

Nieuwe Wet ruimtelijke ordening

implementatie en uitvoering



COLOFON

Een uitvoeringsplan genaamd "Implementatieplan Wro" ten behoeve van de implementatie van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening.

Opdrachtgever : Gemeente Hellevoetsluis
Afdeling : Bouwen en Ruimte en Milieu
Betrokken afdelingen : Ontwikkeling en Projectmanagement
Bestuurs- en Managementondersteuning
Begroting En Control Treasury Administratie

Datum eindconcept : 1 juli 2009
Datum vaststelling : 14 juli 2009

**Behoort bij besluit van burgemeester
en wethouders van Hellevoetsluis**

d.d. 14 JULI 2009

INHOUDSOPGAVE

	Pagina
Inleiding	
Structuurvisie	2
Bestemmingsplan	3
Beheersverordening	6
Projectbesluit	7
Grondexploitatiewet	8
Digitaliseringsverplichtingen	10
Aanbevelingen	12
Actieprogramma	13

Bijlage : keuzes inzake projectbesluiten, delegatiebesluit en opdrachtgeverschap postzegelplannen

INLEIDING

Op 1 juli 2008 is de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) in werking getreden. Deze nieuwe Wet brengt een veelvoud aan veranderingen met zich mee. De veranderingen bieden kansen om processen en procedures tegen het licht te houden en daarmee te bezien of en op welke wijze eventueel nog efficiënter gewerkt kan worden. Tevens bieden de veranderingen ook kansen om de dienstverlening aan de inwoners, ondernemers, makelaarskantoren en andere belangstellenden te optimaliseren, alsmede de interne dienstverlening.

Om u te informeren over de Wro, de belangrijkste veranderingen en de implementatie is voorliggend implementatieplan opgesteld. Het implementatieplan is een uitvoeringsplan. De gemeentelijke inspraakverordening is hierop niet van toepassing.

Dit implementatieplan bevat informatie over de hoofdthema's van de Wro. Deze hoofdthema's zijn:

- Structuurvisie
- Bestemmingsplan
- Beheersverordening
- Projectbesluit
- Grondexploitatiewet
- Digitaliseringsverplichtingen

Verder zijn er aanbevelingen geformuleerd, die als doel hebben duidelijkheid te verstrekken omtrent de toepassing van (planologisch-juridische) instrumenten uit de Wro.

Tot slot treft u een actieprogramma aan. Ten behoeve van de implementatie zijn de belangrijkste werkzaamheden, die voortvloeien uit de Wro, op een rij gezet. Hierbij wordt aangegeven wanneer uitvoering van de actie gereed zal zijn, alsmede welke afdeling de betreffende actie oppakt. Tevens is de huidige status van de actie vermeld.

Zoals u zult lezen is met het oog op onze dienstverlening en om te kunnen voldoen aan wettelijke verplichtingen een aantal werkzaamheden (acties) reeds uitgevoerd dan wel in uitvoering. De acties doorlopen vanzelfsprekend een eigen (advies)traject.

STRUCTUURVISIE

De Wro gaat ervan uit dat het rijk, provincies en gemeenten een structuurvisie voor hun grondgebied of delen van hun grondgebied vaststellen. De gemeentelijke structuurvisie bevat

- de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling van het gebied;
- de hoofdzaken van het door de gemeente te voeren ruimtelijke beleid; en
- de wijze waarop de raad zich voorstelt die voorgenomen ontwikkelingen te (doen) realiseren.

Verder wordt opgemerkt dat de gemeentelijke structuurvisie uitsluitend de gemeente bindt en deze wordt vastgesteld door de gemeenteraad. Gemeenteraad kan trouwens in samenwerking met de raden van aangrenzende gemeenten voor een gebied een structuurvisie vaststellen. De bevoegdheid van de Stadsregio Rotterdam om een structuurvisie vast te stellen is met de komst van de nieuwe wet komen te vervallen.

Zoals bij u bekend, is de provincie druk doende met het opstellen van een nieuwe structuurvisie, welke RR2020 zal gaan vervangen. Gemeente Hellevoetsluis heeft in 2004 het structuurplan Hellevoetsluis 2010+ vastgesteld. Met de komst van de Wro is dit structuurplan niet komen te vervallen, maar heeft conform de nieuwe wetgeving de status van structuurvisie gekregen. Dit betekent echter niet dat herijking van het structuurplan Hellevoetsluis 2010+ niet nodig is.

De Wro bevat het hoofdstuk Exploitatie (verder te noemen exploitatiewet) welke ingaat op de verhaalmogelijkheden van gemeenten in het kader van een ruimtelijke ontwikkeling. Om optimaal gebruik te kunnen maken van de verhaalmogelijkheden die in de exploitatiewet zijn opgenomen, zal het geldende structuurplan Hellevoetsluis 2010+ moeten worden herijkt. Momenteel is onder leiding van afdeling OPM het bureau BRO bezig met het GREX-wet proof maken van het structuurplan. Wat betreft de financiële aspecten c.q. het toepassen van kostenverhaal gaat het over bovenwijkse voorzieningen, bovenplanse verevening en een bijdrage ruimtelijke ontwikkeling.

De basisprocedure van een structuurvisie, waarbij er vanuit wordt gegaan dat een merprocedure niet nodig is, is als volgt.

- Voorontwerp – inspraak en overleg met relevante instanties
- Ontwerp –zienswijzen
- Vaststelling.

De wet schrijft overigens niet meer voor dat degenen die een zienswijze hebben ingediend, door de raad moeten worden gehoord.

BESTEMMINGSPLAN

In de nieuwe Wro heeft de wetgever beoogd de positie van het bestemmingsplan te versterken. Dit heeft geleid tot een aantal veranderingen. De belangrijkste veranderingen, te weten actualisatie bestemmingsplannen, bestemmingsplanprocedure en interventiemogelijkheden provincie (en rijk) zijn voor u op een rij gezet. Digitalisering van bestemmingsplannen – ook een belangrijke verandering – komt bij het hoofdstuk inzake de digitaliseringsverplichtingen aan de orde.

Actualisatie bestemmingsplannen (actualiteitsplicht)

Gemeenten moeten beschikken over actuele bestemmingsplannen en worden daartoe financieel geprikkeld. Binnen tien jaar na vaststelling van een bestemmingsplan moet daarvoor een nieuw bestemmingsplan worden vastgesteld; in plaats daarvan kan in voorkomende gevallen een verlengingsbesluit omtrent het geldende bestemmingsplan genomen worden. Ingeval een bestemmingsplan ouder is dan 10 jaar en dus niet actueel is, kunnen er geen leges worden geheven voor bijvoorbeeld het in behandeling nemen van een bouw aanvraag. Deze sanctie geldt nu nog niet. Gemeenten wordt namelijk een overgangstermijn (vijf jaar) gegund om de bestaande voorraad bestemmingsplannen te actualiseren.

Binnen de overgangstermijn zal de volledige voorraad bestemmingsplannen van Hellevoetsluis geactualiseerd zijn. Zoals bij u bekend is, worden de bestemmingsplannen geactualiseerd. Deze actualiseringslag is begonnen nog voordat de nieuwe Wro in werking trad. In verband hiermee heeft een aantal bestemmingsplannen procedure op basis van WRO (oud) doorlopen. Voorbeelden hiervan zijn het nieuwe bestemmingsplan Den Bonsen Hoek en het bestemmingsplan Centrum, welke onherroepelijk is respectievelijk in werking is getreden, alsmede de bestemmingsplannen Noordwest en Struyten die ter goedkeuring aan de provincie zijn aangeboden. In de bijlage treft u een planningsoverzicht aan van de actualisatie van bestemmingsplannen.

Bestemmingsplanprocedure

In de nieuwe wet is het niet meer vereist een bestemmingsplan ter goedkeuring aan te bieden aan de provincie. Het vervallen van deze goedkeuringsvereiste brengt met zich mee dat de procedure is verkort.

De bestemmingsplanprocedure ziet erop hoofdlijnen als volgt uit.

- Voorontwerp – inspraak en overleg met relevante instanties;
- Ontwerp – zienswijzen kunnen kenbaar worden gemaakt;
- Vaststelling;
- Onherroepelijk na eventueel beroep.

Veel gemeenten, waaronder Hellevoetsluis, starten de bestemmingsplanprocedure met een voorontwerpbestemmingsplan. Dit is wettelijk niet verplicht, maar het verlenen van inspraak ingevolge de Inspraakverordening Hellevoetsluis en het voeren van overleg met diverse instanties op basis van een voorontwerpbestemmingsplan heeft haar meerwaarde al onder de WRO (oud) bewezen. De resultaten van inspraak en het overleg met de diverse instanties worden meegenomen in de ontwikkeling van een ontwerpbestemmingsplan.

Formeel start de bestemmingsplanprocedure met een ontwerpbestemmingsplan, welke 6 weken ter inzage wordt gelegd. Tijdens de terinzagetermijn kan een ieder een zienswijze kenbaar maken; zowel mondeling als schriftelijk. Van een mondelinge zienswijze wordt door de gemeente een verslag opgesteld. De binnengekomen zienswijzen worden gedurende de genoemde termijn ook ter inzage gelegd. De gemeente is niet meer verplicht de indieners van zienswijzen te horen. De gemeenteraad stelt het eventueel aangepaste ontwerpbestemmingsplan tezamen met een nota van beantwoording van de zienswijzen vast. Ingeval het ontwerpbestemmingsplan ongewijzigd wordt vastgesteld kunnen alleen degenen die een zienswijze hebben ingediend eventueel beroep instellen.

Interventiemogelijkheden van provincie (en rijk)

Een andere verandering is dat met de komst van de Wro het primaat om een bestemmingsplan vast te stellen niet meer alleen ligt bij gemeenten. Het rijk en de provincie kunnen nu ook bestemmingsplannen genaamd inpassingsplannen vaststellen. Dit instrument kunnen zij inzetten met als doel rijks/landsbelangen respectievelijk provinciaal belangen veilig te stellen.

Hoewel de provincie op basis van de Wro geen bestemmingsplannen meer hoeft goed te keuren, heeft zij ook naast het opstellen van inpassingsplannen nog andere instrumenten ter beschikking gekregen om haar belangen te kunnen waarborgen. Hierna volgt een opsomming van provinciale instrumenten.

Provinciale structuurvisie (in ontwikkeling)

In de provinciale structuurvisie komt het provinciaal belang naar voren. De provinciale structuurvisie is dan ook een toetsingskader van en voor de provincie. Op basis van de provinciale structuurvisie zal de provincie bepalen of ruimtelijke plannen niet in strijd zijn met een provinciaal belang. Naar verwachting zal begin 2010 een provinciale structuurvisie worden vastgesteld.

Provinciale verordening

De provincie zal een provinciale verordening gaan vaststellen. De provinciale verordening moet in bestemmingsplannen vertaald worden. Zolang de provinciale verordening niet in bestemmingsplannen is vertaald, zullen aanvragen om bouwvergunning zowel aan het bestemmingsplan als aan de provinciale verordening moeten worden getoetst. Naar verwachting zal de provinciale verordening begin 2010 worden vastgesteld.

Aanwijzing

De nieuwe wet kent twee soorten aanwijzingen, te weten een proactieve aanwijzing en een reactieve aanwijzing.

Proactieve aanwijzing bestond al in de WRO (oud) en wordt door de provincie of rijk gegeven vóór de vaststelling van een plan. Rijk en provincie kunnen de gemeente een aanwijzing geven om de doorwerking van hun ruimtelijke beleid in het bestemmingsplan (of projectbesluit) zeker te stellen. Het gaat daarbij (anders dan bij een Algemene maatregel van bestuur (AMvB) of provinciale verordening) om concrete situaties.

Nieuw is een reactieve aanwijzing. Een reactieve aanwijzing kan rijk of provincie geven na de vaststelling van het bestemmingsplan. Daarmee wordt dan een onderdeel van het bestemmingsplan buiten werking gesteld. Voor een reactieve aanwijzing geldt als extra voorwaarde dat rijk of provincie het betreffende onderwerp niet eerder hebben kunnen regelen met een verordening, dan wel AMvB, of een proactieve aanwijzing.

Het voorbereiden van een aanwijzing gebeurt volgens de uniforme openbare voorbereidingsprocedure.

Om de landsbelangen te dienen staan eenzelfde instrumenten het rijk ter beschikking. Het ministerie van VROM heeft gemeenten bij brief van 26 mei 2009 aangegeven met welke plannen zij rekening moeten houden. Verder heeft het rijk haar landsbelangen in een AMvB Ruimte tot uitdrukking gebracht; de ministerraad heeft eind mei 2009 ingestemd met het ontwerp van deze AMvB.

samenvattend

Ingeval een ruimtelijk plan niet in overeenstemming is met een provinciale belang, zoals bedoeld in de provinciale verordening en provinciale structuurvisie, dan bestaat het risico dat het betreffende plan geen doorgang kan vinden. Naast de mogelijkheden om een zienswijze kenbaar te maken en beroep in te stellen kan de provincie namelijk ook een formele aanwijzing geven en zelfs in het uiterste geval een 'eigen' bestemmingsplan (inpassingsplan) opstellen.

Gelet op de uitgebreide interventiemogelijkheden van provincie (en rijk) kan geconcludeerd worden dat de rol van de bestuursorganen van gemeenten in de richting van met name provincie is veranderd. De gemeente zal ten aanzien van deze nieuwe ontwikkeling haar positie moeten bepalen. De gemeente zal vaker dan nu het geval is in overleg moeten treden met voornamelijk de provincie.

BEHEERSVERORDENING

Voor delen van het grondgebied van een gemeente waar geen ruimtelijke ontwikkeling te verwachten is, biedt de Wro de keuze om in plaats van een (conserverend) bestemmingsplan een beheersverordening vast te stellen.

De basis van een beheersverordening is een verordening met een kaart waarop in elk geval het betrokken gebied is aangegeven. Verder kan op de kaart de bestaande bebouwing worden aangeduid, waarbij ook informatie gegeven wordt over de gebruiks- en bouw mogelijkheden. De mogelijkheid bestaat om door middel van een buitenplanse ontheffing (projectbesluit) af te wijken van regels uit de verordening om toch medewerking te verlenen aan de realisering van een ruimtelijke ontwikkeling. Bij een bestemmingsplan wordt deze bedoelde ontheffing projectbesluit genoemd en bij een beheersverordening is er sprake van een projectafwijkingbesluit.

Wat betreft de procedure kan worden opgemerkt, dat in tegenstelling tot een conserverend bestemmingsplan een beheersverordening in principe geen procedure behoeft te doorlopen. Tevens staan er geen rechtsmiddelen, zoals het instellen van beroep, open. Hiermee sluit de beheersverordening aan bij de procedure van andere verordeningen die door de gemeenteraad worden vastgesteld.

De meerwaarde van een beheersverordening zal zich in de praktijk moeten bewijzen. Tot die tijd is er geen aanleiding om in plaats van een bestemmingsplan te kiezen voor een beheersverordening. Dit betekent echter niet dat de beheersverordening buiten toepassing wordt verklaard. De optie van een beheersverordening in plaats van een bestemmingsplan wordt opengehouden.

PROJECTBESLUIT

Zoals eerder aangegeven heeft de wetgever in de Wro beoogd de positie van het bestemmingsplan te versterken en het bestemmingsplan daarmee een centrale rol te geven. Om tegemoet te komen aan maatschappelijke signalen is een projectbesluit in de wet opgenomen, welke in de plaats van artikel 19 lid 1 WRO (oud) is gekomen. De gemeenteraad is bevoegd een projectbesluit te nemen. De mogelijkheid bestaat deze bevoegdheid te delegeren aan het college.

Een belangrijk aspect van het projectbesluit is dat de gemeente geen bouwleges mag heffen totdat het onherroepelijk projectbesluit in een ontwerpbestemmingsplan is opgenomen en deze is vastgesteld.

Opname in een ontwerpbestemmingsplan moet binnen 1 jaar plaatsvinden; deze termijn kan met 2 jaar of 4 jaar verlengd worden naargelang voldaan wordt aan de in de Wro aan gestelde voorwaarden. Aangezien ten behoeve van het projectbesluit een procedure is doorlopen, is het indienen van zienswijzen niet meer mogelijk wanneer het projectbesluit is ingepast in een bestemmingsplan.

De procedure van het projectbesluit is vergelijkbaar met een bestemmingsplanprocedure en is op hoofdlijnen als volgt.

- Voorontwerp – inspraak en overleg met relevante instanties;
- Ontwerp –zienswijzen
- Vaststelling.

Op basis van een goede ruimtelijke onderbouwing (inclusief tekening projectgebied) wordt een ieder gedurende 6 weken in de gelegenheid gesteld een zienswijze kenbaar te maken (mondeling of schriftelijk). Van een mondelinge zienswijze wordt door de gemeente een verslag opgesteld. De binnengekomen zienswijzen worden gedurende de genoemde termijn van 6 weken ook ter inzage gelegd. De gemeente is niet meer verplicht de indieners van zienswijzen te horen. De gemeenteraad stelt het eventueel aangepaste projectbesluit tezamen met een nota van beantwoording van de zienswijzen vast. Het projectbesluit en bijbehorende stukken liggen ten behoeve van de mogelijkheid tot het instellen van beroep gedurende 6 weken ter inzage.

In de wet wordt niet aangeduid in welke gevallen voor een projectbesluit gekozen kan worden in plaats van een bestemmingsplan. Dit betekent dat de gemeente zal moeten bepalen of een projectbesluit überhaupt een planologisch instrument is, welke de gemeente wil toepassen. Indien deze vraag met ja wordt beantwoord, zal duidelijk gemaakt moeten worden in welke gevallen gekozen wordt voor een projectbesluit. Tevens zal daarbij bepaald moeten worden of delegatie van de raadsbevoegdheid aan het college opportuun is.

GRONDEXPLOITATIEWET

Met de opname van het onderwerp Grondexploitatie (verder te noemen grondexploitatiewet) in de nieuwe Wro wordt beoogd de rollen van gemeente en eigenaren bij particuliere grondexploitatie te verduidelijken. In het proces van locatieontwikkeling spelen grondbezit en grondexploitatie een cruciale rol. Een grondeigenaar mag in beginsel zijn eigen perceel ontwikkelen. De gemeente wil daarentegen de ruimtelijke ontwikkeling sturen en streeft naar een goede ruimtelijke kwaliteit en een eerlijke verdeling van de kosten en baten van grondexploitatie. Dat kan niet zonder wettelijke grondslag. De Wro biedt de gemeente de mogelijkheid om de ruimtelijke ontwikkeling te sturen en de Grondexploitatiewet geeft de gemeente instrumenten om de particuliere grondexploitatie te geleiden. Hoewel de doelstelling van de Grondexploitatiewet bescheiden is, namelijk een verbetering van het kostenverhaal en de gemeentelijke regie, heeft de wet ingrijpende gevolgen voor de praktijk.

Doelstelling van het wetsvoorstel is een goede regeling voor kostenverhaal, binnenplanse verevening en enkele locatie-eisen bij particuliere grondexploitatie. Belangrijk daarbij is dat het stelsel rechtszekerheid biedt en *freeriders* niet meer de kans geeft het kostenverhaal te ontwijken. Daarnaast wil de regering ook meer transparantie, zeggenschap voor de consument en concurrentie. De regering streeft naar een regeling die recht doet aan de belangen van zowel gemeenten als particuliere eigenaren en derdebelaagden. Daarom is als tegenwicht bij enkele ruimere bevoegdheden voor gemeenten een aantal inhoudelijke en procedurele waarborgen ten behoeve van eigenaren en belanghebbenden ingebouwd. In de wet blijft vrijwillige samenwerking voorop staan, in welke vorm dan ook, omdat gebleken is dat gemeenten en particuliere eigenaren daar de voorkeur aan geven. Daarom is in de wet gekozen voor voortzetting van een gemengd stelsel voor grondexploitatie met zowel een privaatrechtelijk als publiekrechtelijk spoor.

Privaatrechtelijk spoor Grondexploitatie

De wet legt allereerst een nieuwe basis voor privaatrechtelijke overeenkomsten over grondexploitatie tussen gemeenten en projectontwikkelaars en andere particuliere eigenaren. Dat is nodig, omdat gelet op de jurisprudentie, betwijfeld kan worden of zonder een wettelijke basis een gemeente met particuliere eigenaren overeenkomsten kan sluiten over grondexploitatie met daarin bepalingen over het kostenverhaal. Die wettelijke basis is breed. De wet bestrijkt niet alleen de vanuit de Wro bekende exploitatieovereenkomsten, maar alle overeenkomsten tussen een gemeente en een particuliere eigenaar over grondexploitatie. Dus ook PPSovereenkomsten, samenwerkingsovereenkomsten, realisatieovereenkomsten, overeenkomsten in het kader van een bouwclaim, concessie of joint venture (bijvoorbeeld oprichting van een gemeenschappelijke exploitatiemaatschappij).

De wet kent twee typen overeenkomsten over grondexploitatie: anterieure en posterieure.

I. Anterieure overeenkomst

Een anterieure overeenkomst wordt gesloten in de beginfase van een project, voordat een exploitatieplan is vastgesteld. Dit type zal verreweg het meeste voorkomen. Bij een anterieure overeenkomst hebben partijen veel onderhandelingsruimte en zijn ze niet gebonden aan het publiekrechtelijke kader in de Grondexploitatiewet. In een anterieure overeenkomst over grondexploitatie mogen ook afspraken worden gemaakt over financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen buiten de locatie, dus in een groter gebied. Te denken valt bijvoorbeeld aan bijdragen aan groen- en recreatiegebieden. Hiermee wordt dus de mogelijkheid van bovenplanse verevening geïntroduceerd. Ongeclausuleerd is de bevoegdheid niet. De afspraken moeten wel betrekking hebben op een concrete gebiedsontwikkeling en passen binnen een structuurvisie van gemeente, provincie of Rijk. Bovendien gelden de algemene eisen van het Burgerlijk Wetboek en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in de Awb.

II. Posterieure overeenkomst

Posterieure overeenkomsten zijn overeenkomsten, gesloten nadat het exploitatieplan is vastgesteld. Bij deze overeenkomsten is de bewegingsruimte kleiner. Ze mogen niet afwijken van het exploitatieplan.

Publiekrechtelijk spoor Grondexploitatie

Een van de belangrijkste vernieuwingen die de wet brengt is het verplichtende karakter van kostenverhaal. Een gemeente moet de kosten verhalen en mag er niet meer 'zoals in het huidige stelsel' van afzien. Toch leidt het verplichtende karakter niet automatisch naar een eenzijdig publiekrechtelijk optreden van de gemeente. Privaatrechtelijke afspraken hebben de voorkeur. Dat behoeft nadere uitleg. Formeel is er straks sprake van een verplichting tot kostenverhaal. Als een gemeente er niet in geslaagd is met alle particuliere eigenaren in een gebied een overeenkomst te sluiten over grondexploitatie, moet de gemeente publiekrechtelijk kosten verhalen bij partijen waarmee niet gecontracteerd is. Is het kostenverhaal al van alle eigendommen verzekerd en is het stellen van locatie-eisen niet nodig, dan zal de gemeenteraad kunnen afzien van het publiekrechtelijke instrumentarium. Door deze constructie zal het publiekrechtelijke instrument voor het kostenverhaal en locatie-eisen in de praktijk aanvullend werken, voornamelijk als stok achter de deur. Bij welke activiteiten is de gemeente verplicht tot een publiekrechtelijke regeling? Dat is gekoppeld aan twee voorwaarden.

1. In de eerste plaats is een ruimtelijk besluit op grond van de Wro nodig. Het publiekrechtelijk instrumentarium is alleen van toepassing bij de vaststelling van een bestemmingsplan, een wijzigingsplan, een uitwerkingsplan, een projectbesluit of een projectafwijkingbesluit (besluit tot afwijking van de beheersverordening).

2. De tweede voorwaarde is dat het ruimtelijk besluit voorziet in nieuwbouw of in belangrijke en omvangrijke verbouwplannen met functiewijzigingen, zoals de verandering van een fabrieksgebouw in appartementen. De bouwplannen waar het om gaat zijn in het Bro aangewezen. Als aan beide voorwaarden is voldaan, moet de gemeente het publiekrechtelijke instrumentarium toepassen.

Het exploitatieplan

Als eerste stap in het publiekrechtelijk spoor moet de gemeente een exploitatieplan opstellen. Het exploitatieplan is een nieuwe planfiguur. Het biedt de grondslag voor publiekrechtelijk kostenverhaal en bevat de noodzakelijke locatie-eisen. Een exploitatieplan bevat in ieder geval een exploitatieopzet. Ten aanzien van het opstellen van de exploitatieopzet gaat de wet uit van de fictie dat de gemeente als enige exploitant optreedt. Bij de exploitatieopzet wordt uitgegaan van objectief vastgestelde marktconforme prijzen, zowel bij de kosten als de opbrengsten, waaronder de uitgifteprijzen. Voor de grondexploitatie maakt het niet uit wie de kosten maakt, of dat de gemeente is of een particuliere eigenaar of een andere overheid. Alle verhaalbare kosten worden meegeteld. Ook moeten in het exploitatieplan regels staan voor het omslaan van de kosten over de verschillende uitgiftecategorieën van de uit te geven gronden. De toedeling van de kosten vindt plaats aan de hand van de verhouding tussen de gehanteerde uitgifteprijzen. Aan de gronden die objectief gezien de hoogste grondopbrengst kennen, zullen ook de hoogste kosten worden toebedeeld.

- Verruiming toetsingskader aanvraag bouwvergunning

Een vastgesteld exploitatieplan brengt veranderingen mee voor de bouwvergunning en de aanvraag daartoe. Die veranderingen hebben betrekking op:

- de indieningsvereisten voor de aanvraag om bouwvergunning;
- de toetsing van de aanvraag aan het exploitatieplan;
- de aanhouding van de aanvraag tot het exploitatieplan onherroepelijk is geworden;
- het aan de aanvraag verbinden van voorschriften over betaling van een exploitatiebijdrage en over de te stellen zekerheid.

Naast het exploitatieplan maken de andere instrumenten van de nieuwe Wro, te weten het inpassingsplan, de beheersverordening en de provinciale verordening ook deel uit van het toetsingskader van een aanvraag om bouwvergunning. Deze verruiming van het toetsingskader van de aanvraag om bouwvergunning brengt een verandering in werkprocessen met zich mee, alsmede eventuele organisatorische aspecten.

DIGITALISERINGSVERPLICHTINGEN

De nieuwe Wro voorziet in de verplichting van het digitaliseren en elektronisch beschikbaar stellen van nagenoeg alle planologische visies, plannen, besluiten, verordeningen en algemene maatregelen van bestuur (verder te noemen instrumenten). Hierbij wordt voor gemeenten uitgegaan van het elektronisch beschikbaar stellen van

- structuurvisie
- bestemmingsplannen, wijzigingsplannen, uitwerkingsplannen;
- voorbereidingsbesluit;
- buiten toepassing verklaring beheersverordening;
- projectbesluit;
- tijdelijke ontheffing.

Verder wordt nog gedacht om ook exploitatieplannen elektronisch beschikbaar te gaan laten stellen; hierover heeft de wetgever nog geen besluit genomen. Dit zou overigens aansluiten bij de thans bestaande wettelijke verplichting om overeenkomsten bekend te maken.

Door het elektronisch beschikbaar stellen van diverse instrumenten vergroot een gemeente haar dienstverlening aan inwoners, ondernemers, makelaarskantoren en andere belangstellenden, alsmede de interne dienstverlening. Een ieder zou dan eenvoudig op elk gewenst tijdstip én gewenste locatie (thuis/werk) bijvoorbeeld bestemmingsplannen kunnen raadplegen.

RO Standaarden 2008

De grondslag van de verplichting tot digitalisering en het elektronisch beschikbaar stellen van voornoemde instrumenten is te vinden in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). In het Bro kunnen er nadere regels gesteld worden omtrent de elektronische werkwijze. Dat zal ook gaan gebeuren.

Er zullen regels omtrent de elektronische werkwijze gaan gelden, welke betrekking hebben op de vormgeving, inrichting, authenticiteit van de instrumenten en methodes en technieken voor het elektronisch beschikbaar stellen. De ministeriële regeling genaamd "Regeling standaarden ruimtelijke ordening", die de elektronische werkwijze conform RO Standaarden voorschrijft, is echter nog niet in werking getreden. De inwerkingtreding van deze Regeling was voorzien op 1 juli 2008, vervolgens werd deze uitgesteld tot 1 juli 2009. Onlangs is besloten de Regeling op 1 januari 2010 van kracht te laten gaan. Dit levert een langere overgangstermijn op tussen de inwerkingtreding van de nieuwe Wro en de inwerkingtreding van de Regeling.

Overgangperiode (tot 1 januari 2010)

De situatie tijdens deze overgangperiode is globaal als volgt:

- Voor bestemmingsplannen, inpassingsplannen, wijzigings- en uitwerkingsplannen en projectbesluiten is er vanuit de Wro een plicht om deze elektronisch beschikbaar te stellen, echter zonder technische vereisten. Concreet betekent dit, dat de instrumenten in pdf-formaat beschikbaar worden gesteld op de gemeentelijke website.
- Voor de overige Wro instrumenten, bijvoorbeeld structuurvisies, is het elektronisch beschikbaar stellen niet verplicht. Ten behoeve van de dienstverlening wordt het elektronisch beschikbaar stellen van de nieuwe structuurvisie via de gemeentelijke website voorgestaan.
- Het hanteren van de RO Standaarden 2008 is niet verplicht, maar dit kan en mag wel. Onderdeel van die RO Standaarden is het SVBP 2008 (standaard vergelijkbare bestemmingsplannen). In dat document is de verplichte standaardisatie van bestemmingsplannen en inpassingsplannen vastgelegd. Verder zijn bijvoorbeeld de verplichte hoofdgroepen van bestemmingen benoemd en de verplichte kleuren van de verschillende bestemmingen vastgelegd. Binnen Hellevoetsluis wordt conform het SVBP 2008 gewerkt. Het handboek standaardregels bestemmingsplannen is daartoe geactualiseerd en op 6 januari 2009 door het college vastgesteld.

- Bronhouders kiezen zelf het moment van overstappen op de digitale werkwijze conform RO Standaarden 2008.
- Bij twijfel prevaleert het analoge plan boven het digitale plan.
- In de ministeriële regeling genaamd “Regeling ruimtelijke documenten op papier” worden regels gesteld voor analoge eisen gedurende de overgangperiode. Deze Regeling komt te vervallen wanneer de Regeling standaarden ruimtelijke ordening inwerking treedt.

Vanaf 1 januari 2010

Na inwerkingtreding van de “Regeling standaarden ruimtelijke ordening” zal voor nagenoeg alle instrumenten uit de Wro gelden, dat deze conform RO standaarden 2008 gemaakt en beschikbaar worden gesteld. In deze fase prevaleert het digitale plan boven het analoge plan bij geconstateerde verschillen of wanneer beide vormen tot een verschillende uitleg aanleiding geven. Nadat een Wro besluit genomen is, moet het besluit met bijbehorende stukken elektronisch worden gepubliceerd. De publicatie komt op drie manieren tot uitdrukking:

1. Beschikbaarheid
alle tot het instrument behorende bestanden zijn beschikbaar op internet en kunnen door een ieder worden gedownload;
2. Vindbaarheid
het Wro instrument kan worden gevonden middels het manifest (de elektronische inhoudsopgave van de planvoorraad van een overheidorgaan), waar verwijzingen naar dit instrument en de bijbehorende bestanden worden gegeven;
3. Toegankelijkheid
het instrument is op een toegankelijke manier raadpleegbaar in een digitale verbeelding.

De werkzaamheden die voortvloeien uit de digitale aspecten van de Wro vindt u terug in het actieprogramma.

AANBEVELINGEN

	Aanbevolen wordt:
1	om mede in verband met het financieel belang van de gemeente uitsluitend in uitzonderlijke gevallen (zaken van groot maatschappelijk belang bijvoorbeeld) een projectbesluit toe te passen.
2	de gemeenteraad voor te stellen de beslissingsbevoegdheid omtrent aanvragen om een projectbesluit (het weigeren of nemen van een projectbesluit, doorlopen van de volledige procedure) aan het college te delegeren. Op deze wijze kan aan de aanvrager een snelle procesgang worden geboden én kan snel ingespeeld worden op urgente maatschappelijke ontwikkelingen.
3	duidelijkheid te verstrekken in welke gevallen de gemeente opdrachtgever is voor de ontwikkeling van een postzegelplan (= bestemmingsplan voor ruimtelijke ontwikkeling) en wanneer het opdrachtgeverschap van een postzegelplan rust bij de initiatiefnemer van de ruimtelijke ontwikkeling.
3A.	de gemeente opdrachtgever te laten zijn voor de ontwikkeling postzegelplannen voor ruimtelijke ontwikkelingen die <ul style="list-style-type: none"> • staan op de meerjarenplanning woningproductie gemeente Hellevoetsluis én/of • gemeentelijke prioriteit hebben in verband met bijvoorbeeld gemeentelijke ambities of een belangrijke maatschappelijke ontwikkeling.
3B.	de initiatiefnemer opdrachtgever te laten zijn voor de ontwikkeling van een postzegelplan voor een ruimtelijke ontwikkeling die <ul style="list-style-type: none"> • niet voldoen aan de criteria van opdrachtgeverschap gemeente; • kleinschalig te noemen zijn; • een meer particulier belang dan maatschappelijk belang kennen.
3C.	het opdrachtgeverschap van een postzegelplan en de daaraan gerelateerde voorwaarden en nadere afspraken vast te leggen in de te sluiten overeenkomst met de initiatiefnemer. Indien de initiatiefnemer opdrachtgever zal zijn, zullen de voorwaarden met betrekking tot de ontwikkeling van het postzegelplan in de te sluiten overeenkomst moeten worden opgenomen. Deze voorwaarden zijn <ul style="list-style-type: none"> • een postzegelplan moet worden opgesteld conform handboeken “standaardregels bestemmingsplannen” en “digitalisering bestemmingsplannen”; • de initiatiefnemer zal zijn rechten (intellectueel eigendom) inzake het postzegelplan aan de gemeente moeten overdragen, voordat vaststelling van het postzegelplan door de raad plaatsvindt. <p>Tevens zullen nadere afspraken over de toetsende rol van de gemeente ten aanzien de aanlevering van juiste producten, de benodigde aanpassingen om te komen tot een definitief voorontwerp bestemmingsplan, een definitief ontwerpbestemmingsplan en een definitief vastgesteld bestemmingsplan, de beantwoording van zienswijzen en de uitvoering van onderzoeken vastgelegd moeten worden.</p>
4	het instrument beheersverordening alleen toe te passen wanneer dit instrument een significante meerwaarde heeft ten opzichte van het opstellen van een (conserverend) bestemmingsplan.
5	conform de Wro primair te streven naar het sluiten van anterieure overeenkomsten met initiatiefnemers. Het instrument exploitatieplan alleen toe te passen wanneer een anterieure overeenkomst ontbreekt: geen overeenstemming over een anterieure overeenkomst wordt bereikt of het sluiten van een anterieure overeenkomst niet opportuun is (o.a. in het kader van onteigening).

ACTIEPROGRAMMA

NR	ACTIE	ACTIENEMENDE AFDELING	TERMIJN (indicatie)	
1.	Actualisatie oude bestemmingsplannen	BRM Betrokken afdelingen: OPM, BMO, BECTA	2007 – 2011; actualisatieproces start dan weer in 2017.	Status: Doorlopend proces.
2	Digitalisering bestemmingsplannen	BRM Betrokken afdelingen: GAI, BMO, SB	Vierde kwartaal 2009 (in verband met datum in werkingtreding wettelijke verplichting)	Status: Opdracht is verleend voor de uitvoering van deze actie.
3	Handboek standaardregels Bestemmingsplannen	BRM Betrokken afdelingen: OPM	Op 6 januari 2009 door het college vastgesteld	Status: Actie is gereed.
4	Actualisering handboek digitalisering bestemmingsplannen	BRM Betrokken afdelingen: GAI, BMO, SB	Vierde kwartaal 2009 (link met actie 2)	Status: Opdracht is verleend voor de uitvoering van deze actie.
5	Delegatiebesluit inzake projectbesluiten	BRM Betrokken afdelingen: n.v.t	Derde kwartaal 2009	Status: In uitvoering.
6	Werkprocessen en procedures omschrijven - Relatie met BAG en WABO	BRM Betrokken afdelingen: BECTA, OPM, BMO, GRIFFIE	Vierde kwartaal 2009	Status: Uitvoering moet nog starten.
7	Organisatorische aspecten naar aanleiding van de Wro en in relatie tot de werkprocessen en procedures. - taakverdeling; - personele capaciteit.	BRM/OPM	Eerste kwartaal 2010	Status: Uitvoering moet nog starten.
8	Communicatiedocument procedures en projecten - onder andere info op gemeentelijke website	BRM Betrokken afdelingen : BMO, OPM, BECTA	Vierde kwartaal 2009	Status: Uitvoering moet nog starten.

NR	ACTIE	ACTIENEMENDE AFDELING	TERMIJN (indicatie)	
9	Standaardbekendmakingen vernieuwen	BRM Betrokken afdelingen: BMO	Vierde kwartaal 2009	Status: Uitvoering moet nog starten.
10	Richtlijnen voor behandeling planschadeverzoeken	BRM Betrokken afdelingen: nvt	Vaststelling heeft reeds plaats gevonden in maart 2009	Status: Actie is gereed.
11	GREX proof maken structuurvisie	OPM Betrokken afdelingen: BRM, BMO	Eerste kwartaal 2010	Status: In uitvoering.
12	Actualisatie grondbeleid	OPM Betrokken afdelingen: BECTA, BRM	Vierde kwartaal 2009	Status: Uitvoering moet nog starten.
13	Opstellen grondprijnsbeleid	OPM Betrokken afdelingen: BECTA, BRM	Vierde kwartaal 2009	Status: Uitvoering moet nog starten.
14	Ontwikkeling model exploitatieplan	OPM Betrokken afdelingen: BRM	Derde kwartaal 2009	Status: In voorbereiding.
15	Aanpassen legesverordening	BECTA Betrokken afdelingen: BRM, OPM, BMO	Vierde kwartaal 2009	Status: Uitvoering moet nog starten.

BIJLAGE: KEUZES INZAKE PROJECTBESLUIT, DELEGATIEBESLUIT EN OPDRACHTGEVERSCHAP POSTZEGELPLANNEN

De praktijk vraagt thans keuzes te maken over de toepassing van projectbesluiten, eventuele delegatie van de bevoegdheid een projectbesluit te nemen aan het college en het opdrachtgeverschap van postzegelplannen.

Projectbesluit

Zoals u eerder heeft kunnen lezen biedt de wet de mogelijkheid om een projectbesluit toe te passen om medewerking te kunnen verlenen aan een ruimtelijke ontwikkeling. Een projectbesluit brengt echter wel met zich mee dat

- legesheffing wettelijk wordt opgeschort zo lang het onherroepelijk projectbesluit niet is opgenomen in een bestemmingsplan, welke is vastgesteld; én
- vaststelling van het betreffende bestemmingsplan binnen 1 jaar nadat het projectbesluit onherroepelijk is geworden moet plaatsvinden.

Verlenging van de termijn van 1 jaar is mogelijk met

- maximaal 2 jaar indien het aannemelijk is dat het projectbesluit opgenomen zal worden in een regulier bestemmingsplan, dat binnen die termijn zal worden vastgesteld.
- maximaal 4 jaar, indien aannemelijk is het projectbesluit zal worden opgenomen in een bestemmingsplan tezamen met een projectbesluit op aangrenzende gronden of op gronden die betrokken zijn in hetzelfde uit te werken bestemmingsplan.

Gelet op de wettelijke opschorting van legesheffing is het toepassen van een projectbesluit niet aantrekkelijk gemaakt. Dit zou eventueel anders zijn als een ontwikkelende partij bereid is om toch leges te betalen, voordat er sprake is van een vastgesteld bestemmingsplan waarin het onherroepelijke projectbesluit is opgenomen.

VOORDELEN PROJECTBESLUIT	NADELEN PROJECTBESLUIT
Snelle procedure ingeval geen inspraak wordt verleend en delegatie van de beslisbevoegdheid aan het college heeft plaatsgevonden.	Opschorting legesheffing totdat er een bestemmingsplan is vastgesteld, waarin het projectbesluit is opgenomen (=wettelijke bepaling). - Eventueel in een overeenkomst afspreken dat initiatiefnemer toch vooruitlopend op vaststelling bestemmingsplan leges betaalt brengt het risico van onverschuldigde betaling met zich mee.

Bepaald zal moeten worden of toepassing gegeven wordt aan een projectbesluit en zo ja in welke gevallen. Ten behoeve van de te maken keuze volgen hierna een drietal scenario's, waarbij naast beleidsmatige aspecten ook enige organisatorische aspecten zijn genoemd.

Scenario A. geen projectbesluit (voorkeursscenario)

beleidsmatig

Conform de Wro wordt het bestemmingsplan centraal gesteld en worden er ten behoeve van ruimtelijke ontwikkelingen alleen bestemmingsplannen genaamd postzegelplannen opgesteld. Verder kan het college in voor haar uitzonderlijke gevallen (zaken van groot maatschappelijk belang bijvoorbeeld) ervoor kiezen toch een projectbesluit toe te passen; mede ten behoeve van de doelmatigheid ligt een delegatiebesluit voor projectbesluiten voor de hand.

organisatorisch

- De werkzaamheden voor beleidsveld RO op het gebied van bestemmingsplannen nemen significant toe.
- De bestaande vacature voor een planologisch medewerker RO wordt ingevuld;
- Projectbesluiten zijn ontheffingen (vrijstellingen). Het begeleiden van vrijstellingsprocedures is een onderdeel van de werkzaamheden van beleidsveld Bouwvergunningen. Geen projectbesluiten betekent een afname van die werkzaamheden van beleidsveld Bouwvergunningen.

Scenario B. projectbesluit ten behoeve van een ruimtelijke ontwikkeling, indien binnen maximaal 2 jaar na de geplande vaststellingsdatum van het projectbesluit een regulier bestemmingsplan (actualisatie) zal worden vastgesteld.

beleidsmatig

- Conform de Wro wordt het bestemmingsplan nog steeds centraal gesteld en wordt in zekere mate gebruik gemaakt van de mogelijkheden die de Wro biedt.
- Gelet op het aantal bestemmingsplannen welke nog geactualiseerd moeten worden, zal er in de praktijk sprake zijn van enkele (circa 5) projectbesluiten voor de komende 2 jaren.
- Voor ruimtelijke ontwikkelingen die niet vallen binnen de nog te actualiseren bestemmingsplannen zal dan een postzegelplan worden opgesteld;
- Wanneer alle bestemmingsplannen geactualiseerd zijn, dan zal er gedurende zeker 5 jaar geen projectbesluit genomen kunnen worden.

organisatorisch

- De werkzaamheden voor beleidsveld RO op het gebied van bestemmingsplannen nemen toe.
- De bestaande vacature voor een planologisch medewerker RO wordt ingevuld;
- Projectbesluiten zijn ontheffingen (vrijstellingen). Het begeleiden van vrijstellingsprocedures is een onderdeel van de werkzaamheden van beleidsveld Bouwvergunningen. Voor de korte termijn betekent dit naar verwachting nog geen afname van die werkzaamheden van beleidsveld Bouwvergunningen; voor de middellange termijn naar verwachting wel.

Scenario C. Projectbesluit voor alle ruimtelijke ontwikkelingen (waarbij het financieel belang is geborgd).

beleidsmatig

De gemeentelijke werkwijze onder WRO (oud) wordt voortgezet. Om de twee jaar zal een bestemmingsplan worden vastgesteld, waarin de onherroepelijke projectbesluiten worden opgenomen (vergelijking veegbrief). In beginsel hoeft er geen procedure te worden doorlopen.

Gelet op de wettelijke bepaling inzake opschorting legesheffing loopt de gemeente een risico dat een ontwikkelende partij zich gaat beroepen op onverschuldigde betaling. Dit risico wordt in zekere mate beperkt aangezien als uitgangspunt gehanteerd wordt dat om de 2 jaar een bestemmingsplan zal worden vastgesteld.

organisatorisch

Geen significante verandering voor de beleidsvelden RO en Bouwvergunningen.

Delegatie beslisbevoegdheid projectbesluit aan college

De keuze voor de toepassing van projectbesluiten leidt tot de vraag of delegatie van de raadsbevoegdheid inzake projectbesluiten aan het college opportuun is. Met betrekking tot delegatie is belangrijk dat de raad zijn kaderstellende rol op een goede manier kan blijven vervullen. Gelet hierop is het nodig de raad waarborgen in de vorm van criteria/voorwaarden aan te reiken. Deze zijn bij scenario B en C als volgt.

Scenario B

Onder het voormalig regime van de WRO is door de raad een delegatiebesluit genomen. De vrijstelling artikel 19 lid 1 WRO was gedelegeerd aan het college wanneer er sprake was van een ruimtelijke ontwikkeling, welke viel binnen een bestemmingsplan ouder dan 10 jaar. Deze categorie sluit aan bij scenario B. Voorwaarde: Delegatie in het geval

- de ruimtelijke ontwikkeling valt binnen een nog te actualiseren bestemmingsplan en de actualisatie van dat betreffende bestemmingsplan binnen maximaal 2 jaar ter hand genomen zal worden

Scenario C

Voor scenario C zouden twee criteria kunnen worden genoemd. Delegatie in het geval

1. de ruimtelijke ontwikkeling valt binnen een nog te actualiseren bestemmingsplan en de actualisatie van dat betreffende bestemmingsplan binnen maximaal 2 jaar ter hand genomen zal worden; of
2. Ten behoeve van de ruimtelijke ontwikkeling door de raad een programma van eisen en randvoorwaarden en/of een stedenbouwkundige visie is/zijn vastgesteld én de raadscommissie zich heeft kunnen vinden in het stedenbouwkundig plan van die ruimtelijke ontwikkeling.

Opdrachtgeverschap postzegelplannen (bestemmingsplan ten behoeve van een ruimtelijke ontwikkeling/project)

Het vaststellen van een bestemmingsplan of postzegelplan is op gemeentelijke niveau primair een bevoegdheid van de gemeenteraad. Het verlenen van opdracht voor het opstellen van een bestemmingsplannen en postzegelplannen geschiedt dan ook al jaren door de gemeente. Het opdrachtgeverschap voor postzegelplannen behoeft echter niet altijd bij de gemeente te rusten. Dit is een keuze.

De praktijk vraagt om na te denken over de vraag of het opdrachtgeverschap van postzegelplannen in alle gevallen moet rusten bij de gemeente. Het voorstel is navolgende aanpak te hanteren omtrent het opdrachtgeverschap.

Opdrachtgever postzegelplannen (bestemmingsplannen ten behoeve van een ruimtelijke ontwikkeling/project)	
Gemeente	Initiatiefnemer
postzegelplannen voor ruimtelijke ontwikkelingen die <ul style="list-style-type: none">• staan op de meerjarenplanning woningproductie gemeente Hellevoetsluis én/of• gemeentelijke prioriteit hebben in verband met bijvoorbeeld gemeentelijke ambities of een belangrijke maatschappelijke ontwikkeling.	Postzegelplannen voor ruimtelijke ontwikkelingen die <ul style="list-style-type: none">• niet voldoen aan de criteria van opdrachtgeverschap gemeente;• kleinschalig te noemen zijn;• een meer particulier belang dan maatschappelijk belang kennen.

Ingeval de initiatiefnemer opdrachtgever is dan zal hij wat betreft het opstellen van het postzegelplan aan voorwaarden van de gemeenten moeten voldoen. Hierbij moet aan het volgende worden gedacht

- Opstellen postzegelplan conform handboeken “standaardregels bestemmingsplannen” en “digitalisering bestemmingsplannen”;
- De initiatiefnemer zal zijn rechten (intellectueel eigendom) inzake het postzegelplan aan de gemeente moeten overdragen, voordat vaststelling van het postzegelplan door de raad plaatsvindt.

Verder zal inhoud gegeven moeten worden aan de toetsende rol van de gemeente ten aanzien

- de aanlevering van juiste producten;
- de benodigde aanpassingen om te komen tot een definitief voorontwerp bestemmingsplan, een definitief ontwerpbestemmingsplan en een definitief vastgesteld bestemmingsplan;
- de beantwoording van zienswijzen;
- de uitvoering van onderzoeken.

Voorafgaande aanpak en benadering zal mede in het kader van de dienstverlening ook algemeen kenbaar gemaakt moeten worden.