprüfung von strategischen und städtebaulichen Ideen und Zielen. Sie fliessen in übergeordnete und gebietsspezifische Leitbilder ein und können kooperative Planungsverfahren vorbereiten.

Studienaufträge

werden in der Regel auf einzelnen Parzellen durchgeführt (im Gegensatz zur Testplanung) – nach BZO oder auf einem Gebiet, für das Sondernutzungsplanungen gelten. Es besteht keine Aussicht auf einen Folgeauftrag. Verfahren und Entlohnung regelt die SIA-Norm 143.

Architekturwettbewerbe

werden auf einzelnen Parzellen durchgeführt – nach BZO oder auf einem Gebiet, auf dem Sondernutzungsplanungen gelten. Das Siegerprojekt wird zur Weiterbearbeitung empfohlen. Verfahren und Entlohnung regelt die SIA-Norm 142.

Partizipationsverfahren

mit der Bevölkerung

dienen der Vorbereitung und Begleitung von Planungsvorhaben. Es gibt verschiedene Formen wie Workshops, runde Tische, Zukunftskonferenzen etc.

Formelle Instrumente

Konzepte und Sachpläne

sind nach Artikel 13 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) die wichtigsten Raumplanungsinstrumente des Bundes. Sie kommen der umfassenden Planungs- und Abstimmungspflicht im Bereich der raumwirksamen Tätigkeiten nach und sind behördenverbindlich.

Das Raumordnungskonzept des Kantons Zürich

ist verbindlicher Bestandteil des Richtplans für den Kanton Zürich. Es bildet den übergeordneten Wegweiser für die angestrebte Entwicklung. Es definiert fünf Leitlinien für die räumliche Entwicklung sowie fünf Handlungsräume, um eine differenzierte Entwicklung zu ermöglichen.

Der kantonale Richtplan Zürich

bildet das zentrale Instrument zur Steuerung der nachhaltigen räumlichen Entwicklung des Lebensraums Kanton Zürich und ist behördenverbindlich. Er gibt Aufschluss über den aktuellen Stand der Planung und regelt unter Beachtung der föderalistischen und demokratischen Prinzipien die Grundzüge der angestrebten räumlichen Entwicklung. Die entsprechenden Planungsgrundlagen werden laufend aktualisiert. Der Kantonalzürcher Richtplan diente bei der Revision des Raumplanungsgesetzes (nationale Volksabstimmung März 2013) als Vorlage.

Kantonale Gestaltungspläne

definieren Gebiete für Materialgewinnung und -ablagerung und greifen damit in die kommunale Bau- und Zonenordnung ein. Sie setzen eine Umweltverträglichkeitsprüfung voraus und sind eigentümerverbindlich.

Kantonale und regionale

Nutzungszonen

können in Landwirtschaftszonen und Freizeitzonen ausgeschieden werden, sofern sie im kantonalen Richtplan festgesetzt und vorgemerkt sind. Sie greifen in die kommunale Bau- und Zonenordnung ein und sind eigentümerverbindlich.

Agglomerationsprogramme

regeln die Beiträge des Bundes an Verkehrsinfrastrukturen des Agglomerationsverkehrs. Die Kantone und Gemeinden sind verantwortlich für die Erstellung des Agglomerationsprogramms. Sie organisieren sich zu diesem Zweck in einer bestehenden oder neu zu schaffenden Trägerschaft. Die Programme erlangen formellen und behördenverbindlichen Status, sobald sie im kantonalen Richtplan eingetragen sind, und erheben den Anspruch, Siedlung, Infrastruktur und Landschaft wirksam zu koordinieren.

Das regionale Raumordnungskonzept

wird von den Planungsregionen als Grundlage für die regionalen Richtpläne erarbeitet und ist gleichzeitig verbindlicher Teil der regionalen Richtpläne.

Die regionalen Richtpläne

stimmen die Vorgaben des kantonalen Richtplans differenziert auf die spezifischen Bedürfnisse der Regionen ab und sind behördenverbindlich. Sie werden von den elf demokratisch legitimierten Planungsgruppen im Kanton Zürich erarbeitet und haben weitgehend dieselbe Struktur wie der kantonale Richtplan. Die Stadt Zürich ist nach dem Planungs- und Baugesetz (PBG) eine eigene Planungsregion.

Die kommunale Bau- und Zonenordnung

ist das zentrale Planungsinstrument der Gemeinden. Sie regelt parzellenscharf die zulässige Bau- und Nutzungsweise der einzelnen Zonen. Die BZO ist eigentümerverbindlich und garantiert die Planungs- und Rechtssicherheit.

Der kommunale Verkehrsplan

ist ein Koordinationsinstrument, das als Grundlage für die Landsicherung, Finanzierung und Realisierung von Verkehrsanlagen dient und für die Behörden verbindlich ist. Er obliegt üblicherweise der Verantwortung des Tiefbauamts.

Sondernutzungsplanungen (Gestaltungsplan oder Sonderbauvorschriften)

kommen bei besonderen Voraussetzungen (Topografie, Denkmalschutz, Lärm oder Erschliessung), aussergewöhnlichen Arealnutzungen (Industriebrachen, Stadterneuerungsgebieten, Neubaugebieten etc.) und bei speziellen Bauvorhaben mit Planungspflicht (Stadion, Einkaufszentrum, Spital etc.) zur Anwendung. Mit Gestaltungsplänen werden für definierte Gebiete Zahl, Lage, äussere Abmessungen sowie die Nutzungs- und Zweckbestimmung der Bauten eigentümerverbindlich festgelegt. Sonderbauvorschriften ermöglichen und erleichtern die freiere Überbauung bestimmter Gebiete nach einheitlichen Gestaltungsgrundsätzen. In den Sondernutzungsplänen kann von der Bau- und Zonenordnung (BZO) und von den kantonalen Mindestabständen abgewichen werden. Ziel ist, eine höhere Siedlungsqualität zu erreichen.

Der Quartierplan

erschliesst in der Stadt Zürich noch nicht erschlossene Grundstücke und Gebiete für eine Bebauung. Neben Landumlegungen werden die notwendigen Erschliessungen und Ausstattungen (Strassen, Werkleitungen, Freiräume oder Lärmschutz) für ein Gebiet sowie deren Finanzierung geregelt. Er ist eigentümerverbindlich.

Text: Fabienne Hoelzel

Woordenlijst van de belangrijkste planningsinstrumenten in de agglomeratie Zürich

Informele instrumenten

Het ruimtelijk concept Zwitserland is een oriëntatiekader en hulpmiddel bij de besluitvorming voor de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling van Zwitserland. Het is het eerste strategiedocument in de Zwitserse ruimtelijke ontwikkeling dat door alle nationale niveaus wordt ontwikkeld en gedragen. Vertegenwoordigers van federatie, kantons, steden en gemeenten zijn het daarin eens geworden over principiële doelen en strategieën die alle drie nationale niveaus in gelijke mate moeten nastreven.

Visie metropoolregio Zürich bundelt in de vier handelingsvelden «economie», «leefruimte», «verkeer» en «maatschappij» de inspanningen van de handelende niveaus – kantons, steden, gemeenten, verenigingen en bedrijfsleven – in de metropoolregio Zürich. De gemeenschappelijke activiteiten worden jaarlijks in het kader van een actieprogramma geschetst en goedgekeurd.

De metrobeelden

zijn conceptuele en ruimtelijke deelruimteprofielen van de metropolitane regio Zürich. Over kanton- en stadsgrenzen heen zijn deze in een overkoepelende strategie, het Metrobeeld Zürich, samengebracht en door de metropolitane conferentie Zürich in opdracht gegeven. Op basis hiervan is in 2012 een discussie over een gemeenschappelijk ruimteconcept voor de metropoolregio Zürich gestart.

De ruimtelijke monitoring van het kanton Zürich (Monitor Ruimtelijke Ordening) rapporteert aan de kantonregering over de stand van de ruimtelijke planning. De ruimtelijke ontwikkeling wordt getoetst aan de vormgevingsprincipes van de planning- en bouwwet (PBG) en aan de leidraden en doelen van het kantonale richtplan.

Gemeentelijke ruimtelijke visies en voorbereidende politieke en economische visies

leggen de doelenkbeelden voor de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling van een gemeente vast. In ruimtelijke idealen wordt in hoofdlijnen het toekomstige gebruik van de grond aangegeven. Deze zijn gebaseerd op overkoepelende planningsinstrumenten zoals het kantonale en regionale richtplan, agglomeratieprogramma's, regionale plannen enz. De stad Zürich beschikt bijvoorbeeld over de «Strategieën 2025» van de stadsontwikkeling en de «Ruimtelijke ontwikkelingsstrategie (RES)» die de in 2013 uitgevoerde revisie van de bouw- en zoneverordening (BZO) heeft voorbereid. Beide zijn voorschriften voor handelingen van de instanties.

Coöperatieve planningsprocedures zoals testplanningen of stedenbouwkundige competitie zijn concurrentieprocedures zonder uitzicht op een vervolgoedracht (SIA 143) en vinden meestal plaats in samenwerking met publieke en particuliere grondeigenaren en in sommige gevallen met de bevolking. Deze genereren inhoudelijke principes van de gebiedsontwikkeling in idealen, die voor de precisering van de deelgebieden en afzonderlijke percelen worden geraadpleegd. Daarbij gaat het om door alle kanten geaccepteerde oplossingen, die ook kunnen uitmonden in het vastleggen van bindende planningsinstrumenten zoals vormgevingsplannen. Het instrument van de testplanning heeft zich door heel Zwitserland ontwikkeld tot een belangrijk en vaak gebruikt instrument.

Gebiedsspecifieke visies en concepten of masterplannen

formuleren voor een bepaald gebied de toekomstige ontwikkeling met betrekking tot bebouwing, gebruik, openbare ruimten en ontsluiting. Idealen zijn doorgaans voorschriften voor handelingen van het openbare bestuur. Deze kunnen de basis vormen voor speciale bouwvoorschriften of vormgevingsplannen. Masterplannen zijn een speciale vorm van gebiedsspecifieke idealen, waarbij deze doorgaans gedetailleerdere aanwijzingen geven.

Stedenbouwkundige onderzoeken zonder deelneming van perceelbezitters dienen voor de constante bestuursinterne voorbereiding, begeleiding en controle van strategische en stedenbouwkundige ideeën en doelen. Deze stromen in overkoepelende en gebiedsspecifieke idealen en kunnen coöperatieve planningsprocedures voorbereiden.

Onderzoeksoptredachten worden doorgaans op afzonderlijke percelen uitgevoerd (in tegenstelling tot de testplanning) – conform BZO of op een gebied, waarvoor speciale gebruiksplanningen gelden. Er bestaat geen uitzicht op een vervolgoedracht. Procedure en betaling worden geregeld door de SIA-norm 143.

Architectuurwedstrijden

worden op afzonderlijke percelen uitgevoerd – conform BZO of op een gebied, waarvoor speciale gebruiksplanningen gelden. Het project van de winnaar wordt voor verdere uitwerking aanbevolen. Procedure en betaling worden geregeld door de SIA-norm 142.

Participatieprocedures met de bevolking

dienen ter voorbereiding en begeleiding van planningsvoornemens. Er zijn diverse vormen zoals workshops, rondetafelgesprekken, toekomstconferenties enz.

Formele instrumenten

Concepten en zakelijke plannen zijn volgens artikel 13 van de Zwitserse wet op de ruimtelijke planning (RPG) de belangrijkste instrumenten voor ruimtelijke planning van de federatie. Deze volgen de plannings- en afstemmingsplicht op gebieden van ruimte-effectieve activiteiten en zijn bindend voor instanties.

Het concept voor ruimtelijke ordening van het kanton Zürich

is een bestanddeel van het richtplan voor het kanton Zürich. Het vormt de overkoepelende wegwijzer voor de nagestreefde ontwikkeling. Het definieert vijf leidraden voor de ruimtelijke ontwikkeling en vijf handelingsruimten om een gedifferentieerde ontwikkeling mogelijk te maken.

Het kantonale richtplan Zürich

vormt het centrale instrument voor de sturing van de duurzame ruimtelijke ontwikkeling van de leefruimte kanton Zürich en is bindend voor de instanties. Het geeft uitsluitend over de actuele stand van de planning en regelt met inachtneming van de federalistische en democratische principes de hoofdlijnen van de nagestreefde ruimtelijke ontwikkeling. De betreffende planningsgrondslagen worden continu geactualiseerd. Het richtplan van het kanton Zürich diende bij de revisie van de wet ruimtelijke planning (nationaal referendum maart 2013) als voorbeeld.

De kantonale vormgevingsplannen

definieren gebieden voor materiaalwinning en -opslag en grijpen daarmee in de gemeentelijke bouw- en zoneverordening in. Deze vereisen een milieueffectrapportage en zijn bindend voor bezitters.

Kantonale en regionale exploitatiezones

kunnen in landbouwzones en vrijhoudzones worden onderscheiden, in zoverre deze in het kantonale richtplan vastgelegd en opgenomen zijn. Deze grijpen in de gemeentelijke bouw- en zoneverordening in en zijn bindend voor bezitters.

De agglomeratieprogramma's

regelen de bijdragen van de federatie aan verkeersinfrastructuur van het agglomeratieverkeer. De kantons en gemeenten zijn verantwoordelijk voor het opstellen van het agglomeratieprogramma. Zij organiseren zich voor dit doeleinde in een bestaande of een nieuw te vormen verantwoordelijke instantie. De programma's krijgen een formele en voor instanties bindende status, zodra deze zijn ingeschreven in het kantonale richtplan en maken er aanspraak op, dat zij bebouwing, infrastructuur en landschap coördineren.

Het regionale concept ruimtelijke ordening

wordt door de planningsregio's als basis voor de regionale richtplannen opgesteld en is tegelijkertijd het bindende onderdeel van de regionale richtplannen.

De regionale richtplannen

stemmen de voorschriften van het kantonale richtplan gedifferentieerd af op de specifieke behoeften van de regio's en zijn bindend voor de instanties. Deze worden door de elf democratisch gelegiteerde planningsgroepen in het kanton Zürich uitgewerkt en hebben zoveel mogelijk dezelfde structuur als het kantonale richtplan. De stad Zürich is volgens de planning- en bouwwet (PBG) een eigen planningregio.

De gemeentelijke bouw- en zoneverordening (BZO)

is het centrale planningsinstrument van de gemeenten. Deze regelt tot op het perceel de toegestane bouwwijze en het toegestane gebruik van de afzonderlijke zones. De BZO is bindend voor bezitters en garandeert de planning- en rechtszekerheid.

Het gemeentelijke verkeersplan

is een coördinatie-instrument dat als basis voor de landbescherming, financiering en realisatie van verkeersinstallaties dient en bindend is voor de instanties. Het valt normaliter onder de verantwoordelijkheid van de dienst openbare werken.

Speciale gebruiksplanningen (vormgevingsplannen of speciale bouwvoorschriften)

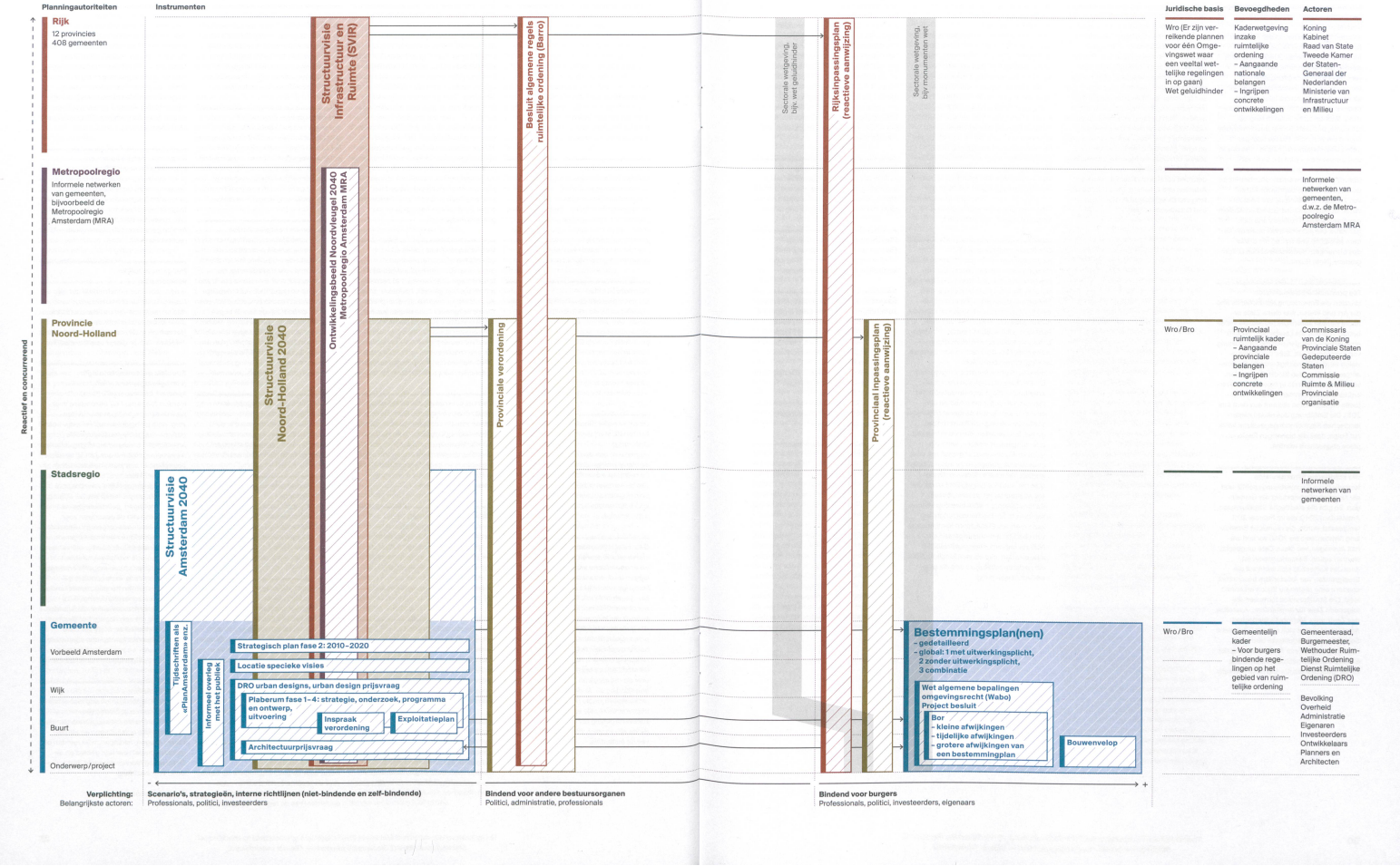
worden toegepast bij bijzondere voorwaarden (topografie, monumentenzorg, ontsluiting of lawaai), buitengewoon gebruik van gebieden (industriële braaklanden, stadsvernieuwingsgebieden, nieuwbouwgelden enz.) en bij speciale bouwplannen met planningsverlichting (stadion, winkelcentrum, ziekenhuis enz.). Met vormgevingsplannen worden voor gedefinieerde gebieden aantal, ligging, buitenafmetingen, gebruikswijze en doelbepaling van de gebouwen voor bezitters bindend vastgelegd. Speciale bouwvoorschriften maken de vrijere overschrijding van de bouwgrens van bepaalde gebieden volgens uniforme vormgevingsprincipes mogelijk en vergemakkelijken deze. In de speciale gebruiksplannen kan worden afgeweken van de bouw- en zoneverordening en van de kantonale minimumafstanden.

Het wijkenplan

ontsluit in de stad Zürich nog niet ontsloten terreinen en gebieden voor bebouwing. Naast herverkavelingen worden de noodzakelijke ontsluitingen en uitrustingen (wegen, leidingen, vrije ruimten of geluidsisolatie) voor een gebied en de financiering hiervan geregeld. Het is bindend voor bezitters.

Tekst: Fabienne Hoelzel

Interactie van planninginstrumenten voor ruimtelijke ordening en stedenbouw in de stadsregio Amsterdam



Glossar der wichtigsten Planungsinstrumente im Grossraum Amsterdam

Informelle Instrumente

Die Strukturvision Infrastruktur und Raum (SVIR) skizziert die Zielvorgaben der staatlichen Raumordnungs- und Mobilitätspolitik für die Niederlande bis 2040. In der SVIR werden die Verantwortlichkeiten der verschiedenen Verwaltungsebenen verdeutlicht – ein markanter Schritt zu einer weiteren Dezentralisierung der Raumordnungspolitik, die bereits mit der «Nota Ruimte» siehe Seite 18 eingeleitet wurde. Das stärkste nationale Interesse liegt in der Mobilität. Für die nachgeordneten Gebietskörperschaften – Provinzen und Gemeinden – wird die SVIR verbindlich, indem Teile in einer Verordnung (Barro) festgelegt werden. Dies betrifft in der Praxis nur eine begrenzte Anzahl von Themen. Die Wirkung der Strukturvision ist nach der ausdrücklichen Absicht des Gesetzgebers indikativ und nicht normativ. Die aktuelle SVIR stammt aus dem Jahr 2010 und trat an die Stelle des bisherigen raumordnerischen Leitprogramms (Nota Ruimte).

Die provinzielle Strukturvision skizziert die Entwicklung Nordhollands und die Art und Weise, wie diese Ziele erreicht werden sollen. Die provinzielle Vision betrifft Themen wie Landschaft, Wasser, erneuerbare Energien und die Entwicklung von Knotenpunkten. Teile der Strukturvision werden für nachgeordnete Gebietskörperschaften, also für die Gemeinden, verbindlich, indem sie in eine Provinzialverordnung aufgenommen werden. Die aktuelle Strukturvision stammt aus dem Jahr 2010. Die Einführung des neuen niederländischen Raumordnungsgesetzes hatte zur Folge, dass die bisherigen Regionalpläne abgeschafft wurden.

Die städtische Strukturvision formuliert die Raumordnungspolitik und die räumliche Entwicklung der Gemeinden. So gibt die städtische Strukturvision Amsterdam 2040, die im Februar 2011 festgesetzt wurde, die räumliche Entwicklung Amsterdams bis 2040 vor und enthält Aussagen, wie diese Ziele umgesetzt werden sollen. Bemerkenswert ist, dass das Kartenbild sich nicht auf die Stadtgrenzen von Amsterdam beschränkt, sondern eine regionale Vision erkennen lässt. Die Strukturvision formuliert die folgenden Ziele für Amsterdam: «Ausrollen des Zentrums», Metropolenlandschaft, Amsterdam richtet sich auf das IJ aus siehe Seite 38, und die Südfanke wird internationaler siehe Seite 40. Die Wirkung der Strukturvision ist nach der Absicht des Gesetzgebers indikativ und nicht normativ.

Das Entwicklungsbild Nordflügel 2040 ist eine gemeinsame Raumordnungsstrategie für die Metropolregion Amsterdam MRA, einem informellen Zusammenschluss von 36 Gemeinden, den Provinzen Nordholland und Flevoland sowie der Stadtregion Amsterdam. Die MRA hat ihren Ursprung in gemeinsamen Vereinbarungen zu regionalen Wohnungsbaustandorten. Das Metropolgebiet erstreckt sich von IJmuiden nach Lelystad und von Purmerend nach Haarlemmermeer. Die beteiligten Gemeinden und Provinzen arbeiten derzeit an einer gemeinsamen Vision für eine starke, innovative Wirtschaft, schnelleren Verkehrsverbindungen sowie ausreichendem und attraktivem Raum für Wohnen, Arbeiten und Erholung. Die Kräftebündelung soll für schnellere Abstimmung und Entscheide sorgen.

Formelle Instrumente

Der Eingliederungsplan (reaktive Anweisung) wird für Projekte von nationaler Wichtigkeit siehe SVIR eingesetzt. Der Staat ist damit nicht auf die Mitwirkung von Provinzen und Gemeinden angewiesen und kann Projekte direkt implementieren. Dieses starke Instrument wird dann eingesetzt, wenn sich die Kommunalbehörde querlegt, meistens erfolgt die Anwendung aber im Einverständnis mit den Gemeinden. Die Planungsthemen reichen von Windturbinenparks bis zu Einrichtungen für unterirdische Gaslagerung und Entpolderungsprojekte. Das Instrument des Eingliederungsplans wurde mit dem Inkrafttreten des niederländischen Raumordnungsgesetzes am 1. Juli 2008 geschaffen. Die Provinzen können ebenfalls Eingliederungspläne aufstellen. Das Verfahren ist eigentümergebunden.

Der Flächennutzungsplan ist das zentrale Planungsinstrument in den Niederlanden, anhand dessen Bauvorhaben und Nutzungsänderungen überprüft werden. Die Gemeinde ist frei, wie viele Flächennutzungspläne sie erlässt. So sind in Amsterdam Dutzende von Flächennutzungsplänen in Kraft. Ein solcher Plan kann sich auch auf einen Teil eines bereits festgestellten Flächennutzungsplans beziehen. Der Flächennutzungsplan ist eigentümergebunden.

- detailliert/ohne Ausarbeitungspflicht: Ein Flächennutzungsplan ohne Ausarbeitungspflicht und ein detaillierter Flächennutzungsplan erlauben die direkte Erteilung von Baugenehmigungen sowie Umsetzung von Bauvorhaben.
- global: Bei Gebieten, die neu entwickelt oder umgenutzt werden, kann ein globaler Flächennutzungsplan mit oder ohne Ausarbeitungspflicht ausgearbeitet werden. Bei einem Flächennutzungsplan mit Ausarbeitungspflicht muss dieser ausgearbeitet werden, bevor Baubewilligungen erteilt werden können.
- kombiniert: Ein Flächennutzungsplan kann mehrere Planformen kombinieren. Um den Flächennutzungsplan mit höherer Implementierungsflexibilität auszustatten, gibt es zwei Möglichkeiten: die Änderungsbefugnis und die planinterne Abweichung.

Die Änderungsbefugnis darf keine strukturellen Änderungen des Flächennutzungsplans vornehmen. Die Realisierbarkeit einer Änderungsbefugnis muss im Flächennutzungsplan nachgewiesen werden. Der Unterschied zur Ausarbeitungspflicht ist, dass ein Plan mit einer Änderungsbefugnis selbst bereits als kompletter Flächennutzungsplan gilt, auf dessen Basis Baugenehmigungen erteilt werden können. Der Änderungsplan wird Bestandteil des Flächennutzungsplans.

Die planinterne Abweichung kann in den Flächennutzungsplan aufgenommen werden, um begrenzt von diesem abzuweichen. Diese Abweichungen dürfen nicht zu einer Nutzungsänderung führen.

Die Raumordnungsverordnung (Besluit ruimtelijke ordening, Bro) ist eine Verordnung mit der Möglichkeit, zusätzliche Regeln zu formulieren.

Gesetz über allgemeine Bestimmungen zum Umgebungsrecht (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, Wabo) Das Wabo ermöglicht es, vom Flächennutzungsplan abzuweichen. Die ergänzende Regelung der Bro klärt verschiedene Optionen wie

- kleine Abweichungen (z. B. Dachgauben)
- vorübergehende Abweichungen (Zwischennutzungen)
- grössere Abweichungen vom geltenden Flächennutzungsplan (Nutzungen, Bauhöhe und -dichte)

Text: Sebastian Dembski, Fabienne Hoelzel, John Smit

Woordenlijst van de belangrijkste planningsinstrumenten in de agglomeratie Amsterdam

Informele instrumenten

De Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte

uit 2012 is de structuurvisie van het Rijk zoals bedoeld in de Wro en vervangt de Nota Ruimte. Hierin schetst het Rijk de ambities van het ruimtelijk en mobiliteitsbeleid voor Nederland in 2040. In de SVIR worden de verantwoordelijkheid van de verschillende bestuursniveaus verduidelijkt en is daarmee duidelijk een stap naar verdere decentralisatie van ruimtelijk beleid, dat reeds met de Nota Ruimte werd ingezet. Het merendeel van de nationale belangen liggen op het gebied van mobiliteit. De werking van de structuurvisie is naar uitdrukkelijke bedoeling van de wetgever dan ook indicatief en niet normatief. De lagere overheden worden gebonden door het vastleggen van onderdelen van de Structuurvisie in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro). Het Barro betreft in de praktijk overigens slechts een beperkt aantal onderwerpen.

Provinciale structuurvisie

uit 2010 is de opvolger van het streekplan, dat met de invoering van de nieuwe Wro werd vervangen door de provinciale structuurvisie. Hierin schetst de Provincie haar visie op de ontwikkeling van Noord-Holland en hoe zij gedenkt haar doelstelling te bereiken. De provinciale visie ziet met name op thema's als landschap, water, duurzame energie en knooppuntontwikkeling. Evenals op rijksniveau worden onderdelen van de Structuurvisie bindend voor lagere overheden door ze op te nemen in een Provinciale Verordening.

De gemeentelijke structuurvisie

Amsterdam 2040, die in februari 2011 werd vastgesteld, geeft de beoogde ruimtelijke ontwikkeling tot 2040 aan en doet uitspraken over hoe het ruimtelijk beleid zal worden gerealiseerd. Opmerkelijk is dat het kaartbeeld zich niet tot de gemeentegrenzen van Amsterdam beperkt, maar een regionale visie laat zien. De structuurvisie formuleert de volgende doelstellingen voor Amsterdam: de uitrol van het centrum, metropolitaan landschap, Amsterdam richt zich op het IJ, zie ook pagina 40, en de Zuidflank wordt internationaler, zie ook pagina 42. De werking van de structuurvisie is naar uitdrukkelijke bedoeling van de wetgever dan ook indicatief en niet normatief.

Ontwikkelingsbeeld Noordvleugel 2040

De Metropoolregio Amsterdam (MRA), voorheen bekend als de Noordvleugel van de Randstad, is het informele samenwerkingsverband van 36 gemeenten, de provincies Noord-Holland en Flevoland en de Stadsregio Amsterdam. Het metropoolgebied strekt zich uit van IJmuiden tot Lelystad en van Purmerend tot de Haarlemmermeer. Beginnend met afspraken over woningbouwlocaties werd in een reeks regionale bijeenkomsten, de Noordvleugelconferenties. Een gezamenlijk ruimtelijke strategie voor de metropoolregio ontwikkeld, dat is vastgelegd in het Ontwikkelingsbeeld Noordvleugel 2040. Onder de metropoolvlag werken de partners vanuit een gedeelde visie aan een krachtige, innovatieve economie, snellere verbindingen en voldoende en aantrekkelijke ruimte voor wonen, werken en recreëren. De bundeling van krachten zorgt voor betere afstemming en snellere besluitvorming.

Formele instrumenten

Inpassingsplan (reactieve aanwijzing)

Met inwerkingtreding van de Wet ruimtelijke ordening op 1 juli 2008 hebben het Rijk en de provincies de mogelijkheid om een inpassingsplan op te stellen. Het Rijk of de provincie is daardoor niet langer afhankelijk van de medewerking van de gemeente en kan voor projecten van nationaal belang geheel zelfstandig de ruimtelijke kaders tot stand brengen. Dit zware instrument wordt inmiddels regelmatig gebruikt, soms omdat de lokale overheid niet wil meewerken, maar vaker in afspraak met de lokale overheid. Variërend van windturbineparken tot voorzieningen voor ondergrondse gasopslag en ontpolleringsprojecten. Het is burger bindend.

Het Bestemmingsplan

is het centrale planningsinstrument in Nederland. Het bestemmingsplan is het enige ruimtelijke kader waaraan bouwplannen en gebruikswijzigingen worden getoetst. De gemeente is vrij in het bepalen van de grenzen van een bestemmingsplan. Zo zijn er in Amsterdam tientallen bestemmingsplannen van kracht. Een bestemmingsplan kan ook betrekking hebben op een deel van een eerder vastgesteld bestemmingsplan. Het bestemmingsplan is bindend voor burgers.

- gedetailleerd / zonder uitwerkingsplicht: Een bestemmingsplan zonder uitwerkingsplicht en een gedetailleerd bestemmingsplan geven een directe bouw- of aanlegtitel.
- globaal: Bij te ontwikkelen gebieden kan er gekozen worden voor een globaal bestemmingsplan, al dan niet met uitwerkingsplicht. Op basis van een gedetailleerd bestemmingsplan en een globaal bestemmingsplan kunnen rechtstreeks omgevingsvergunningen verleend worden. Bij een bestemmingsplan met uitwerkingsplicht moet het bestemmingsplan eerst uitgewerkt worden voordat er vergunningen verleend kunnen worden.
- Combinatie: Binnen een bestemmingsplan kunnen meerdere planvormen gecombineerd worden.

Om verdere flexibiliteit in het bestemmingsplan te brengen kan er gebruik gemaakt worden van de volgende mogelijkheden: wijzigingsbevoegdheid en binnenplanse afwijking.

De Wijzigingsbevoegdheid

mag geen structurele wijzigingen van het bestemmingsplan mogelijk maken. De onderliggende bestemming blijft gelden tot van de wijziging gebruik is gemaakt. De haalbaarheid van een wijzigingsbevoegdheid moet in het bestemmingsplan aangetoond worden. Het verschil met de uitwerkingsplicht is dat een plan met een wijzigingsbevoegdheid zelf al een compleet bestemmingsplan is waarop bouwvergunningen kunnen worden verleend. Daarnaast is het een bevoegdheid en niet een verplichting. Het wijzigingsplan gaat deel uit maken van het bestemmingsplan.

Binnenplanse afwijking

In het bestemmingsplan kan een mogelijkheid opgenomen worden om in beperkte mate af te wijken van het plan. Deze afwijkingen mogen niet leiden tot een bestemmingswijziging. Bij deze afwijkingen moeten ruimtelijk relevante voorwaarden opgenomen worden.

Besluit ruimtelijke ordening (Bro)

De Wro opent de mogelijkheid om aanvullende regels te formuleren en deze als besluit (gedelegeerde regelgeving) vast te stellen

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)

De Wabo maakt het mogelijk om af te wijken van het bestemmingsplan. In de aanvullende regeling van het Bro zijn de verschillende opties geregeld.

- kleine afwijkingen (dakkapellen, functiewijzigingen)
- tijdelijke afwijkingen
- grotere afwijkingen van een bestemmingsplan (woningbouw, afwijking bouwhoogten)

Tekst: Sebastian Dembski, Fabienne Hoelzel, John Smit