

Ontwerp Besluit ruimtelijke ordening

NOTA VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Op 28 november 2006 is in het Staatsblad¹ gepubliceerd de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro), die nieuwe regels bevat omtrent de ruimtelijke ordening. Gelijktijdig met de inwerkingtreding van deze wet op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip zal de uit 1965 daterende Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: WRO) worden ingetrokken. Daarmee komt ook de rechtsgrond aan het op laatstgenoemde wet gebaseerde Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 (hierna: Bro 1985) te ontvallen.

De Wro bepaalt in een aantal artikelen dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden of kunnen worden gegeven ter uitwerking van bepaalde onderdelen van die wet. Het belangrijkste is artikel 3.37, waarin wordt bepaald dat regels gesteld kunnen worden omtrent de voorbereiding, vormgeving, inrichting, beschikbaarstelling en (nadere) regels omtrent de inhoud van bestemmingsplannen, inpassingsplannen en projectbesluiten en de toelichting onderscheidenlijk onderbouwing daarbij. In het onderhavige Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) is aan deze bepalingen uitvoering gegeven. De Wro maakt het in andere artikelen ook mogelijk om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen. Bij het stellen van regels in dit Bro is van deze bevoegdheid in beperkte mate gebruik gemaakt. In zijn algemeenheid is bij de formulering van het besluit grote terughoudendheid betracht, met het oog op het terugdringen van overbodige regelgeving. Als uitgangspunt is gehanteerd dat er niet meer geregeld wordt dan echt nodig is.

Naar zijn opzet is het Bro in grote lijnen vergelijkbaar met het Bro 1985. De bij het Bro gestelde regels kunnen globaal in drie groepen worden ingedeeld:

- a. regels die betrekking hebben op de inhoud en vormgeving van bestemmingsplannen²;
- b. regels die betrekking hebben op procedures;
- c. regels die betrekking hebben op de taak, werkwijze en samenstelling van planologische adviesorganen.

Het doel van de onder a en b genoemde regels is het bewerkstelligen van uniformering en standaardisering zodat voor het gehele land helderheid en rechtszekerheid wordt gecreëerd. Dit geldt specifiek voor twee onderdelen van het Bro, die in vergelijking met het Bro 1985 geheel nieuw zijn: hoofdstuk 4 ‘Standaardregels in bestemmingsplannen’, en afdeling 6.1 ‘Tegemoetkoming in schade’.

¹ Stb. 566.

² Waar in deze toelichting de term ‘bestemmingsplan’ wordt gehanteerd, moet daar tevens onder worden verstaan ‘inpassingsplan’ tenzij expliciet is aangegeven dat alleen het bestemmingsplan wordt bedoeld.

Het vervolg van deze toelichting volgt grotendeels de opbouw van het Bro:

- *paragraaf 2 (Structuurvisies)* gaat in op enkele aspecten van structuurvisies;
- *paragraaf 3 (Bestemmingsplannen)* beschrijft de hoofdaspecten van het bestemmingsplan;
- *paragraaf 4 (Algemene bepalingen voor bestemmingsplannen)* gaat in op een inhoudelijke vernieuwing van het besluit, te weten de standaardregels in het bestemmingsplan;
- *paragraaf 5 (Ontheffingen)* bevat een toelichting van de vernieuwing met betrekking tot de ontheffingen;
- *paragraaf 6 (Financiële bepalingen)* beschrijft op hoofdlijnen de nieuwe regels ter zake van de financiële bepalingen;
- *de paragrafen 7 en 8 (Planologische Commissies; Overgangs- en slotbepalingen)* bevatten een toelichting op de regeling van de planologische commissies resp. de overgangs- en slotbepalingen;
- *paragraaf 9 (Nadere algemene verantwoording van het Bro)* bevat een verantwoording van het Bro.

2. Structuurvisies

2.1 De voorbereiding van een structuurvisie

Bij de opstelling van het Bro is rekening gehouden met het uitgangspunt van de Wro dat de structuurvisie zoveel mogelijk vorm- en procedure vrij dient te zijn.

Overleg, afstemming en bestuurlijke arrangementen kenmerken al decennia de ruimtelijke ordening in ons land. Ook in de Code Interbestuurlijke Verhoudingen³ is vastgelegd dat de overheidsniveaus elkaar informeren over en betrekken bij nieuwe beleidsvoornemens en knelpunten die een ander overheidsniveau raken. Structuurvisies komen dus tot stand in overleg met de verschillende bestuurslagen en overheidsorganen, en met de betrokken maatschappelijke organisaties en partijen. Het is niet nodig hiervoor nadere regels ten aanzien van dit overleg in het Bro op te nemen.

Voor een goede structuurvisie en een snelle totstandkoming en uitvoering daarvan is het creëren van draagvlak essentieel. Door (groepen) burgers en maatschappelijke organisaties in een vroeg stadium bij de ontwikkeling van ruimtelijk beleid te betrekken en te laten meedenken over de formulering van het beleid kan in een vroeg stadium draagvlak ontstaan. Daarmee wordt de kans verminderd dat later in het planproces vertragende discussies ontstaan. Het is dus nadrukkelijk gewenst dat burgers en maatschappelijke organisaties worden betrokken bij de totstandkoming van structuurvisies. Met artikel 150 van de Gemeentewet wordt aan de gemeenteraad de opdracht gegeven een verordening vast te stellen, waarin regels worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop ingezetenen en andere belanghebbende natuurlijke en rechtspersonen bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken. In deze verordening wordt de wijze geregeld waarop de eigen inwoners en in de gemeente een belang hebbende natuurlijke en rechtspersonen in staat worden gesteld hun mening omtrent beleidsvoornemens kenbaar te maken alsmede de wijze van rapportering over de uitkomsten daarvan. Het is zeer goed denkbaar dat in de gemeentelijke inspraakverordening komt te staan dat burgemeester en wethouders een ontwerp-structuurvisie eerst in concept met de inwoners en andere belanghebbenden bespreken. De open regeling van de Gemeentewet doet recht aan het uitgangspunt dat niet bij alle bestuurshandelingen altijd op dezelfde wijze inspraak moet worden verleend. Artikel 150,

³ Bijlage bij Kamerstukken II 2006/07, 30800 VII, nr. 22.

tweede lid, Gemeentewet bepaalt dat de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) voor dergelijke beleidsstukken wordt doorlopen, als de verordening daarover geen bepalingen bevat. Artikel 147 van de Provinciewet bevat een vergelijkbare regeling voor het provinciale beleid.

Er zijn geen zwaarwegende argumenten waarom het Bro bovenop of met doorkruising van de Gemeentewet, Provinciewet en Awb specifieke regels zou moeten stellen ten aanzien van het overleg en de inspraak bij de voorbereiding van de besluitvorming over structuurvisies. Verder moet worden onderkend dat voor structuurvisies die kaderstellend zijn voor m.e.r.-plichtige besluiten, of waarin ontwikkelingen zijn voorzien die mogelijke nadelige effecten voor Natura 2000-gebieden kunnen hebben, nog additionele procedurele eisen gelden. In die gevallen zal de besluitvormingsprocedure over de structuurvisie moeten voldoen aan de eisen die de Wet milieubeheer of Natuurbeschermingswet 1998 daaraan stelt. Daarin is ook de grotere betrokkenheid van publiek, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties bij de totstandkoming vastgelegd.

Wel is ervoor gekozen om in het Bro ten aanzien van de inspraak en participatie van burgers en maatschappelijke organisaties bij de totstandkoming van de structuurvisie een verantwoordingsplicht op te nemen: in artikel 2.1 is bepaald dat bij de structuurvisie moet worden aangegeven op welke wijze burgers en maatschappelijke organisaties bij die totstandkoming zijn betrokken. Een dergelijke bepaling doet enerzijds recht aan het principe dat de wijze waarop inspraak en participatie bij een - vorm- en procedurevrije - structuurvisie wordt georganiseerd zoveel mogelijk maatwerk moet zijn en waarborgt anderzijds dat een en ander daadwerkelijk plaatsvindt. De bepaling sluit aan bij de tijdens de behandeling van de Wro in de Eerste Kamer geuite wens ten aanzien van vroegtijdige burgerparticipatie.

2.2 De inhoud en inrichting van een structuurvisie

De Wro bevat in hoofdstuk 2 enkele kernbepalingen ten aanzien van de inhoud van structuurvisies. De wetgever achtte het niet nodig in het Bro verdergaande eisen aangaande de inhoud van structuurvisies op te nemen. Wel dienen structuurvisies digitaal beschikbaar te zijn. Het nu voorliggende Bro bevat daarvoor enige bepalingen en biedt tevens de grondslag voor een ministeriële regeling over de inrichting en de elektronische beschikbaarheid van structuurvisies.

2.3 Structuurvisies (mede) krachtens andere wetgeving

Het komt voor dat in andere wetten dan de Wro beleidsplannen worden voorgeschreven die voor zover zij ruimtelijke aspecten bevatten vanwege die aspecten worden aangemerkt als structuurvisie op grond van de Wro. Dit is bijvoorbeeld het geval in de Planwet verkeer en vervoer en in de Natuurbeschermingswet 1998. De status van structuurvisie heeft tot gevolg dat de Wro op deze plannen (tevens) van toepassing is en dat ook de in het onderhavige besluit opgenomen regels, zoals de verplichting tot digitalisering, voor deze plannen gelden.

3. Bestemmingsplannen

3.1 De voorbereiding van een bestemmingsplan

3.1.1 Overlegverplichtingen

Ruimtelijk ordenen is in feite altijd het bepalen van een evenwicht tussen vele uiteenlopende belangen. Nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen nopen ertoe in een bestemmingsplan de bestaande ordening van belangen in een nieuw evenwicht te brengen. Bestuursorganen op uiteenlopende niveaus hebben tot taak de aan hen toevertrouwde belangen op de juiste wijze te behartigen. Een nieuwe ordening van belangen in het – juridische bindende –

bestemmingsplan dwingt om redenen van bestuurlijke zorgvuldigheid tot het voeren van overleg met elke instantie die enig belang behartigt dat naar redelijke en geobjectiveerde – of minstens objectiveerbare - maatstaven in het geding is bij de daartoe noodzakelijke herziening van het bestemmingsplan.

Het Bro (artikel 3.1.1) bevat in de lijn van het Bro 1985 de verplichting dat het bestuursorgaan dat is belast met de voorbereiding van een bestemmingsplan, overleg pleegt met de gemeente, het waterschap en de provincie waarvan de belangen in het plan in het geding zijn, alsmede met de minister die belast is met de behartiging van de nationale belangen die in het plan in het geding zijn. De term ‘bestuursorgaan’ is gebruikt omdat de Wro aan provincie en Rijk de bevoegdheid toekent inpassingsplannen vast te stellen indien sprake is van provinciale respectievelijk nationale belangen en omdat in artikel 1.1, tweede lid, van het Bro deze plannen voor de toepassing van het Bro gelijk worden gesteld met bestemmingsplannen.

Ter uitvoering van het Nationaal Bestuursakkoord Water⁴ moet de toelichting bij een bestemmingsplan een beschrijving bevatten van de wijze waarop in het plan rekening is gehouden met de gevolgen voor de waterhuishouding. Om tot een goede beschrijving daarvan te komen is het nodig het proces van de watertoets te doorlopen, zoals beschreven in de Bestuurlijke Notitie Watertoets⁵. Dat zal in veel gevallen leiden tot overleg met de waterbeheerder in het betreffende gebied.

Het overleg tussen de bestuurlijke instanties dient in een redelijke verhouding te staan tot de aard en omvang van het bestemmingsplan. Versnelling van besluitvormingsprocedures is één van de doelstellingen van de Wro. Bij de voorbereiding van de Wro en in het kader van het Project herijking VROM-regelgeving is door partijen uit de praktijk aangegeven dat het verplichte vooroverleg bij de voorbereiding van bestemmingsplannen één van de factoren is die vertraging kunnen veroorzaken in de bestemmingsplanprocedure. Het overleg dient dan ook beperkt te blijven tot die overheidsinstanties waarmee overleg werkelijk noodzakelijk is om te voorkomen dat de taak of verantwoordelijkheid van het andere overheidsorgaan ontoelaatbaar wordt beperkt, of dat het door dat orgaan te behartigen belang aantoonbaar wordt benadeeld. Indien het gaat om een bestemmingsplanherziening (niet: inpassingsplanherziening) van geringe omvang dan wel van in planologisch opzicht ondergeschikt belang, waarbij niet of in geringe mateerschikking van de betrokken belangen aan de orde is, kan het bestuursorgaan dat belast is met de aanpassing van het bestemmingsplan, afzien van het overleg. Het is ook vanzelfsprekend dat de bedoelde andere instanties kunnen aangeven dat zij een overleg in een bepaalde aangelegenheid niet noodzakelijk achten. Denkbaar is dat de onderscheiden betrokken instanties de verschillende overlegsituaties gaan categoriseren onder verschillende noemers: gevallen waarin een overleg niet noodzakelijk wordt geacht, gevallen waarin op basis van nader contact kan worden bekeken of overleg nodig is, en gevallen waarin altijd overleg noodzakelijk is. Op deze wijze kan voor veel gevallen een belangrijke winst worden geboekt op het punt van het vermijden van onnodige bestuurslasten en van het bereiken van tijdswinst in de voorfase van de procedure. Om voortgang te bewerkstelligen kan het bestuursorgaan een termijn stellen waarbinnen de overlegpartners dienen te reageren op het ontwerpplan. De uitkomsten van het gevoerde overleg worden opgenomen in de toelichting bij het bestemmingsplan.

3.1.2 Onderzoeksverplichtingen en toetsen

a. Onderzoek en toetsing waarden van in het plan begrepen gronden.

⁴ Bijlage bij de brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat van 4 juli 2003, vw03000840.

⁵ Bijlage bij Kamerstukken II 2001/02, 27 625, nr. 14.

Op grond van artikel 3:2 van de Awb dient een bestuursorgaan bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis te vergaren omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen.

Het vaststellen of wijzigen van een bestemmingsplan kan gevolgen hebben voor de belangen van natuur en milieu, voor cultuurhistorische, landschappelijke en archeologische waarden, de waterhuishouding en andere waarden.

Het bestuursorgaan dient bij de voorbereiding van een bestemmingsplan derhalve te onderzoeken welke waarden bij het plan in het geding zijn en wat de gevolgen van het plan zijn voor deze waarden. Voor sommige daarvan is in specifieke wetgeving voorgeschreven op welke wijze de gevolgen dienen te worden onderzocht en getoetst (Habitattoets, de milieu-effectrapportage). Het onderzoek en de toetsing van andere belangen en waarden zijn gestoeld op de hiervoor genoemde algemene plicht uit de Awb. In artikel 3.1.6, onder b, van het voorliggende Bro is bepaald dat in de toelichting bij een bestemmingsplan moet worden aangegeven op welke wijze rekening is gehouden met de waarden van de in het plan begrepen gronden.

Het digitale handboek ‘stroomlijning toetsen’ dat bij het rijk in voorbereiding is kan gemeenten een praktische handreiking bieden bij de uitvoering van deze toetsing. Ook de hiernagenoemde toetsen zijn in dit handboek opgenomen. Mede in het licht van het wetsvoorstel Algemene bepalingen omgevingsrecht wordt uiteindelijk gestreefd naar de integratie van toetsen in een zgn. omgevingsrapportage. Deze integratie zal in verband met de omvang van de operatie pas over een aantal jaren kunnen worden gerealiseerd. Door de Ministerraad is in mei 2006 besloten dat er in de tussentijd in principe geen nieuwe toetsen worden geïntroduceerd.

b. Water

Bij het opstellen van een bestemmingsplan is een toets op de mogelijke impact van het voorgenomen plan voor het waterbeheer van belang. De Nota Ruimte beschrijft in paragraaf 3.2 de uitgangspunten voor het ruimtelijk waterbeleid en de instrumenten, waaronder de watertoets. De watertoets is sedert 1 november 2003 via een regeling in het Bro 1985 wettelijk verplicht voor ruimtelijke planvormen. Het Bro 1985 schreef vanaf dat moment met name een verplichte waterparagraaf in de toelichting bij de ruimtelijke plannen voor en een uitbreiding van het vooroverleg op grond van artikel 10 van dat besluit. Deze regeling is op uitdrukkelijk verzoek van de Tweede Kamer opgenomen.

Het Bro sluit bij die regeling aan: vastgelegd is dat in ieder geval de bevindingen en resultaten van de watertoets en de wijze waarop rekening is gehouden met de gevolgen van het plan voor de waterhuishouding in de toelichting bij een bestemmingsplan – bijvoorbeeld in een waterparagraaf - worden neergelegd. Naast veiligheid en wateroverlast zullen daarbij ook de gevolgen voor de waterkwaliteit alsmede mogelijke verdroging bezien moeten worden. Bovendien dient te worden aangegeven hoe rekening is gehouden met het wateradvies dat door de waterbeheerder is verstrekt.

c. Archeologie

Bij de implementatie van het verdrag van Valletta in de Monumentenwet 1988 is er al op gewezen dat onderkenning van de (mogelijke) aanwezigheid van archeologische monumenten in de fase van ruimtelijke planvorming de meest efficiënte en minst ‘hinderlijke’ wijze is om archeologische waarden te kunnen ontzien⁶. Archeologische waarden die pas ten tijde van uitvoeringsprojecten aan het licht komen, kunnen leiden tot

⁶ Memorie van toelichting Wet op de archeologische monumentenzorg (Kamerstukken II 2003/04, 29259, nr. 3, p. 8/9).

onwenselijke vertragingen en ook tot vernietiging of beschadiging van het monument. In de memorie van toelichting bij de Wet op de archeologische monumentenzorg is aangekondigd dat ter uitvoering van het verdrag van Valletta het onderzoek naar in de grond aanwezige monumenten zal worden verankerd in de ruimtelijke-orderingsregelgeving. Met betrekking tot plannen waarvoor ingevolge de Wet milieubeheer een SMB- of een merplicht geldt, is dit onderzoek echter al onderdeel van deze rapportage. Omdat voor het merendeel van de bestemmingsplannen één van deze verplichten geldt, is het onderzoek dus via de SMB of de mer al grotendeels verzekerd. Aanvullend is in het onderhavige besluit geregeld dat in geval van niet SMB- of merplichtige bestemmingsplannen in de toelichting een beschrijving dient te worden opgenomen van de wijze waarop rekening is gehouden met de aanwezigheid of naar verwachting aanwezige monumenten.

d. Externe veiligheid en milieu

In de reactie op het advies van de VROM-raad en de Raad voor Verkeer en Waterstaat 'Verantwoorde Risico's, Veilige Ruimte' heeft het toenmalige kabinet gesteld dat de integrale afweging bij de totstandkoming van ruimtelijke plannen ertoe noopt dat externe veiligheid vanaf het begin van het proces wordt meegenomen⁷. Het is een goede werkwijze wanneer de initiatiefnemer voor een ruimtelijk plan dat betrekking heeft op een gebied waarin transportleidingen voor gevaarlijke stoffen aanwezig zijn, of dat in de aanleg daarvan zou moeten gaan voorzien, over het plan advies inwint bij de netwerkbeheerder van dergelijke infrastructuur en bij het bestuur van de veiligheidsregio. De uitkomsten kunnen dan onderdeel zijn van een afzonderlijke veiligheidsparagraaf in bestemmingsplannen. Vanzelfsprekend zullen in dit deel van de toelichting bij het plan ook andere (milieu)onderwerpen aan de orde kunnen komen, zoals - indien van toepassing - externe veiligheidsaspecten van andere transportroutes voor gevaarlijke stoffen.

3.2 De inrichting van het bestemmingsplan

3.2.1 Algemeen

Net als artikel 12, eerste lid, van het Bro 1985 bevat ook het voorliggende besluit bepalingen die vastleggen waaruit een bestemmingsplan bestaat: een omschrijving van de bestemming(en), het doel of de doeleinden van die bestemming, en een heldere plaatsbepaling van de bestemmingen zodat deze op adequate wijze kunnen worden gevisualiseerd, en voorschriften (voor zover nodig) omtrent het gebruik van grond en opstallen. Uit de wet zelf vloeit voort dat een bestemmingsplan, voor zover nodig, regels bevat ten aanzien van de uitwerking, wijziging en ontheffing van het plan.

In tegenstelling tot het Bro 1985 bevat deze nieuwe regeling geen regels over de beschrijving in hoofdlijnen (bih), voorheen geregeld in artikel 12, eerste lid, onder a, Bro 1985. In de praktijk is gebleken dat de bih voornamelijk werd gebruikt voor een beleidsmatige beschrijving van de samenhang van functies binnen één bestemming of de samenhang van functies binnen of buiten het plangebied of de samenhang met ruimtelijk relevant sectorbeleid. De bih werd ook gebruikt om elementen van de beoogde uitvoering of de samenwerking met projectontwikkelaars (PPS) te beschrijven. Omdat deze elementen eerder thuishoren in een structuurvisie of in de toelichting bij het bestemmingsplan, is van een regeling van de bih in het Bro afgezien.

3.2.2 Regels ten behoeve van de uitvoerbaarheid

⁷ Kamerstukken II 2001/02, 27801, nr. 2.

a. Woningbouwcategorieën

In artikel 3.1, eerste lid, en artikel 3.10, derde lid, van de Wro is bepaald dat de in het bestemmingsplan gegeven regels met het oog op de bestemming, dan wel voorschriften en beperkingen verbonden aan een projectbesluit, tevens kunnen strekken ten behoeve van de uitvoerbaarheid van in het plan opgenomen bestemmingen c.q. ten behoeve van het project. Het amendement Lenards c.s.⁸ heeft aan de bovengenoemde wetsbepalingen toegevoegd dat dergelijke eisen ten aanzien van woningbouwcategorieën uitsluitend betrekking hebben op percentages gerelateerd aan het plan- of projectgebied.

In de memorie van toelichting bij het voorstel tot wijziging van de Wet ruimtelijke ordening inzake de grondexploitatie⁹ is aangegeven dat het wenselijk is dat gemeenten in een bestemmingsplan of bij een projectbesluit eisen kunnen stellen met betrekking tot de in het plangebied of het project te realiseren woningbouwcategorieën. De memorie van toelichting bij het voornoemde wetsvoorstel stelt tevens dat in het ter uitvoering van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening vast te stellen Besluit ruimtelijke ordening de woningbouwcategorieën die voor opname in een bestemmingsplan of projectbesluit in aanmerking komen limitatief zullen worden aangegeven, met zo nodig bepalingen die een goede doorwerking en handhaving van deze regels verzekeren. Daarbij is gesteld dat in ieder geval particulier opdrachtgeverschap en sociale woningbouw zullen worden aangemerkt als woningbouwcategorieën waarvoor een bestemmingsplan of projectbesluit regels kan bevatten.

Artikel 3.37 van de wet biedt de grondslag voor deze nadere regels omtrent de inhoud en uitvoerbaarheid van bestemmingsplannen. De hiervoor bedoelde toezegging heeft in artikel 3.1.2, eerste lid, gestalte gekregen.

b. Detailhandel

De Nota Ruimte heeft als uitgangspunt dat nieuwe vestigingslocaties voor detailhandel niet ten koste mogen gaan van de bestaande detailhandelstructuur in wijkwinkelcentra en binnensteden. Gemeenten dienen de mogelijkheid te hebben om in een bestemmingsplan de vestiging van bepaalde branches van detailhandel te beperken of uit te sluiten. Jurisprudentie op basis van de Wet op de Ruimtelijke Ordening belette dat in het verleden. In de kabinetsreactie van 22 november 2006 op de door het IPO voorgestelde richtlijnen met betrekking tot perifere detailhandel¹⁰ is toegezegd dat in de Wro en het Bro de mogelijkheid voor dergelijke branchebeperkingen zal worden geboden. Deze toezegging is in artikel 3.1.2, tweede lid, geëffectueerd. Hoewel de jurisprudentie inmiddels is versoepeld, stelt deze bepaling buiten twijfel dat branchering in bestemmingsplannen is toegestaan. De bepaling leidt ertoe dat gemeenten ter bevordering van de ruimtelijke economische kwaliteit in hun bestemmingsplan eisen kunnen stellen ten aanzien van de vestiging van bepaalde branches van detailhandel. Met beperkingen van de vestiging van bijvoorbeeld grote supermarkten aan de rand van de stad kan de gemeente ongewenste ontwikkelingen voor de bestaande detailhandelstructuur voorkomen of tegengaan. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de eisen zullen moeten worden gemotiveerd vanuit overwegingen van ruimtelijke kwaliteit en niet zullen kunnen zijn gegrond louter op argumenten van concurrentiebeperking.

Bij de inwerkingtreding van de Invoeringswet Wro wordt de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing ingetrokken. Daarmee komen de leefmilieuverordening en het stadsvernieuwingplan te vervallen. De juridische mogelijkheden van de

⁸ Kamerstukken II 2005/06, 30 218, nr. 19.

⁹ Kamerstukken II 2004/05, 30 218, nr. 3.

¹⁰ Kamerstukken II 2005/06, 26 570, nr. 23H (herzien).

leefmilieuverordening en het stadsvernieuwingsplan zijn overgeheveld naar het bestemmingsplan en daarmee de Wro. In aansluiting daarop kan een gemeente met de onderhavige bepaling door middel van branchebeperkende regels in het bestemmingsplan het leefmilieu en de leefbaarheid van een gebied beschermen. De bepaling maakt het mogelijk om ongewenste ontwikkelingen voor de leefomgeving en het leefmilieu, zoals verloedering en overlast, tegen te gaan door bijvoorbeeld het aantal belwinkels of bepaalde soorten horecagelegenheden in de binnenstad te beperken en ruimte te bieden aan andere, wel gewenste ontwikkelingen. Dit is in lijn met de mogelijkheden die de leefmilieuverordening bood.

3.2.3 Bepalingen ter uitvoering van de Wet geluidhinder

Artikel 15 van het Bro 1985 stelde eisen aan het bestemmingsplan in verband met het geluidsaspect. Deze eisen zijn grotendeels ongewijzigd in het Bro overgenomen.

3.3 Digitalisering

3.3.1 Het belang van digitale beschikbaarheid van bestemmingsplannen

De moderne informatie- en communicatietechnologie stelt overheden in staat om ruimtelijke plannen digitaal te maken. Digitalisering van ruimtelijke plannen is een belangrijk hulpmiddel om de efficiency en effectiviteit in de communicatie tussen overheden onderling, tussen overheden en burgers, de transparantie van overheidshandelen en de toegankelijkheid van ruimtelijke plannen en processen voor burgers, te verbeteren. Het raadplegen van bestemmingsplannen en uitwisselen van informatie daarover wordt eenvoudiger als ruimtelijke plannen ook digitaal beschikbaar zijn.

Naast de digitalisering van structuurvisies stelt de Wro ook het opstellen van digitale bestemmingplannen verplicht. Het gekozen stelsel sluit aan bij het stelsel dat in afdeling 2.3 (Verkeer langs elektronische weg) van de Awb is opgenomen. Deze afdeling regelt de voorwaarden voor het elektronisch verkeer tussen burgers en bestuursorganen en tussen bestuursorganen onderling. Elektronische gegevensuitwisseling staat naast het conventionele verkeer voor gegevensuitwisseling en komt niet in de plaats daarvan.

Verder bepaalt artikel 3.1.7, eerste lid, van het Bro dat naast een op elektronische wijze vastgelegd digitaal bestemmingsplan met de daarbij behorende toelichting, een volledige verbeelding van dat digitale bestemmingsplan op papier wordt vastgesteld. Het tweede lid van dat artikel bepaalt dat indien er een verschil is tussen het digitale plan en het plan op papier, de inhoud van het digitale plan bepalend is. Omdat de analoge versie van het plan is afgeleid van de digitale versie zal het naar verwachting niet vaak voorkomen dat de analoge plantekst van het digitale plan afwijkt. Het vooralsnog handhaven van beide vormen van vastlegging naast elkaar waarborgt dat zij die (nog) geen toegang hebben tot het elektronisch verkeer, toch (ook in de huiselijke omgeving) bij voortduring kunnen beschikken over en kennis kunnen nemen van het bestemmingsplan (en de andere ruimtelijke plannen en besluiten).

3.3.2 Het digitale bestemmingsplan

Het bestemmingsplan is bindend voor de overheid en creëert tegelijkertijd rechten en plichten voor burgers, bedrijven en instellingen. Met name hierom is het noodzakelijk dat digitaal vervaardigde bestemmingsplannen betrouwbaar zijn wanneer zij worden geraadpleegd. Een digitaal bestemmingsplan is een elektronisch weergegeven plan waarin een koppeling is gelegd tussen geografische en administratieve gegevens met gebruikmaking van een objectgerichte kaart. Door te ‘klikken’ op een deel van het objectgerichte kaartbeeld worden alle relevante gegevens en beleidsinformatie van dat deel (object) op het kaartbeeld getoond. Het object op het kaartbeeld is dus de ingang tot de achterliggende informatie. Veel

voorkomende objecten op het kaartbeeld zijn bijvoorbeeld: bestemmingsvlakken, bouwvlakken en aanduidingen.

In tegenstelling tot wat gebruikelijk is bij een traditioneel vervaardigd bestemmingsplan, hoeft de ligging van een bestemming bij een digitaal bestemmingsplan niet te blijken uit het gebruikte kaartmateriaal en de ondergrond waarop een kaart is getekend, maar slechts of juist uit de geografische coördinaten volgens het Rijksdriehoekstelsel. Met gebruikmaking van de coördinaten kan in de eerste plaats exact de plaats van een object in een gebied worden bepaald. Daarnaast is koppeling mogelijk met andere (digitale) informatie die volgens dat stelsel is opgebouwd.

Een aanduiding van de bestemming in coördinaten moet wel worden gevisualiseerd om de bestemming hanteerbaar te maken. Bij gebruik van coördinaten alleen is immers niet duidelijk waar het object zich bevindt. Daarvoor is een ondergrond nodig. Voor de ondergrond kan gekozen worden uit verschillende mogelijkheden. De kadastrale ondergrond is bijvoorbeeld van belang bij onteigening of voor makelaars en notarissen door de dan relevante relatie met de oppervlakte van een perceel. Voor het op de juiste wijze beschikbaarstellen en raadplegen van de bestemmingsplaninhoud moet overigens wel bekend zijn op basis van welke ondergrond en schaal dat bestemmingsplan is ontworpen. De ondergrond wordt hiertoe in het besluit tot vaststelling van het desbetreffende plan vastgelegd. Desverzocht dient het bevoegd gezag de oorspronkelijk gehanteerde ondergrond te tonen op het gemeentehuis, provinciehuis of hoofdzetel van het betrokken ministerie.

Voor het eenduidig en objectgericht vastleggen van bestemmingen wordt gebruik gemaakt van het Informatiemodel Ruimtelijke Ordening (IMRO), de Praktijkrichtlijn bestemmingsplannen (PRBP) en de standaard voor vergelijkbaarheid bestemmingsplannen (SVBP). Om informatie over te brengen wordt gebruik gemaakt van een technische standaard, het Basismodel Geo-informatie (NEN3610). De beschikbaarstelling wordt geregeld in de Standaard van Toegankelijkheid Ruimtelijke Plannen. Tezamen zorgen deze standaarden ervoor dat digitale, technisch en inhoudelijk correcte en eenduidige, beschikbaarstelling en raadpleging van bestemmingsplannen mogelijk is. Om het gebruik van deze standaarden te bewerkstelligen is in artikel 1.2.4 van het Bro geregeld dat bij de opstelling c.q. vastlegging van een bestemmingsplan – en op iets langere termijn ook bij andere daar aangeduide planologische ‘besluiten’ - gebruik moet worden gemaakt van bij ministeriële regeling aan te geven standaarden, methoden en technieken voor de geometrische plaatsbepaling onderscheidenlijk het langs elektronische weg vastleggen, vaststellen en beschikbaar stellen van het bestemmingsplan, en de authenticiteit daarvan.

Daartoe treedt gelijktijdig met dit Bro de ministeriële Regeling ruimtelijke documenten (Rrd) in werking.

Om te waarborgen dat de papieren versie van een elektronisch vastgelegd bestemmingsplan correct en volledig is, zijn bij die ministeriële regeling daaromtrent eveneens regels gesteld.

3.3.3 Het digitale bestemmingsplanproces

Voor het formele bestemmingsplanproces maakt het geen verschil of sprake is van een traditioneel dan wel van een digitaal plan. De digitale vorm van het bestemmingsplan heeft geen invloed op de in de bestemmingsplanprocedure te doorlopen stappen. Het digitale plan moet in ontwerp en na vaststelling echter wel op papier beschikbaar zijn. Het gaat om een complete afdruk van het digitale plan op papier die in het papieren archief moet worden opgenomen en desgewenst raadpleegbaar moet zijn.

Met de aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht door middel van de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer is, naast de conventionele manier van communiceren, ook ruimte voor bijvoorbeeld het inbrengen van zienswijzen en bedenkingen langs elektronische weg (e-mail).

Ook de informatieuitwisseling met andere overheidsinstanties kan elektronisch plaatsvinden, mits dit op voldoende betrouwbare en vertrouwelijke wijze geschiedt. Betrouwbaar en vertrouwelijk elektronisch verkeer tussen overheid en burger moet voldoen aan drie kwaliteitscriteria: *authenticiteit, integriteit en exclusiviteit*. *Authenticiteit* ziet op de oorsprong van de informatie: is de informatie het oorspronkelijke document; is de informatie werkelijk van de afzender afkomstig en is de afzender werkelijk degene voor wie hij zich uitgeeft. *Integriteit* houdt de zekerheid in, dat de informatie juist en volledig is en niet onderweg door onbevoegden of door falende techniek is gewijzigd. *Exclusiviteit* ziet op het toegankelijk zijn van de informatie voor uitsluitend degene waarvoor de informatie is bestemd. Deze kwaliteitscriteria zijn noodzakelijk om het uitwisselen van onjuiste of onvolledige informatie zoveel mogelijk te reduceren. Dit is belangrijk omdat het verstrekken van onjuiste of onvolledige informatie kan leiden tot schade voor derden en tot aansprakelijkstelling van de betrokken overheid. Daarnaast zijn maatregelen nodig die de authenticiteit van documenten in juridische zin kunnen bevestigen. Raadplegers en gebruikers van bestemmingsplannen kunnen aan de digitale versie van een bestemmingsplan rechten ontleen, dus zowel bronhouders als gebruikers moeten hierop kunnen vertrouwen. In de hierboven genoemde ministeriële regeling zijn derhalve regels gesteld die de authenticiteit van het digitale bestemmingsplan waarborgen. Eén element daarvan is dat gewerkt zal worden met een elektronische handtekening die, met het oog op de betrouwbaarheid, voldoet aan de eisen die de Algemene wet bestuursrecht daaraan stelt. Als aan die eisen is voldaan, verbindt deze wet aan een elektronische handtekening dezelfde rechtsgevolgen als aan een handgeschreven handtekening. De digitale handtekening geeft vertrouwen dat documenten voldoen aan de hierboven genoemde kwaliteitsaspecten.

Het vorenstaande geldt uiteraard evenzeer voor andere ruimtelijke ordeningsdocumenten dan het bestemmingsplan.

3.3.4 Standaardisatie van vorm en inrichting

Het betrouwbaar beschikbaar stellen en vergelijkbaar maken van ruimtelijke plannen wordt sterk bevorderd door het gebruik van standaarden voor de vormgeving en inrichting van een bestemmingsplan en voor de opzet en inrichting van de regels die met het oog op een bestemming worden gegeven. Het Bro maakt het daarom mogelijk bij ministeriële regeling daarvoor nadere regels te stellen. De meergenoemde ministeriële regeling voorziet daarin.

In de regeling zijn (verwijzingen naar) standaarden voor technische, niet beleidsmatige, onderdelen van het bestemmingsplan vastgelegd die, waar nodig, op eenzelfde wijze in alle bestemmingsplannen - en op termijn ook in andere planologische 'besluiten' - moeten worden opgenomen, zoals begripsomschrijvingen en wijzen van meten.

Voorts zijn in die ministeriële regeling standaarden opgenomen voor de aanduiding of weergave in het bestemmingsplan van landelijk voorkomende en veelal ook gemeentegrensoverschrijdende onderwerpen, normen en richtlijnen, ten aanzien waarvan de vaststeller van het bestemmingsplan veelal geen beleidsvrijheid heeft.

Voorbeelden van zodanige aanduidingen zijn: leidingzones voor olie, gas en water, zones voor hoogspanningsleidingen, veiligheidszones rondom LPG stations, vuurwerkfabrieken en -opslagplaatsen, geluidzones en waterstaatsdoeleinden; vaak gaat het hierbij om meervoudige bestemmingen die als 'dubbelbestemmingen' worden aangeduid. De standaarden worden in het bestemmingsplan toegepast en afwijking daarvan is niet toegestaan.

Naast de hiervoor beschreven regels worden in de genoemde ministeriële regeling ook een standaardregeling opgenomen met betrekking tot de structuur van het bestemmingsplan en de

plantoelichting. De regeling kan voorzien in een vaste opbouw, indeling en benaming van bestemmingsvoorschriften en toelichting.

Een vaste structuurstandaard kan een bijdrage leveren aan het zo optimaal mogelijk informeren van de burger en het beter toegankelijk maken van het bestemmingsplan. De gebruiker van een bestemmingsplan ziet steeds dezelfde opbouw en weet derhalve waar iets geregeld of beschreven wordt.

4. Algemene bepalingen voor bestemmingsplannen

4.1. Waarom algemene bepalingen voor bestemmingsplannen in het Bro

Paragraaf 3.2 van dit besluit bevat bepalingen omtrent de standaardregels in bestemmingsplannen. Deze bepalingen betreffen onder meer de verplichting om in elk bestemmingsplan de regels op te nemen die in artikel 3.2.1 zijn opgenomen. Het betreft hier standaardregels voor het overgangsrecht voor bouwwerken en gebruik van grond en bouwwerken bij het vaststellen of herzien van een bestemmingsplannen een anti-dubbeltelbepaling.

Aan de standaardbepalingen en de toelichting daarop ligt wetenschappelijk onderzoek ten grondslag¹¹. Voor aanvullende toelichting wordt naar deze onderzoeken verwezen. Ten aanzien van het algemeen gebruiksverbod is gekozen voor opneming, via de Invoeringswet Wro, in de Wro zelf.

Bij de opzet van paragraaf 3.2 is gekozen voor standaardbepalingen die, behoudens expliciet toegelaten afwijkingen, in elk bestemmingsplan moeten worden opgenomen. Een andere mogelijkheid zou zijn geweest de in dat hoofdstuk opgenomen bepalingen van kracht te doen zijn voor alle bestemmingsplannen zonder dat deze in het bestemmingsplan worden overgenomen. Een doorslaggevend argument voor de gemaakte keuze is de afweging dat een ieder die een bestemmingsplan raadpleegt de voor het betrokken grondgebied geldende regels zou moeten kunnen halen uit het desbetreffende bestemmingsplan en daarvoor niet ook andere documenten, zoals het Bro, zou behoeven te raadplegen (één documentsgedachte).

De dwingendrechtelijke bepalingen van een bestemmingsplan en het in artikel 7.10 van de wet opgenomen algemene gebruiksverbod dwingen de bestemmingsplanvaststeller tot een zorgvuldige regeling van de rechten en verplichtingen van de gebruikers van gronden en bouwwerken, die vóór de vaststelling van het bestemmingsplan wel toegelaten waren en na de vaststelling niet meer. Als nieuwe regels ertoe leiden dat het voorheen bestaande gebruik niet meer mogelijk is, betekent dit – strikt genomen – dat het bestaande gebruik zal moeten worden beëindigd. Het rechtszekerheidsbeginsel, inhoudende dat gevestigde rechten en belangen alsmede gerechtvaardigde verwachtingen dienen te worden geëerbiedigd, vereist dat in elk bestemmingsplan overgangsrechtelijke bepalingen worden opgenomen. In de bestemmingsplanpraktijk tot op heden worden vele varianten van overgangsrechtelijke bepalingen gebruikt. Deze verscheidenheid bestaat niet alleen tussen gemeenten onderling

¹¹ Aan de inhoud paragraaf 3.2 liggen de volgende onderzoeken ten grondslag:

- Universiteit van Utrecht, CELP/NILOS, mr. A.G.A. Nijmeijer, prof.mr.drs. F.C.M.A. Michiels, m.m.v. mr. A.A.J. de Gier *Standaardisering van het algemene gebruiksverbod in bestemmingsplannen*;
- Schoordijk Instituut en Centrum voor Wetgevingsvraagstukken van de Katholieke Universiteit Brabant, mr.ing. Th. Peters en prof. Mr. P.C. Gilhuis, *Standaardisering overgangsrecht in bestemmingsplannen*;
- Buro Vijn bv i.s.m. Pouderoen Compagnons bv en BügelHajema Adviseurs, E. Hendriksen, R. Uildriks en J. van der Velde, *Standaardiseren van bestemmingsplannen*.

De onderzoeken zijn opgenomen in de VROM-publicatie Fundamentele herziening Wet op de Ruimtelijke Ordening; onderzoek n.a.v. het BRO, oktober 2002, op 2 juli 2005 toegezonden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

maar ook tussen bestemmingsplannen binnen één gemeente. Daarnaast zijn er nog enkele andere problemen met betrekking tot het overgangsrecht. Deze betreffen de volgende vragen: moet illegaal gebruik en illegale bebouwing onder het overgangsrecht worden gebracht, hoe verhoudt zich de toepassing daarvan in relatie tot onder andere veranderings-, vernieuwings- en uitbreidingsmogelijkheden, welke peildata moeten worden gehanteerd en de relatie met de Natuurbeschermingswet 1998¹². Het voorgaande heeft ertoe geleid dat ervoor is gekozen in het onderhavige besluit de overgangsrechtelijke bepalingen in bestemmingsplannen te standaardiseren.

4.2 Overgangsrecht en anti-dubbeltelbepaling

Artikel 3.2.1 Bro bevat twee voorgeschreven bepalingen ter zake van het in elk bestemmingsplan op te nemen overgangsrecht: ‘Overgangsrecht bouwwerken’ en ‘Overgangsrecht gebruik’.

Afwijking van voorgeschreven bepalingen ‘Overgangsrecht bouwwerken’ en ‘Overgangsrecht gebruik’ in het bestemmingsplan is in beginsel niet mogelijk. Drie uitzonderingen worden gemaakt.

In de eerste plaats voor uit de Vogel- en de Habitatrictlijnen voortvloeiende gebruiksbeperkingen. (Richtlijn 79/409EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand en Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna).

In de tweede plaats voor persoonsgebonden overgangsrecht; indien sprake is van duidelijke hardheid.

In de uitbreidingsmogelijkheden van bouwwerken is verdere inperking mogelijk dan de opgenomen 10%.

Voor een, voor het overige, dwingendrechtelijke regeling is gekozen omdat er geen andere redenen bestaan voor het bieden van de mogelijkheid tot het vaststellen van een afwijkende regeling.

Artikel 3.2.1 bevat voorts een anti-dubbeltelbepaling.

Voor een verdere uiteenzetting van deze bepalingen wordt naar de toelichting bij de artikelen verwezen.

5. Ontheffingen

5.1 Binnenplanse ontheffingen

Artikel 18 van het Bro 1985 bevatte een bepaling met betrekking tot de aanvraag van een (binnen- of buitenplanse) vrijstelling. Van het opnemen van een soortgelijke bepaling in het Bro is afgezien. De eisen die voortvloeien uit de Awb ten aanzien van de aanvraag tot het geven van een beschikking behoeven in het Bro geen nadere invulling. Wel is voorzien in een regeling van de overdraagbaarheid van de binnenplanse ontheffing en van de sloop- en aanlegvergunning.

5.2 Buitenplanse ontheffingen

In artikel 3.23, eerste lid, van de wet is bepaald dat burgemeester en wethouders ten behoeve van bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aan te geven gevallen ontheffing kunnen verlenen van het bestemmingsplan. Het betreft gevallen van geringe planologische betekenis en bouwtechnisch veelal niet ingrijpend van aard. Voor deze ontheffingen geldt een korte procedure, die inhoudt dat met toepassing van afdeling 3.4 Awb gelegenheid wordt geboden

¹² Zie hiervoor uitgebreid het onderzoeksrapport ‘*Standaardisering overgangsrecht in bestemmingsplannen*’ Tilburg, augustus 2002, mr.ing. Th. Peters en prof mr. P.C. Gilhuis.

voor het indienen van zienswijzen, waarna burgemeester en wethouders binnen vier weken beslissen omtrent de ontheffing.

De in artikel 3.23 van de wet bedoelde gevallen zijn opgenomen in artikel 4.3.1, eerste lid, van het onderhavige besluit. De lijst van gevallen sluit grotendeels aan bij de huidige lijst van artikel 20 Bro 1985, waarmee gemeenten al een aantal jaren ervaring hebben opgedaan.

Opgenomen zijn aan- of bijgebouwen, kassen, gebouwen ten behoeve van een openbare nutsvoorziening, het openbaar vervoer of het wegverkeer, voor zover zij voldoen aan de in het besluit aangegeven grenzen, en antenne-installaties als bedoeld in het Besluit bouwvergunningsvrije en lichtvergunningplichtige bouwwerken. In aansluiting op het Bro 1985 is daarnaast opgenomen het gebruik van een terrein ten behoeve van jaarlijks terugkerende evenementen, zoals zomerfeesten, schuttersfeesten en kermissen.

Ten aanzien van gevallen die niet zijn opgenomen kan de gemeente zelf bepalen of daarvoor in het bestemmingsplan een binnenplanse ontheffingsmogelijkheid wordt opgenomen of dat daarvoor de projectbesluitprocedure c.q. de procedure tot wijziging van het bestemmingsplan dient te worden gevolgd. Indien ten aanzien van dergelijke gevallen een provinciaal belang aan de orde is, kan de provincie bij verordening daaromtrent regels stellen.

Volledigheidshalve moet worden opgemerkt dat bouwwerken die niet bouwvergunningplichtig zijn, ingevolge artikel 3.25 van de wet niet worden getoetst aan het bestemmingsplan.

6. Financiële bepalingen

6.1 Tegemoetkoming in schade

Het Bro komt met de regeling in afdeling 6.1 tegemoet aan de breed levende wens om te komen tot uniformering en standaardisering van regels omtrent de inrichting en behandeling en de wijze van beoordeling van een aanvraag om tegemoetkoming in schade. Onder de WRO en het Bro 1985 bestond de noodzaak dat iedere gemeente door middel van een verordening de behandeling van de planschadeverzoeken regelde. Vastgesteld kon worden dat de regelingen van plaats tot plaats uiteenliepen. Met de regeling in het Bro vervalt de noodzaak daartoe. In deze zin is de nu in het Bro opgenomen regeling een bijdrage aan het terugdringen van het aantal regelingen.

6.2 Grondexploitatie

6.2.1 Inleiding

In de artikelen 6.12 tot en met 6.24 van de wet is een publiekrechtelijke regeling met betrekking tot particuliere grondexploitatie opgenomen, die voorziet in drie doelstellingen: kostenverhaal voor de gemeente, binnenplanse verevening van de kosten van grondexploitatie over alle uitgeefbare terreinen in een exploitatiegebied, en de mogelijkheid voor de gemeente om locatie-eisen en eisen ten aanzien van de uitvoerbaarheid te stellen. Overigens wordt in de Invoeringswet Wro de bevoegdheid tot toepassing van deze regeling ook toegekend aan de minister en aan provinciale staten in het kader van de vaststelling van een inpassingsplan of projectbesluit.

Op een aantal punten dient de wet bij algemene maatregel van bestuur verder te worden geconcretiseerd. Dit betreft een omschrijving van de bouwplannen waarop het publiekrechtelijk instrumentarium van toepassing is en een opsomming van kostensoorten en opbrengsten, welke kunnen worden opgenomen in de exploitatieopzet bij een exploitatieplan. Daarnaast is in de memorie van toelichting of tijdens de parlementaire behandeling een aantal zaken toegezegd of aangekondigd. Dit betreft de aanwijzing van de woningbouwcategorieën

waarover regels gesteld mogen worden in een bestemmingsplan. Deze laatstbedoelde regels zijn niet opgenomen in afdeling 6.2, maar in artikel 3.1.2 van dit besluit. Voor een goede werking van de wet is met betrekking tot de woningbouwcategorieën in dit besluit tevens een aantal onderwerpen aangegeven waarover in een exploitatieplan in ieder geval regels kunnen worden gesteld. Ook is de maximering van bepaalde kostensoorten toegezegd. Voorts zijn aanwijzingen opgenomen over de inrichting van kaarten in het exploitatieplan. Tenslotte is buiten kijf gesteld dat een gemeente met regels in een exploitatieplan kan voorkomen dat er werken en werkzaamheden worden aanbesteed in strijd met Europese regels.

6.2.2 Kostensoortenlijst

Het onderdeel van de regeling van de grondexploitatie dat in de praktijk de meeste aandacht heeft getrokken is de limitatieve kostensoortenlijst, die in artikel 6.13, eerste lid, onder c, van de wet is aangekondigd. In de memorie van toelichting is aangegeven dat er grote behoefte bestaat aan zo'n lijst, die ook bij overeenkomsten goede diensten kan bewijzen, hoewel toepassing bij overeenkomst nadrukkelijk niet verplicht is. In de praktijk blijkt dat het ontbreken van duidelijkheid over de te verhalen kosten een voortdurende bron van ergernis, vertraging en andere problemen vormt. Ten behoeve van de rechtszekerheid en transparantie wordt limitatief aangegeven welke kostensoorten publiekrechtelijk kunnen worden verhaald. Uitgangspunt voor de opgenomen lijst is de lijst die door de VNG en de Neprom in 2000 is opgesteld¹³, alsmede de model- exploitatieverordening van de VNG. Deze is verder uitgewerkt, gsystematiseerd en geactualiseerd. Zo is de kostensoortenlijst beter geschikt gemaakt voor toepassing in regionale projecten, zoals aangekondigd in een tweetal brieven aan de Tweede Kamer¹⁴. Belangrijkste inhoudelijke toevoeging sinds het uitkomen van de lijst zijn de kosten van archeologisch onderzoek. Deze kosten zijn bij de Wet voor de archeologische monumentenzorg¹⁵ toegevoegd aan artikel 42 van de WRO, dat een basis biedt voor de exploitatieverordening. In deze amvb wordt een logische vervolgstap gezet met opname in de kostensoortenlijst.

6.2.3 Kosten hogere overheden

Een belangrijk vraagpunt bij grondexploitatie is, hoe wordt omgegaan met kosten die ten behoeve van een project worden gemaakt door andere overheden dan de gemeente terwijl de gemeente wel zelf het exploitatieplan maakt. In regionale projecten is namelijk vaak de gemeente de regisseur van de ontwikkeling, maar worden belangrijke elementen van het plan gerealiseerd door andere overheden. Dit betreft bijvoorbeeld de aanleg van groen door provincies en het op orde brengen van de waterberging in een gebied door het waterschap. Dit zijn stuk voor stuk voorzieningen die nodig zijn om een goede locatiekwaliteit te bereiken. Gemeenten kunnen in beginsel de kosten van deze voorzieningen via de Grondexploitatiewet in rekening te brengen bij de marktpartijen die het gebied ontwikkelen. De wet en de kostensoortenlijst voorzien hierin. Het is immers voor de ontwikkeling van de locatie niet van belang welke partij de kosten maakt. Bij het toepassen van kostenverhaal moet wel goed in het oog worden gehouden dat niet zodanig veel kosten voor de rekening van het plan komen, dat de realisatie van de locatie in gevaar komt. De Grondexploitatiewet bepaalt daarom dat steeds sprake moet zijn van een sluitende grondexploitatie.

Drie typen voorzieningen die door andere overheden dan de gemeente worden aangelegd, vragen in dat kader bijzondere aandacht: infrastructuur die wordt aangelegd door Rijk of provincie, regionaal groen en waterberging.

¹³ Bijlage bij een brief van VNG en Neprom aan de Minister van VROM van 22 september 2000.

¹⁴ Kamerstukken II 2004/05, 27 581, nrs. 20 en 28.

¹⁵ Stb. 2007, 42.

Het is staande praktijk dat de kosten van straten in een exploitatiegebied waar mogelijk gedekt worden vanuit de grondexploitatie. Soms worden specifiek voor ontwikkelingslocaties ook infra-voorzieningen aangelegd door rijk of provincie. Te denken valt aan een aansluiting op een rijksweg voor een nieuwe locatie of aan de situatie waarin een bijzondere inpassingsmaatregel noodzakelijk is om extra bouwmogelijkheden te creëren. Overeenkomstig het veroorzakersbeginsel uit de Nota Ruimte en de Nota Mobiliteit kan het rijk dan afspraken maken met decentrale overheden over medefinanciering van de infrastructuur. In de wet is er in voorzien dat het verhalen van dergelijke noodzakelijke infrastructurele voorzieningen die niet door de gemeente, maar door een andere overheid worden aangelegd, ook via het exploitatieplan mogelijk is. De gemeente heeft dus de bevoegdheid om bijdragen aan infrastructuur mee te nemen in het afdwingbare kostenverhaal voor een locatie, ook wanneer een andere overheid die infrastructuur aanlegt. Dat betekent overigens niet dat deze kosten ook standaard in rekening moeten worden gebracht. Ten eerste moet uiteraard voldaan worden aan de criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit. Verwacht mag worden dat met name de toerekenbaarheid en het proportionaliteitscriterium een beperkende werking zullen hebben voor het verhalen van kosten van grote infrastructurele voorzieningen op een nieuwe locatie. In een aantal situaties behoren de kosten van rijksinfrastructuur niet mede ten laste te worden gebracht van een grondexploitatie. In andere situaties geldt dat voor zover de aanlegkosten van infrastructuur kunnen worden voldaan uit gebruikstarieven, de kosten niet door de gemeente in rekening worden gebracht bij exploitanten. Indien wel sprake is van toerekenbaarheid, zal het proportionaliteitscriterium een grote invloed hebben op de toedeling aan de grondexploitatie. Overigens is het, evenals bij andere kostensoorten, de verantwoordelijkheid van de gezamenlijke overheden om de uitvoerbaarheid van projecten in het oog te houden en om, bijvoorbeeld indien kosten niet door een locatie kunnen worden gedragen, te zoeken naar een andere vorm van financiering.

Een tweede onderdeel dat bijzondere aandacht vraagt is regionaal groen. In het project Publieksagenda en Burgerparticipatie¹⁶ bleek nog eens dat bewoners de aanwezigheid van groen in hun leefomgeving heel belangrijk vinden. Daarbij gaf men aan dat mensen die aantoonbaar profiteren van groen in de stad, daar ook aan mee zouden kunnen betalen. De nieuwe wet komt hieraan tegemoet. Zij biedt een instrument om exploitanten van een bouwlocatie mee te laten betalen aan het groen waarvan zij profijt hebben. Datzelfde geldt voor de aanleg van groen als compensatie voor groen dat verdwijnt om plaats te maken voor een bouwlocatie. De kosten van groen in een wijk zijn op basis van de criteria uit de wet toe te rekenen aan de ontwikkeling van nieuwe bouwlocaties. In beginsel geldt dit ook voor bovenwijken en regionaal groen, voor zover voldaan wordt aan de drie criteria. De praktijk op dit moment is, dat betrokken overheden en marktpartijen door middel van een deugdelijke onderbouwing bepalen of en zo ja in hoeverre regionaal groen kan worden toegerekend aan de exploitatie.

Bij de ontwikkeling van grootschalige projecten zijn vaak watervoorzieningen noodzakelijk. Tegelijkertijd biedt water ook kansen om de kwaliteit van een locatie en de gebruikswaarde te verhogen. Deze duidelijke meerwaarde van water voor een locatie leidt in de praktijk tot bijdragen vanuit de grondexploitatie. In het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW) wordt dit onderkend en worden richtinggevende uitspraken gedaan over de verhaalbaarheid van watervoorzieningen:

“Waterschap en gemeente dragen zorg voor de uitvoering van de regionale en stedelijke wateropgave. Hierbij wordt uitgegaan van het kostenveroorzakingsbeginsel. Dit houdt in dat

¹⁶ Kamerstukken II 2005/06, 28 663, nr. 49.

bij nieuwe ontwikkelingen de kosten met betrekking tot [het] reguliere waterbergende vermogen van het gebied voor rekening komen van de planexploitatie, tenzij het waterbergend vermogen in de Ausgangssituatie niet op orde was. Deze laatstgenoemde kosten zijn voor rekening van de betreffende waterbeheerder(s). Indien geen sprake is van een wijziging van het bestemmingsplan is een tekort aan regulier waterbergend vermogen voor rekening van het waterschap. Indien bij herstructureringsplannen het oppervlak aan verharding niet toeneemt, en het waterschap in het verleden tegen de mate van verharding geen bezwaar heeft gemaakt, zijn de kosten in principe voor het waterschap” (Artikel 10 NBW).

Dit betekent dat de kosten van bijvoorbeeld een waterbergingsmeer of extra bemalingscapaciteit van het waterschap ook kunnen worden doorberekend binnen de kaders van de Grondexploitatiewet. Ook hier geldt dat uiteraard moet worden voldaan aan de wettelijke eisen voor verhaalbaarheid.

6.3 Subsidies

Dit onderdeel van het besluit strekt tot een procedurele invulling van de artikelen 6.9 en 6.10 van de Wro. Het creëert een algemene basis voor subsidiëring op het terrein van de ruimtelijke ordening. Het maakt geen onderscheid tussen subsidieverlening aan andere overheden (specifieke uitkering) of particuliere rechtspersonen of burgers. De regeling van deze afdeling van het besluit gaat in beginsel uit van programma's. Dat zijn ministeriële regelingen krachtens de wet of dit besluit of onderdelen daarvan, waarin alle inhoudelijke aspecten van de subsidieverstreking worden opgenomen, zoals:

- het doel of de doelstellingen van de subsidieverstreking;
 - een aanduiding van de in aanmerking komende subsidieontvangers;
 - een aanduiding van de activiteiten waarvoor de subsidie kan worden verstrekt;
 - een beschrijving van de subsidiabele kosten;
- en indien van toepassing:
- het subsidieplafond, het maximale subsidiepercentage en het maximale subsidiebedrag.

Een programma kan enkel- of meerjarig zijn.

Het besluit maakt het mogelijk dat subsidies worden verstrekt buiten een programma om. Veelal zullen dit incidentele subsidies betreffen. De subsidieverstreking wordt dan gebaseerd op de rijksbegroting door middel van een vermelding in een begrotingswet. In dat geval zijn de bepalingen van dit besluit van overeenkomstige toepassing.

Krachtens artikel 6.3.1.4 zijn er twee systemen voor de besluitvorming over de aanvragen:

- a. het systeem waarbij wordt beslist volgens de zegswijze ‘die het eerst komt, het eerst maalt’,
- b. het tendersysteem, waarin de soortgelijke aanvragen onderling worden afgewogen op hun geschiktheid om bij te dragen aan de doelstellingen van het programma.

In het programma moet worden aangegeven volgens welke van de twee systemen de besluitvorming over een verstreking van subsidie zal geschieden.

7. Planologische commissies

7.1 De Rijksplanologische commissie (RPC)

De Rijksplanologische commissie, verder afgekort RPC, heeft tot doel ambtelijk overleg over zaken betreffende nationaal ruimtelijk beleid en de verwezenlijking daarvan te doen

plaatsvinden en om beleidsinitiatieven van departementen die ruimtelijke consequenties hebben, te coördineren. De RPC is het ‘ambtelijk voorportaal’ voor de onderraad van de ministerraad die met de ruimtelijke ordeningszaken is belast.

De RPC is een ambtelijke interdepartementale commissie

- a. waarin meer dan één ministerie is vertegenwoordigd, en
- b. waarvan sommige leden op grond van hun deskundigheid kunnen worden benoemd.

De kern is dus de politiek-strategische voorbereiding van besluiten van de ministerraad en politiek-strategische toetsing van beleidsinitiatieven door de vertegenwoordigers van de betrokken departementen ten behoeve van een goede beraadslaging en besluitvorming in de desbetreffende onderraad en de ministerraad. Zij beoordeelt tevens de consistentie van de (voorgenomen) besluitvorming van de onderraad en de ministerraad. De Kaderwet adviescolleges is niet op de RPC van toepassing.

In het Bro is, ter uitvoering van artikel 9.2, tweede lid, van de Wro, de taak van de RPC gespecificeerd. Het bevat verder enkele aspecten van de samenstelling van de commissie, de wijze van de benoeming van de leden van de commissie, de instelling van subcommissies alsmede van het secretariaat. De commissie kan zelf bij protocol haar werkwijze nader regelen. Dit protocol vergt de instemming van de Minister van VROM.

Overigens vindt op dit moment een herbezinning plaats over de ambtelijke voorportalen voor de onderraden, mede in het licht van de hergroepering hiervan. Indien deze herbezinning te gelegenere tijd tot een aanpassing van de regeling van de RPC aanleiding geeft, zullen de desbetreffende artikelen worden aangepast.

7.2 De provinciale planologische commissie

Bij de beantwoording van de vraag of het Bro regels zou moeten stellen ten aanzien van de benoeming, samenstelling, taak en werkwijze, zoals artikel 9.1. derde lid, van de Wro mogelijk maakt, is een terughoudende opstelling gekozen. Het kabinet heeft zich op het standpunt gesteld dat indien bevoegdheden aan bestuursorganen op een ander niveau worden toegekend, in beginsel op dat overheidsniveau het best kan worden bepaald of advisering noodzakelijk is, en op welke wijze dit gestalte zou kunnen krijgen. Dit geldt a fortiori waar het de interne coördinatie van beleid op dat overheidsniveau betreft.

De vraag of een regeling bij wettelijk voorschrift noodzakelijk is, is mede bezien in het licht van de nieuwe opzet van de Wro en de sturingsinstrumenten die daarin zijn opgenomen. Het ligt dan ook voor de hand dat de provinciale bestuursorganen zich zullen doen bijstaan door een adviesorgaan waarin de meest betrokken maatschappelijke belangen en deskundigen vertegenwoordigd zullen zijn. Daarbij kan niet alleen worden gedacht aan de waterschappen of de natuur- en milieubeschermingsorganisaties, maar bijvoorbeeld ook aan deskundigen op het terrein van oudheidkundig bodemonderzoek. Ook ligt het voor de hand dat het provinciaal bestuur zich zal laten adviseren door een vertegenwoordiger van het Inspectoraat-Generaal VROM om een afstemming van het provinciale beleid op het rijksbeleid te realiseren.

7.3 Het Ruimtelijk planbureau en de Begeleidingscommissie van het planbureau

De Wro bepaalt dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld omtrent de taak van het Ruimtelijk planbureau en de Begeleidingscommissie van het planbureau (zie de artikelen 9.3, tweede lid, en 9.4, tweede lid). De in het Bro opgenomen regeling is gebaseerd op het Besluit van 8 oktober 2001, houdende vaststelling van het Besluit Instelling Ruimtelijk planbureau, Stb. 2001, nr. 488. In de toelichting op dat besluit is het voornemen vermeld om het planbureau bij koninklijk besluit in te stellen, in afwachting van een regeling daarvan in het kader van de Wro. Het genoemde besluit wordt op het tijdstip van inwerkingtreding van het Bro ingetrokken.

8. Overgangs- en slotbepalingen

Het hoofdstuk overgangs- en slotbepalingen van het Bro bevat twee paragrafen. De eerste paragraaf bevat bepalingen ten aanzien van het overgangsrecht, die nodig zijn om een soepele overgang te bewerkstelligen tussen de bepalingen in bestemmingsplannen, die gelden vanaf het moment dat dit besluit in werking is getreden en de standaardovergangsbepalingen die in paragraaf 3.2 van dit besluit zijn opgenomen.

De tweede paragraaf is de grondslag om het Bro gelijktijdig met de Wro in werking te doen treden.

In het kader van DURP is afgesproken de inwerkingtreding van de digitalisering van planologische besluiten op een later tijdstip te doen plaatsvinden dan de inwerkingtreding van de wet in verband met een goede ontwikkeling en operationaliteit van de standaard vergelijkbaarheid van de digitalisering.

9. Nadere algemene verantwoording van het Bro

9.1 De uitvoerings- en handhavingsaspecten, waaronder bestuurlijke lasten

Zoals hierboven is vermeld, beoogt het Bro met een aantal van de, krachtens de Wro, geregelde onderwerpen een uniformering en standaardisering te bewerkstelligen. De in hoofdstuk 3 gestelde regels ter zake van bestemmingsplannen veroorzaken geen nieuwe uitvoeringslasten voor de bestuursorganen die belast zijn met de vaststelling van bestemmingsplannen. De in datzelfde hoofdstuk gestelde (standaard)regels voor bestemmingsplannen dragen niet alleen bij aan een uniforme regeling van bijzondere elementen in bestemmingsplannen maar verlichten in zekere zin ook de bestuurlijke lasten: over die zaken behoeft geen discussie gevoerd te worden met belanghebbenden. De regels terzake van de aanvraag voor een tegemoetkoming in de planologische schade en de behandeling en beoordeling van de aanvraag, zoals in opgenomen in hoofdstuk 6 van het Bro, leiden niet tot grotere bestuurslasten dan voorheen. Verwacht mag worden dat de bestuurlijke lasten ten gevolge van de planschaderegeling in de Wro en het Bro zelfs een sterke daling te zien zullen geven in vergelijking met de situatie onder de WRO. De noodzaak voor gemeenten om bij verordening zelf regels te stellen komt met de inwerkingtreding van het Bro te vervallen. De afname van de regeldichtheid is daarmee gediend.

Verwacht mag worden dat met name de toepassing van paragraaf 3.2 van het Bro een positief effect te zien zal geven voor de handhavingslasten. Die toepassing bewerkstelligt immers in vergaande mate een uniforme regeling voor het overgangsrecht.

Er is geen aanleiding te veronderstellen dat de toepassing van de regeling aanleiding geeft tot een stijging van de handhavingslasten voor de overheid, noch van de lasten verbonden aan de rechtsbescherming.

9.2 De lasten voor burgers, bedrijven en instellingen

Het nieuwe Bro is een uitvoeringsbesluit van de nieuwe Wro. In paragraaf 6.6 van de memorie van toelichting van de Wro is een beschrijving opgenomen van de wijze waarop de Wro en het Bro de administratieve lasten reduceert met 6,3 miljoen.

De bij het Bro en de nadere ministeriële regeling gestelde regels omtrent de inrichting van het bestemmingsplan en de mogelijkheden tot digitalisering en daarmee de digitale beschikbaarheid en raadpleegbaarheid van bestemmingsplannen, zullen niet alleen de toegankelijkheid van bestemmingsplannen aanmerkelijk vergroten maar ook de

administratieve lasten verlagen. Raadpleging van bestemmingsplannen en derzelve relatie met andere ruimtelijke plannen is in de nabije toekomst immers mogelijk zonder een noodzakelijk gang naar het gemeentehuis of -kantoor, zonder inschakeling van ambtelijke assistentie en gedurende 7 dagen per week 24 uur per dag.

9.3 Bedrijfseffecten en milieueffecten

Het Besluit is een uitwerking van de Wet ruimtelijke ordening en voegt daaraan geen zelfstandige bedrijfseffecten toe. In de Memorie van Toelichting op de Wro is op de bedrijfseffecten van de nieuwe regeling inzake de ruimtelijke ordening ingegaan. (Zie Kamerstukken II 2002/03, 28 916, nr. 3, p. 85-87).

Evenmin leidt het besluit tot effecten voor het milieu. Het besluit bevat voornamelijk regelingen omtrent de procedure, vorm en inhoud van bestemmingsplannen en de daarbij behorende toelichting en andere ruimtelijke beslissingen. Voorts geeft het besluit financiële bepalingen en regels omtrent planologische organen.

Het besluit kent behoudens een uniforme regeling voor overgangsrecht voor alle bestemmingsplannen geen regeling voor het gebruik van de fysieke ruimte. Dit gebruik wordt per afzonderlijk bestemmingsplan geregeld en is van de plaatselijke omstandigheden afhankelijk. Evenmin heeft het besluit zelf gevolgen voor energiegebruik en mobiliteit, voor het verbruik en beheer van de voorraden van grondstoffen of voor afvalstromen en emissies naar lucht, bodem en oppervlaktewater.

9.4 De financiële gevolgen van het besluit voor het rijk en voor lagere openbare lichamen

Het besluit dient ter uitvoering van de Wet ruimtelijke ordening en heeft als zodanig geen eigenstandige gevolgen.

9.5 Adviezen van adviescolleges en organisaties van belanghebbenden die ten aanzien van het besluit zijn gehoord

Het ontwerp-besluit is ter beoordeling voorgelegd aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg en de Unie van Waterschappen.

ARTIKELSGEWIJS DEEL

Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen

§ 1.1 Begripsbepalingen

Artikel 1.1.1

Dit artikel bevat enige begripsbepalingen en bepaalt voorts dat waar in het besluit wordt gesproken over bestemmingsplan ook inpassingsplannen van rijk en provincie worden bedoeld. De regels voor bestemmingsplannen zijn dus tevens van toepassing op inpassingsplannen.

Op beheersverordeningen zijn de voor het bestemmingsplan geldende bepalingen slechts van toepassing indien dit expliciet is aangegeven.

De regels omtrent een projectbesluit gelden tevens voor een besluit tot het buiten toepassing laten van een beheersverordening als bedoeld in artikel 3.40 van de wet. Het betreft hier materieel een projectbesluit bij een beheersverordening.

In de artikelen 3.2.1 en 6.2.10 zijn bepalingen opgenomen ten aanzien van een drietal woningbouwcategorieën. Geen van de drie categorieën is vastomlijnd. Van het begrip sociale huur- en sociale koopwoning zijn een aantal verschillende definities in omloop. Daarom zijn in artikel 1.1.1 begripsomschrijvingen opgenomen.

Als sociale huurwoning wordt aangemerkt een bestaande huurwoning of een huurwoning die wordt gebouwd, waarbij de bestaande huurprijs of de geprojecteerde huurprijs ligt onder de grens als bedoeld in artikel 13, eerste, onder a van de Wet op de huurtoeslag.

Een sociale koopwoning is een koopwoning met een koopprijs vrij op naam van ten hoogste het bedrag genoemd in artikel 26, tweede lid, onder g, van het Besluit beheer sociale huursector, waarvan de instandhouding voor de in een gemeentelijke verordening omschreven doelgroep door de gemeente voor ten minste 10 jaar na ingebruikneming is verzekerd. Het grensbedrag is op dit moment € 200.000. De koopprijsgrens van sociale koopwoningen wordt na regionale afstemming door de gemeenteraad jaarlijks vastgesteld.

Van particulier opdrachtgeverschap is sprake indien de burger of een groep van burgers – in dat laatste geval georganiseerd als rechtspersoon zonder winstoogmerk – volledige juridische zeggenschap heeft over en verantwoordelijkheid draagt voor het gebruik van de grond, het ontwerp en de bouw van de eigen woning. Een andere aanduiding voor particulier opdrachtgeverschap is “vrije kavel”.

Ten aanzien van het begrip “geometrische plaatsbepaling” kan tenslotte nog worden opgemerkt dat elk ruimtelijk object via het Rijksdriehoekstelsel (RD-coördinaten) gerelateerd wordt aan een punt op het aardoppervlak. Elke vorm van digitale geo-informatie maakt gebruik van ditzelfde coördinatenstelsel, waardoor alle ruimtelijke informatie in combinatie met elkaar gebruikt kan worden. Ook alle digitale ruimtelijke plannen, visies, besluiten of verordeningen worden dus opgesteld aan de hand van dit stelsel.

§ 1.2 beschikbaarstelling en terinzagelegging van planologische besluiten

Artikel 1.2.1

Dit artikel verplicht alle gemeenten, provincies en het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer een besluit te nemen waarin het internetadres wordt vastgesteld waar de aangeduide elektronische planologische besluiten worden beschikbaar gesteld. In de tweede volzin is geregeld op welke wijze dit vaststellingsbesluit zelve een zo ruim mogelijke openbare verspreiding krijgt. Daarbij wordt onder meer gebruik gemaakt van de hier zo genoemde officiële internetsite van de desbetreffende overheidslichamen. Dit

behoeft geen probleem op te leveren aangezien inmiddels volgens de laatste gegevens al deze lichamen over een dergelijke internetsite beschikken. Vanaf deze site dienen de planologische besluiten gratis gedownload te kunnen worden, net zoals het “papieren”bestemmingsplan gratis kan worden ingezien.

Het artikel maakt het mogelijk dat de internetsite waarop de elektronische planologische besluiten worden beschikbaar gesteld en gehouden niet de officiële internetsite van het overheidslichaam is. De keuze is vrij, zolang wordt voldaan aan de krachtens artikel 1.2.4 gestelde ministeriële regels.

Artikel 1.2.2

In dit artikel is geregeld op welke wijze voor een ieder, dus ook voor de betrokken overheidsdiensten en -besturen, gedurende de gehele werkingsduur van de daarin genoemde planologische besluiten met bijbehorende stukken beschikbaar worden gesteld en gehouden, zowel langs elektronische weg, als op papier.

In de eerste plaats worden deze besluiten, met de bijbehorende stukken, zoals de toelichting, op de vaste website, bedoeld in artikel 1.2.1 geplaatst.

In de tweede plaats moeten de besluiten, uiteraard met de bijbehorende stukken, afhankelijk van het bestuursorgaan waarvan zij afkomstig zijn, op het gemeentehuis of stadsdeelkantoor, op het provinciehuis of bij het desbetreffende departement – in ieder geval bij de hoofdzetel - kunnen worden ingezien. Dat betekent dat ter plaatse de voorgeschreven digitale stukken ter beschikking zijn en daar zelfstandig kunnen worden geraadpleegd. Daarnaast moet de volledige, geautoriseerde verbeelding op papier van die stukken aldaar beschikbaar zijn.

In het vierde lid van het artikel is een belangrijke extra eis opgenomen, welke wellicht nadere uitleg behoeft. Aangezien op den duur alle bestemmingsplannen, en voorts alle beheersverordeningen in digitale vorm zullen worden vastgesteld, is het zonder veel extra moeite mogelijk die plannen en verordeningen in geïntegreerde vorm op de website te presenteren. De authenticiteitsvraag behoeft daarbij niet te worden gesteld daar de authenticiteit voldoende is verzekerd doordat eisen zijn gesteld aan de authenticiteit van de afzonderlijke delen. Wie twijfelt – al is daarvoor geen aanleiding - kan daarop teruggrijpen.

Artikel 1.2.3

In dit artikel is sprake van regels omtrent de methoden en technieken voor het langs elektronische weg vastleggen, vaststellen en beschikbaar stellen van de daar aangeduide planologische besluiten, en voor het waarborgen van de authenticiteit van de op deze wijze beschikbaar gestelde besluiten. De nadruk zal daarbij liggen op de digitale raadpleging, die naar verwachting via het internet zal plaatshebben, maar dit heeft bijna automatisch zijn uitstraling naar de analoge verbeelding van die digitale besluiten. Met name de volledigheid van de laatstbedoelde verbeelding verdient daarbij de aandacht. Voor het overige wordt verwezen naar de toelichting bij de artikelen betreffende de specifieke planologische besluiten, in het bijzonder artikel 3.1.7 voor het bestemmingsplan.

Hoofdstuk 2 Structuurvisie

Voor een toelichting op dit hoofdstuk wordt verwezen naar paragraaf 2.1 van het algemeen deel van deze toelichting alsmede naar de toelichting op hoofdstuk 1.

Hoofdstuk 3 Bestemmingsplannen

§ 3.1 Algemeen

Artikel 3.1.1

De regeling van het bij de voorbereiding van bestemmingsplannen te voeren overleg, zoals dat in artikel 10 van het Bro 1985 was opgenomen, is gehandhaafd. De andere opzet van de aan het besluit ten grondslag liggende wet leidt er evenwel toe dat er enige verschillen zijn, die om toelichting vragen. In artikel 10 was voorgeschreven dat ‘waar nodig’ overleg moest plaatsvinden met het bestuur van gemeenten wier belangen rechtstreeks in het geding zijn, en met bepaalde betrokken diensten van rijk en provincie. Daarnaast moest steeds overleg plaatsvinden met het bestuur van bij het plan betrokken waterschappen. In artikel 3.1.1 is de overlegverplichting anders vormgegeven. De wijziging in de vormgeving betreft het schrappen van de precieze aanduiding van de bestuursorganen c.q. diensten waarmee overlegd moet worden. Aan de praktijk wordt overgelaten hoe het overleg wordt gevoerd. Daarnaast zijn de woorden ‘waar nodig’ geschrapt. Bepaald is dat het overleg wordt gevoerd met de gemeente, het waterschap, de provincie en de (vertegenwoordigers van de) minister *waarvan de belangen in het plan in het geding zijn*. Door de geheel andere opzet van de Wro is de rol van vooral de provincie, maar ook van het rijk een andere geworden. Aan de provincie en het rijk zijn nieuwe sturingsinstrumenten toegekend, zoals de bevoegdheid bij verordening of amvb regels te stellen omtrent de inhoud van bestemmingsplannen en de bevoegdheid tot vaststelling van een inpassingsplan. Deze bevoegdheden kunnen alleen worden toegepast indien er sprake is van een provinciaal resp. nationaal belang. Het overleg over een ontwerp-bestemmingsplan dient ertoe de gevolgen van het plan voor deze belangen te bespreken. Het overleg met het waterschap is gericht op de gevolgen van het plan voor de waterhuishouding die met behulp van de procedure van de watertoets kunnen worden onderzocht. De betrokken partijen dienen er bij voortdurende zorg te dragen dat het overleg in een redelijke verhouding staat tot de aard en omvang van de wijziging van de bestemming en/of het bestemmingsplan dan wel inpassingsplan. Een kleinschalige en niet-ingrijpende wijziging stelt minder eisen aan de intensiteit van het overleg dan een wat gecompliceerder aanpassing, met grotere gevolgen voor de betrokken belangen. Indien een ontwerp-bestemmingsplan geen gevolgen heeft voor het provinciale of nationale belang of het belang van de waterschappen, dan kan van het overleg worden afgezien.

De bepaling maakt mogelijk dat over de praktische invulling van de overlegverplichting algemene afspraken worden gemaakt, of althans door provincie en/of rijk algemene uitspraken worden gedaan. Daarbij kan tevens worden bezien welke rol de PPC in het geheel kan spelen.

Het voorgeschreven overleg is overigens voor een deel reeds ingebed in de bestemmingsplanprocedure, zoals die in artikel 3.8 van de wet is neergelegd. De in het eerste lid, onder b, van dat artikel opgenomen toezendverplichting hangt op haar beurt weer samen met de procedurele stappen die gedeputeerde staten onderscheidenlijk de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer op grond van het vierde lid in samenhang met het zesde lid van dat artikel kunnen zetten.

Ook de besturen van bij het plan een belang hebbende gemeenten vallen onder de toezendverplichting van artikel 3.8, eerste lid, onder b, van de wet en onder de overlegverplichting.

In de tweede volzin van het artikel is artikel 3:6 van de Algemene wet bestuursrecht van overeenkomstige toepassing verklaard. Artikel 3:6 heeft betrekking op advisering omtrent te nemen besluiten. Voor “advies” kan bij de toepassing van artikel 3.1.1 “standpunt” worden gelezen, en voor “adviseur”: het bestuursorgaan of de dienst waarmee moet worden overlegd. Ook bij de beslissing van het tot planvaststelling bevoegde bestuursorgaan over de vraag, of en hoe toepassing zal worden gegeven aan artikel 3:6, zal gewicht kunnen worden toegekend

aan het hiervoor besproken criterium ten aanzien van de aard en omvang van de bestemmingswijziging.

Verwacht mag worden dat het bestuursorgaan of de dienst als hiervoor bedoeld in deze regeling een aansporing zal lezen om met de nodige voortvarendheid op het overleginitiatief te reageren.

Artikel 3:6 maakte het onder het Bro 1985 mogelijk het overleg aan een termijn te binden en deze mogelijkheid blijft dus gehandhaafd..

Het spreekt ten slotte vanzelf dat bij het opstellen van het plan ook overleg met belanghebbende organisaties en personen wenselijk kan zijn, evenals in de grensstreken overleg met de bevoegde autoriteiten van het buurland.

Artikel 3.1.2

In artikel 3.1.2, eerste lid is aangegeven welke woningbouwcategorieën voor regeling in een bestemmingsplan of projectbesluit in aanmerking komen. In overeenstemming met de memorie van toelichting bij de Grondexploitatiewet is er voor gekozen regeling te beperken tot sociale woningbouw en vrije kavels. Zoals in de memorie van toelichting is gesteld, komen deze beide categorieën onvoldoende van de grond als het aan de markt wordt overgelaten en kan gemeentelijke sturing noodzakelijk zijn. Op dit moment is geen noodzaak gebleken om andere woningbouwcategorieën toe te voegen.

De sociale woningbouw valt uiteen in twee categorieën: sociale huurwoningen en sociale koopwoningen. De woningbouwcategorieën zijn gedefinieerd in artikel 1.1. Voor een toelichting op de definitie zij daar naar verwezen.

Op het onderwerp detailhandel, dat in het tweede lid aan de orde is, is in het algemeen deel van deze toelichting onder 3.2.2, onder b, reeds ingegaan.

Artikel 3.1.3

Aangegeven is wat een bestemmingsplan in elk geval moet inhouden. De omschrijving is dus niet-limitatief. Het gebruik van de term ‘bestemmingen’ heeft niet de betekenis dat het leggen van één enkele bestemming in een bestemmingsplan zou zijn uitgesloten.

De ‘bij de wet voorgeschreven regels’ betreffen, op grond van artikel 3.1, eerste lid, van de wet, in elk geval het gebruik van de grond en van de zich daarop bevindende opstellen.

De beschrijving in hoofdlijnen (bih), zoals die in artikel 12, eerste lid, onder a, van het Bro gestalte kreeg, is niet behouden gebleven. De schrapping van de bih, waarvan de opneming in het Bro 1985 facultatief was omschreven, betekent dat deze geen onderdeel van het bestemmingsplan meer kan uitmaken. De bih kan echter als onderdeel van de toelichting bij het bestemmingsplan blijven voortbestaan. De rol ervan in de toetsing van de uitvoeringsbesluiten van het bestemmingsplan door de rechter wordt daarmee een andere. De bih wordt aldan een beleidsstuk.

Een belangrijk nieuw element is de geometrische plaatsbepaling van het plangebied en de bestemmingen. Dit onderdeel van de inhoud is noodzakelijk om het bestemmingsplan digitaal te kunnen maken. Het gaat hierbij om zogenaamde metagegevens, die geen zelfstandige betekenis hebben, maar onmisbaar zijn om het plangebied en de bestemmingen in de ruimte (op de ondergrond – zie bij artikel 3.1.8), alsmede binnen de historie (datum van totstandkoming, etc) te kunnen plaatsen en verankeren. In de ministeriële regeling krachtens artikel 3.1.9, onder a, worden hiervoor standaardregels gegeven.

In het tweede lid van dit artikel is sprake van de standaard die bij de opstelling van een bestemmingsplan voor de geometrische plaatsbepaling moet worden gehanteerd. De opneming van deze plaatsbepaling van bestemmingen in het bestemmingsplan is op grond van artikel 3.1.3, eerste lid, onderdeel a, verplicht. Aangezien naar verwachting dit

artikelonderdeel nog niet meteen in werking kan treden – zoals in het algemeen deel van deze toelichting aangegeven – bestaat er aanleiding voor het treffen van een tussentijdse voorziening. Deze heeft een plaats gekregen in artikel 8.2.1 van het besluit.

Artikel 3.1.4

Dit artikel, dat betrekking heeft op de in een bestemmingsplan opgenomen uitwerkingsverplichting, komt in hoofdzaak overeen met artikel 13, tweede lid, van het Bro 1985. Het eerste lid van dat artikel 13 bepaalde daarnaast nog dat een bestemmingsplan dat geheel of gedeeltelijk moet worden uitgewerkt, aangeeft waarop de uitwerkingsverplichting betrekking heeft. Deze bepaling was vanzelfsprekend en daarom overbodig.

Artikel 3.1.5

Dit artikel komt naar inhoud overeen met artikel 17 van het Bro 1985.

Artikel 3.1.6

In dit artikel is het vereiste van een toelichting bij het bestemmingsplan neergelegd, en wordt ook geregeld welke onderwerpen ten minste in de toelichting aan de orde moeten komen.

Het bepaalde onder a is een moderne vertaling van de in het oude artikel 12, tweede lid, onder a, van het Bro terug te vinden eis dat in de toelichting de gedachten moeten zijn neergelegd die aan het plan ter grondslag liggen. Het is een concretisering van het in artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht neergelegde motiveringsbeginsel, en het wordt onder b en c nader uitgewerkt voor twee bijzondere aspecten.

De onderdelen b en c van dit artikel zijn in paragraaf 3.1.2 van het algemeen deel reeds toegelicht.

Onder d is de nieuwe verplichting opgenomen om in de toelichting bij het plan te beschrijven op welke wijze rekening is gehouden met de gevolgen van de gelding van krachtens hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer vastgestelde milieukwaliteitseisen. Het betreft hier de richtwaarden en grenswaarden die in een algemene maatregel van bestuur, al dan niet ter uitvoering van een EG-richtlijn, of in een provinciale milieuverordening kunnen worden vastgelegd.

De onderdelen e en f bepalen dat de uitkomsten van het overleg bedoeld in artikel 3.1.1 en het in verband met artikel 3:2 Awb verrichte onderzoek in de toelichting worden opgenomen. Deze bepalingen zijn vergelijkbaar met artikel 12, tweede lid, onder a en b, van het Bro 1985.

Onder g is bepaald dat in de toelichting op het bestemmingsplan dient te worden aangegeven op welke wijze burgers en maatschappelijke organisaties bij de totstandkoming zijn betrokken. Deze bepaling sluit aan bij de vergelijkbare bepaling in artikel 2.1 die is opgenomen voor structuurvisies.

Ten slotte zij bij dit artikel nog het volgende opgemerkt.

In artikel 12, tweede lid, onder e, van het Bro 1985 was voorgeschreven dat de plantoelichting melding moest maken van het ontbreken van overeenstemming over de verdeling van de hogere kosten als bedoeld in artikel 31a, eerste lid, van de WRO. Hetgeen laatstgenoemd artikellid regelde heeft nu een plaats gevonden in artikel 6.8 van de wet. Het weergegeven Bro 1985-voorschrift is evenwel niet gehandhaafd. Het voorschrift dat hier aan de orde is valt onder de categorie ‘overbodig’, omdat zonder twijfel in het overleg met gedeputeerde staten,

dat moet worden gevoerd op grond van artikel 3.1.1, ook het kostenaspect aan de orde komt, en derhalve langs de generieke weg van artikel 3.1.6, onder d, al een plaats zal krijgen in de plantoelichting.

Artikel 3.1.7

Bij het vaststellingsbesluit behoren in elk geval het betrokken bestemmingsplan en dit plan vergezellende toelichting. (zie ook kamerstukken II 2002/03, 30938, nr. 3 blz. 46)
In de eerste volzin van het eerste lid is vastgelegd dat een bestemmingsplan en de daarbij behorende toelichting langs elektronische weg wordt vastgelegd en vastgesteld. Dat wil zeggen dat het digitaal vastgelegde bestemmingsplan de nieuwe standaard is. Het plan wordt vastgesteld aan de hand van de verbeelding op het computerscherm. Deze verbeelding op het computerscherm biedt veel meer mogelijkheden dan de tot dusver gebruikelijke verbeelding op papier. Men kan er als het ware mee ‘spelen’ en bepaalde aspecten van het bestemmingsplan ‘uitlichten’. Deze mogelijkheden zijn slechts beperkt door de beperkingen die de wet en de gebruikte software, in onderling verband, eraan stellen. De vaststelling van het bestemmingsplan ondergaat daardoor een zekere accentverschuiving. Niet langer behoort bij het vaststellingsbesluit van het bestemmingsplan, met toelichting, een boekwerk. Het boekwerk is vervangen door een drager van digitale informatie, bijvoorbeeld een CD-ROM. Daaraan is toegevoegd dat er ook een geautoriseerde ‘papieren versie’ van dit digitale bestemmingsplan moet zijn. Dit laatste wil zeggen dat de vaststelling van het digitale plan door de gemeenteraad de vaststelling van een analoge verbeelding hiervan omvat. De belangrijkste eis die aan de gekozen analoge verbeelding wordt gesteld is, dat er geen twijfel over mag bestaan dat deze analoge verbeelding van het digitale plan *volledig* is. Dat betekent dat in (de verbeeldingsmogelijkheden van) het digitale plan geen verrassingen meer mogen zitten; dus geen gegevens die in de analoge printeruitdraai ontbreken. Vanzelfsprekend wordt ook het ontwerpbestemmingsplan in digitale vorm vervaardigd. Ook uit het bepaalde in artikel 3.1.9, onder e, is dit af te leiden, aangezien omtrent de beschikbaarstelling daarvan regels kunnen worden gesteld.

In het tweede lid is volledigheidshalve vastgelegd dat bij onverhoopt verschil in uitleg tussen het digitale bestemmingsplan en de, toch geautoriseerde, analoge verbeelding ervan het digitale bestemmingsplan, inclusief zijn krachtens de wet voorgeschreven elektronische verbeeldingsmogelijkheden, bepalend is. De grens daarvan is gelegd bij de krachtens de wet voorgeschreven elektronische verbeeldingsmogelijkheden. Deze worden beheerst door de regels die krachtens artikel 1.2.3 worden gesteld.

De inwerkingtreding van dit artikel vindt naar verwachting op een later tijdstip plaats, zoals is aangegeven in het algemeen gedeelte.

Artikel 3.1.8

Het eerste lid is reeds toegelicht in paragraaf 3.3.2 van het algemeen deel.
Krachtens het tweede lid worden bij ministeriële regeling detailvoorschriften gegeven over de aard van de ondergrond, alsmede over de schaal waarop het kaartbeeld op een nader aan te geven standaard-computerscherm en op het papier moet worden gepresenteerd. Daarnaast wordt in de ministeriële regeling vastgelegd of, en de wijze waarop, nog andere gegevens in het bestemmingsplan moeten worden opgenomen. Voorbeelden daarvan kunnen zijn de (opneming van) gegevens over de toepassing van de artikelen 3.2, 3.4 en 3.5 van de wet.

Artikel 3.1.9

Bij deze regeling moet gedacht worden de structuur van het plan en de toelichting. Zowel met betrekking tot het kaartbeeld als tot de regels met onder andere hoofdgroepen van

bestemmingen moeten regels gesteld worden aan vormgeving en inrichting met het oog op de (meer of minder) uniforme hoofdindeling van een bestemmingsplan (onderdeel a) en aan regels met het oog op de uniformering van opzet, vormgeving en inrichting van bepaalde onderdelen daarvan: de met het oog op een bestemming gegeven regels (onderdeel b). In onderdeel e is voorzien in de mogelijkheid regels te stellen ten aanzien van de beschikbaarstelling van ter inzage gelegde en vastgestelde bestemmingsplannen. Dit is een logisch uitvloeisel van het streven naar zoveel mogelijk digitalisering van het bestemmingsplan, ook waar het zijn totstandkoming betreft. Overigens zal in deze regeling met zoveel woorden worden gesteld dat de beschikbaarstelling om niet is.

Artikel 3.1.10

In dit artikel zijn een aantal artikelen van overeenkomstige toepassing verklaard op besluiten tot wijziging of uitwerking van een bestemmingsplan. Op die wijze is verzekerd dat deze besluiten leiden tot volwaardige bestemmingsplannen, met alle waarborgen omkleed. De bepaling vertoont op hoofdonderdelen sterke gelijkenis met artikel 14 van het Bro 1985.

§ 3.2 Standaardregels in bestemmingsplannen

Overgangsrecht algemeen

Op het terrein van het in bestemmingsplannen opgenomen overgangsrecht bestaat een uitgebreide jurisprudentie. Die jurisprudentie is niet alleen omvangrijk, maar ook genuanceerd en, mede daardoor, ingewikkeld. Dat wordt mede veroorzaakt door de rijk geschakeerde opvattingen die in het land bestaan over wenselijkheden en mogelijkheden bij dat onderwerp van regelgeving, tot uitdrukking komend in een bonte verscheidenheid van bestemmingsplanbepalingen. Iedere gemeente heeft zijn eigen aanpak.

De inzet is geweest, in het Bro een algemeen geldende regeling op te nemen, die in elk bestemmingsplan moet worden opgenomen, en daarmee te bewerkstelligen dat er eenheid komt en dat de daardoor beschikbaar komende ambtelijke, bestuurlijke en rechterlijke energie aan andere onderdelen van het bestemmingsplan kan worden gegeven.

Dat is de voornaamste reden geweest om wetenschappelijk onderzoek te laten uitvoeren naar de bestaande jurisprudentie.

Gekozen is voor een regeling in een aantal standaardbepalingen. De eerste standaardbepaling heeft betrekking op het overgangsrecht ten aanzien van bouwmogelijkheden, de tweede op het overgangsrecht ten aanzien van (andere) gebruiksmogelijkheden van de grond (gebruik in enge zin). Deze onderscheiding is klassiek binnen het ruimtelijk bestuursrecht. Gekozen is voor een zo min mogelijk uiteenlopende aanpak van beide onderdelen van het overgangsrecht in bestemmingsplannen, ten aanzien van de peildatum. Dat is het tijdstip dat als ijkpunt wordt aangehouden bij de vaststelling van de feitelijke en juridische situatie waarvan zal worden uitgegaan bij het vaststellen van de uit het overgangsrecht ten aanzien daarvan voortvloeiende rechten en verplichtingen. In beide artikelen is als peildatum gekozen voor het tijdstip van inwerkingtreding van het bestemmingsplan waarvoor het overgangsrecht geldt. Het is niet bezwaarlijk ook voor het bouwen dit (latere) tijdstip te kiezen, omdat het voor een gemeentebestuur dat een verstandig en juist gebruik maakt van de instrumenten die de Woningwet en de WRO bieden, mogelijk is om de verlening van alle bouw- en aanlegvergunningen die niet passen in de nieuwe planregeling, tegen te houden. Verder wordt voor de motivering van deze keuze verwezen naar de beschouwingen in het meergenoemde onderzoeksrapport.

Artikel 3.2.1

Dit artikel bevat de standaardbepaling overgangsrecht bouwwerken.

In het eerste lid, onder a, van de standaardbepaling wordt vastgelegd dat van het nieuwe bestemmingsplan afwijkende bouwwerken, in de ruime zin als omschreven in de bepaling zelf, in alle gevallen, uiteraard met inachtneming van alle verder toepasselijke wettelijke regels, gedeeltelijk mogen worden vernieuwd of veranderd, met als enige restrictie dat daardoor de afwijking van het plan niet naar aard en omvang wordt vergroot. Het betreft hier een cumulatief criterium, met een kwalitatief en kwantitatief element. De kern van de bepaling is uiteraard dat de vernieuwing of verandering er niet toe mag leiden dat het onder de oude bestemming toegestane gebruik van het bouwwerk verder daarvan gaat afwijken dan reeds het geval was. Als voorbeelden kunnen worden genoemd de recreatiewoning die voor permanente bewoning geschikt wordt gemaakt, en de horecaonderneming die van een eenvoudige drinkgelegenheid wordt omgevormd tot een disco. De bedoeling is, met andere woorden, dat het gebruik geen wezenlijke verandering of verzwaring ondergaat. Voldaan moet worden aan de kerngedachte van het voorgestelde overgangsrecht: geen bevrozing, maar aangepast beheer. Burgemeester en wethouders dienen deze regel met dat oogmerk toe te passen. Dat impliceert dat een gefaseerde algehele vernieuwing niet tot de mogelijkheden behoort.

Als tweede uitzondering op het afwijkingsverbod wordt in het eerste lid, onder b, het geval genoemd van een calamiteit, ten gevolge waarvan een bouwwerk teniet is gegaan. In geval van volledig tenietgaan bestaat het recht op volledige nieuwbouw, inclusief verandering. Vernieuwing of verandering bij gedeeltelijke beschadiging is mogelijk met toepassing van het bepaalde onder a. Het is bekend dat juist bij calamiteiten de feiten soms wat somberder worden voorgesteld dan ze zijn. De feiten kunnen slechts door het verrichten van goed onderzoek worden achterhaald. Dat vergt dus enige inspanning, maar het past binnen de aard van het overgangsrecht om ook bij calamiteiten kritisch te bezien in hoeverre de vernieuwingsbehoefte werkelijk in verband staat met de calamiteit.

Voor het geval onder b (het volledig tenietgaan) is de eis opgenomen dat de aanvraag van de bouwvergunning of de melding wordt gedaan binnen 2 jaar na de dag waarop het bouwwerk teniet is gegaan. Hiermee wordt voorkomen dat gedurende langere tijd onzeker blijft of de oude situatie zal worden hersteld. Daarvoor bestaat in gevallen van calamiteit geen goede reden.

In het tweede lid van de standaardbepaling is voorzien in een regeling waarvan vele varianten in het overgangsrecht van bestaande bestemmingsplannen zijn terug te vinden. In alle varianten wordt het mogelijk gemaakt bouwwerken die in strijd zijn met het geldende bestemmingsplan en onder het overgangsrecht zijn gebracht, nog in beperkte mate uit te breiden. Zolang deze bouwwerken nog in stand worden gehouden dienen ze aan de daaraan te stellen eisen te kunnen blijven beantwoorden. Het tweede lid bevat een ontheffingsbevoegdheid voor burgemeester en wethouders. Het gaat om een éénmalige ontheffing van de beperkte bouwmogelijkheden zoals in het eerste lid voorzien. In het tweede lid, is voor de figuur gekozen dat de ontheffingsbevoegdheid van het uitvoerende bestuursorgaan in het bestemmingsplan is beperkt tot een maximum van 10%. In combinatie met artikel 3.2.1, aanhef, kan dit percentage overigens door het bevoegd gezag in het bestemmingsplan nog op minder dan 10 worden vastgesteld. De standaardbepaling kan dus in voorkomend geval worden aangescherpt. Er zijn planologisch relevante omstandigheden denkbaar waaronder dit instrument node zou worden gemist. Het meest voor de hand liggende voorbeeld vormen monumentale gebouwen, of gebouwen in een landschappelijk kwetsbare omgeving.

Bij deze regeling wordt nog het volgende aangetekend. In het Besluit bouwvergunningvrije en licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken (Bblb)¹⁷ zit voldoende ruimte om in de meeste gevallen bouwwerken zonder bouwvergunning aan de te stellen eisen aan te passen. Dit is de reden waarom het toestaan van uitbreiding aan de discretionaire bevoegdheid van burgemeester en wethouders wordt overgelaten. De ontheffingsregeling komt dus pas aan de orde wanneer het Bblb geen soelaas biedt voor de aanpassing aan hedendaagse eisen. Een ontheffingsverzoek dient dus te worden beoordeeld naar de toestand die bestaat voordat aan het Bblb toepassing is gegeven, en bij de hoogte van het ontheffingspercentage wordt dus rekening gehouden met de mogelijkheden die het Bblb al biedt. Dit leidt tot de conclusie dat verlening van een ontheffing in veel gevallen niet nodig is.

Met het oogmerk van duidelijke regelgeving is ervoor gekozen in het derde lid van de standaardbepaling illegale bouwwerken expliciet uit te sluiten van het overgangsrecht bouwwerken.

Artikel 3.2.2

In artikel 3.2.2 is opgenomen de standaardbepaling overgangsrecht gebruik.

In de aanhef van dit derde lid is tot uitdrukking gebracht dat de daarna volgende standaardbepaling voor het overgangsrecht ten aanzien van het gebruik niet onverkort kan worden toegepast indien uit de Vogel- en de Habitatrictlijn gebruiksbeperkingen voortvloeien. De Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en Faunawet zullen in de praktijk richtinggevend zijn voor de betekenis van deze beperking.

Het eerste lid van de standaardbepaling bevat de peildatum voor het vaststellen van het bestaande gebruik: het gebruik dat bestond op het tijdstip van inwerkingtreding van het bestemmingsplan. Alleen dat gebruik mag, ook al is het in strijd met dat bestemmingsplan, worden voortgezet.

Het tweede lid van de standaardbepaling bepaalt dat het volgens het eerste lid toegestane gebruik mag worden veranderd in een ander met het bestemmingsplan strijdig gebruik. Dat is echter alleen toegestaan indien met het beoogde gebruik de afwijking van (de bestemming in) het plan naar aard en omvang wordt verkleind. De gelijkenis met de voorwaarde in de aanhef van het eerste lid van de vorige standaardbepaling, betrekking hebbende op het bouwen, is groot. Het enige verschil is hierin gelegen, dat bij het bouwen ook aanvaardbaar is dat de afwijking naar aard en omvang even groot blijft, terwijl bij het gebruik de eis iets strenger is: de afwijking naar aard en omvang moet afnemen. Dit verschil is begrijpelijk wanneer men bedenkt dat veelal het gebouwde ten dienste staat van het gebruik, en niet andersom. Gebruiksveranderingen zijn onder overgangsrecht dat uitgaat van bevestiging minder acceptabel dan geringe bouwactiviteiten, gericht op aanpassing aan hedendaagse eisen (veelal samenhangend met het gebruik). Voor de afwijkingsmogelijkheid gelden twee argumenten. Het eerste argument voor de afwijkingsmogelijkheid is dat waar het overgangsrecht een met het bestemmingsplan strijdige situatie (tijdelijk) aanvaardbaar acht, niet valt in te zien waarom dan niet aanvaardbaar zou zijn dat het gebruik zodanig wordt veranderd dat de afwijking van de geldende bestemming afneemt: wie het meerdere mag, mag ook het mindere. Het tweede argument, dat met het eerste samenhangt, is van meer strategisch karakter. Een grondgebruiker moet worden gestimuleerd zijn van het plan afwijkende gebruik aan te passen naar het gebruik dat minder afwijkt, want dat is gunstig voor de korte termijn. In het derde lid van de standaardbepaling is gekozen voor een expliciete regeling van het recht op hervatting van het gebruik nadat dat was beëindigd. Hoewel kan worden gesteld dat het

¹⁷ Stb. 2002, 410

kenmerkend is voor overgangsrecht dat een eenmaal beëindigd gebruik niet meer kan worden hervat – strijdig als dit is met het geldende bestemmingsplan –, is aan het stellen van een termijn het belangrijke voordeel verbonden dat de handhavende instanties niet van dag tot dag behoeven vast te stellen dat het overgangsrechtelijk beschermde gebruik nog wordt voortgezet. Een periode van een jaar is zodanig lang dat voor een belangrijk deel van de gevallen meer duidelijkheid kan worden geschapen, in het bijzonder in verband met de bewijsvoering. Niet ontkend kan worden dat de praktijk op dit punt weerbarstig is, en tal van voorbeelden bevat waarin met creativiteit het verloop van de jaartermijn wordt gestopt. Verlenging tot een langere termijn biedt hiervoor geen oplossing. In het vierde lid van de standaardbepaling is met het oogmerk van duidelijke regelgeving ervoor gekozen illegaal gebruik expliciet uit te sluiten van het overgangsrecht gebruik.

Artikel 3.2.3

Dit artikel bevat persoonsgebonden overgangsrecht.

Altijd weer worstelen gemeenten in de planpraktijk met het gegeven dat zij graag veranderingen zouden willen bewerkstelligen in het planologisch regime, maar daarvan noodgedwongen afzien omdat onvoldoende aannemelijk is dat deze veranderingen ook werkelijk kunnen worden gerealiseerd binnen de planperiode, omdat de bestaande ruimtelijke situatie niet van gemeentewege kan worden beëindigd zonder relatief ernstige schade toe te brengen aan de persoon van de rechthebbende ter plaatse, terwijl onteigening geen oplossing kan bieden. Met name moet hierbij gedacht worden aan gevallen waarin de hoge leeftijd van de gebruiker de verwachting wettigt dat de belemmeringen op termijn zullen worden weggenomen, maar niet valt te voorspellen wanneer dat het geval zal zijn. Persoonsgebonden overgangsrecht kan in deze gevallen een oplossing bieden. Omdat de opzet is dat van deze mogelijkheid slechts in uitzonderlijke gevallen gebruik zal worden gemaakt, is een formulering gekozen die als een ‘hardheidsclausule’ kan worden aangeduid. De motiveringseisen voor het opnemen van persoonsgebonden overgangsrecht zijn dus zonder meer zwaar.

Artikel 3.2.4

In artikel 3.2.4 heeft de standaard-anti-dubbeltelbepaling een plaats gekregen.

Deze standaardbepaling strekt ertoe te voorkomen dat van ruimte die in een bestemmingsplan voor de realisering van een bepaald gebruik of functie is mogelijk gemaakt, na realisering daarvan, ten gevolge van feitelijke functie- of gebruiksverandering van het gerealiseerde, opnieuw ten tweede male zou kunnen worden gebruik gemaakt. Een bekend voorbeeld van een dergelijke regeling is de zogenaamde ‘rustende-boer-regeling’. Veel bestemmingsplannen voor agrarische gebieden plegen een voorziening te bevatten dat op een agrarisch bouwperceel, waarop de bouw van burgerwoningen op zichzelf genomen niet is toegestaan, een woonhuis mag worden bijgebouwd voor de voormalige bedrijfsleider, die van zijn oude dag zal gaan genieten. Het is voorgekomen dat, nadat de rustende boer het woonhuis had verlaten, en deze woning door een andere ‘burger’ in gebruik was genomen, er opnieuw behoefte ontstond aan een vergelijkbare voorziening. Een vergelijkbaar geval is de gebouwde tweede bedrijfswoning die vervolgens niet meer als bedrijfswoning wordt gebruikt. De anti-dubbeltelbepaling maakt de bouw van een nieuwe ‘rustende boer’- woning c.q. tweede (derde) bedrijfswoning onmogelijk.

§ 3.3 Geluidszones

Deze paragraaf sluit aan bij artikel 15 van het Bro 1985.

Artikel 3.3.1 bevat de eisen die met het oog op de uitvoering van de Wet geluidhinder aan een bestemmingsplan moeten worden gesteld. Deze wet regelt immers niet rechtstreeks hoe

inrichting en voorschriften van het bestemmingsplan moeten luiden, maar beperkt zich ertoe te bepalen dat bij de voorbereiding van het bestemmingsplan akoestisch onderzoek wordt verricht en dat vervolgens bij de planvaststelling de ingevolge de wet hoogst toelaatbare grenswaarde in acht wordt genomen. In verband daarmee mogen bij de vaststelling van een bestemmingsplan dat betrekking heeft op grond, gelegen in een zone in de nabijheid van bepaalde geluidsbronnen, bepaalde geluidsgevoelige objecten slechts worden toegestaan indien die objecten geen hogere geluidsbelasting ondervinden dan bij of krachtens de Wet geluidhinder is bepaald.

In de eerste plaats worden, voor zover nodig voor de uitvoering van de Wet geluidhinder, situering en afmetingen van de geluidgevoelige gebouwen in zones langs wegen en spoorwegen en rond industrieterreinen vastgelegd. Hierbij moet niet alleen gedacht worden aan de verschillen in geluidsbelasting die kunnen optreden maar ook aan die gevallen waarin het de bedoeling is de geluidsgevoelige bebouwing van de geluidsbron te scheiden door middel van afscherpende voorzieningen. Zo geeft een (maximaal) toegestane bouwhoogte indicaties of gezien de afstand van de weg volstaan kan worden met de meer gebruikelijke voorzieningen zoals geluidschermen of – wallen of dat gedacht wordt aan meer ingrijpende en dus kostbaarder voorzieningen. De afmetingen van de eerste rij bebouwing zijn bovendien van belang voor het bepalen van de afscherpende functie ervan. Ook kan het noodzakelijk zijn de situering van geluidgevoelige terreinen vast te leggen om veilig te stellen dat de maximaal toelaatbare geluidsbelasting niet zal worden overschreden.

Bovendien moeten van de belangrijkste wegen de functie alsmede het dwarsprofiel of het aantal rijstroken worden vastgelegd. Het is samen met de functie van de weg een belangrijk gegeven voor de te verwachten verkeersintensiteit op de weg.

Het tweede lid geeft nu aan dat voor zover een bestemmingsplan moet worden uitgewerkt dan wel kan worden gewijzigd, in afwijking van het eerste lid kan worden volstaan met het aangeven van de voor woningen en gebouwen, bedoeld in het eerste lid, hoogst toelaatbare geluidsbelasting die bij de uitwerking of wijziging in acht genomen moet worden. De gemeente is overigens niet verplicht in voorkomende gevallen gebruik te maken van de mogelijkheden van het tweede lid. Zij kan ook besluiten toepassing te geven aan de voorschriften van het eerste lid. Het tweede lid bewerkstelligt dat enerzijds de uitvoering van de Wet geluidhinder niet de doelstellingen van het vergroten van de mogelijkheden ten aanzien van flexibele plannen doorkruist, en anderzijds dat dergelijke plannen zodanig worden opgesteld, dat overeenstemming met de Wet geluidhinder gewaarborgd is.

Voor de bestemmingsplanpraktijk is van belang dat de in artikel 3.3.1 opgenomen voorschriften uitsluitend gelden “voor zover de uitvoering van de Wet geluidhinder zulks vereist”. Dit houdt in de eerste plaats in dat ze niet van toepassing zijn buiten de zones die ingevolge de wet gelden of moeten worden vastgesteld. Maar ook binnen de zones is differentiatie denkbaar.

§§ 3.4 en 3.5 Overdraagbaarheid binnenplanse ontheffing, sloopvergunning en aanlegvergunning

Artikelen 3.4.1 en 3.5.1

Artikel 3.6, zesde lid, van de wet maakt het mogelijk bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen omtrent de overdraagbaarheid van de ontheffing, bedoeld in het eerste lid, onder c, van dat artikel. Aangezien de bouwvergunning overdraagbaar is, ligt het voor de hand ook de ontheffing, zonder welke de bouwvergunning niet kan worden verleend, overdraagbaar te maken. In de tweede lid van artikel 3.4.1 is aangegeven hoe de procedure tot verandering van de tenaamstelling van de ontheffing verloopt.

Een vergelijkbare regeling is in artikel 3.5.1 opgenomen voor de sloop- en aanlegvergunning,

waarvoor de basis in de artikelen 3.16, vijfde lid, en 3.20, achtste lid, van de wet is neergelegd.

§ 3.6 Nadere regels

Artikel 3.6.1

Dit artikel biedt de basis voor nadere regels bij ministeriële regeling ten aanzien van de voorbereiding en beschikbaarstelling van bestemmingsplannen.

Hoofdstuk 4 Voorbereidingsbesluiten en buitenplanse ontheffingen

§ 4.1 Voorbereidingsbesluiten

Artikelen 4.1.1 en 4.1.2

De artikelen 4.1.1 en 4.1.2 geven net als voor het bestemmingsplan regels ten aanzien van de geometrische plaatsbepaling ten behoeve van de digitalisering van het voorbereidingsbesluit. Omdat de ministeriële regeling, bedoeld in artikel 4.1.2, naar alle waarschijnlijkheid pas later in werking zal treden, is in artikel 8.2.1 voorzien in een oplossing voor de tussenliggende periode.

§ 4.2 Tijdelijke ontheffing als bedoeld in artikel 3.22 van de wet

Artikelen 4.2.1 en 4.2.2

De artikelen 4.2.1 en 4.2.2, eerste lid, geven net als voor het bestemmingsplan regels ten aanzien van de geometrische plaatsbepaling ten behoeve van de digitalisering van de tijdelijke ontheffing. Omdat de ministeriële regeling, bedoeld in artikel 4.2.2, naar alle waarschijnlijkheid pas later in werking zal treden, is in artikel 8.2.1 voorzien in een oplossing voor de tussenliggende periode.

§ 4.3 Andere buitenplanse ontheffingen

Artikel 4.3.1

Artikel 4.3.1 bevat de buitenplanse ontheffing voor gevallen van geringe planologische betekenis ingevolge artikel 3.23 van de wet. In paragraaf 5.2 van het algemeen deel van deze toelichting is hierop ingegaan.

Hoofdstuk 5 Andere planologische besluiten

Hoofdstuk 5 bevat bepalingen over projectbesluiten, beheersverordeningen, provinciale verordeningen, aanwijzingen, het rijksbestemmingsplan, bedoeld in artikel 10.3 van de wet, en het koninklijk besluit, bedoeld in artikel 10.4 van de wet.

Er is van afgezien in het onderhavige besluit nog nadere regels op te nemen voor de beheersverordening ten aanzien van de voorbereiding en de inhoud van de verordening. De reden hiervoor is dat het amendement waarmee de beheersverordening in de Wro is opgenomen¹⁸, beoogt gemeenten een eenvoudig instrument te bieden dat in plaats van een bestemmingsplan kan worden toegepast in laagdynamische gebieden. Daarbij past niet om in het Bro regels op te nemen die vergelijkbaar zijn met de regels voor het bestemmingsplan. In zijn algemeenheid kan worden opgemerkt dat aan de beheersverordening zelf naar haar

¹⁸ Kamerstukken II 2005/06, 28 916, nr. 26

aard geen onderzoek ten grondslag behoeft te liggen, aangezien er geen ruimtelijke ontwikkelingen zijn voorzien. Bij de afweging door de gemeente om te kiezen voor een beheersverordening in plaats van een bestemmingsplan dient de gemeente echter wel te onderzoeken of in een bepaald gebied geen ruimtelijke ontwikkeling noodzakelijk is. De onderzoeksverplichtingen die op grond van sectorale wetgeving gelden bij de voorbereiding van een (conserverend) bestemmingsplan (Flora- en faunawet, Natuurbeschermingswet 1998, hoofdstuk 7 Wet milieubeheer, Besluit externe veiligheid inrichtingen), kunnen een aanknopingspunt bieden bij de beantwoording van deze vraag.

Gelet op de insteek van de beheersverordening: 'handhaving van de bestaande situatie' dient er wel een grondige inventarisatie plaats te vinden van die situatie, zowel wat bouwwerken als gebruik betreft. Men dient zich te realiseren dat een handhaving van het bestaande gebruik impliceert dat mogelijk bij die inventarisatie geconstateerd illegaal gebruik ook onder bestaand gebruik wordt begrepen. Overigens zal er hierbij dan sprake moeten zijn van een onderliggend bestemmingsplan om bepaald gebruik als illegaal te kunnen bestempelen. Als men een legalisering van geconstateerd illegaal gebruik niet wenst zal er óf voor de vaststelling van de beheersverordening een einde aan dat gebruik moeten worden gemaakt door het bestemmingsplan te handhaven óf moeten worden geconstateerd dat de verordening hier niet kan worden toegepast. Er wordt op die plaats immers een ander gebruik dan het (illegaal) bestaande gebruik beoogd en dus een ruimtelijke ontwikkeling ten opzichte van het bestaande gebruik.

Hoofdstuk 6 Financiële bepalingen

Afdeling Tegemoetkoming in schade

Algemeen

Artikel 6.7 van de wet bevat de mogelijkheid bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen omtrent de inrichting en behandeling, en nadere regels omtrent de indiening, de motivering en de wijze van beoordeling, van een aanvraag om een tegemoetkoming in de schade, bedoeld in artikel 6.1. In afdeling 6.1 van hoofdstuk 6 van het Bro zijn deze regels neergelegd. De regels hebben hoofdzakelijk betrekking op procedurele aspecten bij de indiening, behandeling en beoordeling van de aanvraag. In artikel 6.1.3.8 is voorts een bevoorschottingsmogelijkheid opgenomen. De regels konden beknopt worden gehouden daar voor deze onderwerpen reeds veel regels in de Awb zijn opgenomen. Gewezen wordt op de hoofdstukken 3 en 4, in het bijzonder de afdelingen 3.3 (Advisering), 3.6 (Bekendmaking en mededeling), 3.7 (Motivering), 4.1.1 (De aanvraag) en 4.1.3 (Beslistermijn). Voorts wordt hier gewezen op de toepasselijkheid van de afdelingen 7.1 (Bezwaar voorafgaand aan beroep bij de administratieve rechter) en 7.2 (Bijzondere bepalingen over bezwaar) van de Algemene wet bestuursrecht. Waar van de Algemene wet bestuursrecht is afgeweken, wordt daarvan uitdrukkelijk melding gemaakt.

§ 6.1.1 Algemene bepalingen

Artikel 6.1.1.1

Dit artikel bevat een drietal begripsbepalingen.

De begripsbepaling voor 'aanvraag' is op zichzelf duidelijk. Sprake is van een aanvraag in de zin van afdeling 4.1.1 van de Algemene wet bestuursrecht. Dat betekent onder meer dat de aanvraag in schriftelijke vorm moet plaatsvinden.

In de begripsbepaling voor bestuursorgaan is tot uitdrukking gebracht dat het bestuursorgaan dat bevoegd is op de aanvraag te beslissen niet in alle gevallen het college van burgemeester

en wethouders is maar, ten gevolge van het bepaalde in artikel 6.6 van de wet, ook het college van gedeputeerde staten of een minister kan zijn. Wel moet de aanvraag in alle gevallen bij burgemeester en wethouders worden ingediend. Dit is verder uitgewerkt in artikel 6.1.2.1. In de begripsbepaling voor adviseur is nog zeker gesteld dat niet als een adviseur in de zin van de regeling in afdeling 6.1 is aan te merken een natuurlijke of rechtspersoon of commissie die deel uitmaakt van, of werkzaam is onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan waaraan wordt geadviseerd. De keus tussen een onafhankelijke natuurlijke of rechtspersoon dan wel commissie wordt overigens aan de gemeente overgelaten. In artikel 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht, dat van toepassing is op de advisering over beschikkingen die hier aan de orde zijn, en tevens als voorbeeld heeft gediend voor de begripsbepaling, is eenzelfde beperking opgenomen.

§ 6.1.2 De aanvraag

Artikel 6.1.2.1

Dit artikel bevat onder meer een bijzondere regeling voor de aanwijzing van het bestuursorgaan waarbij de (schriftelijke) aanvraag moet worden ingediend. Artikel 6.1.2.1 is derhalve een wettelijk voorschrift als waarop in artikel 4:1 van de Algemene wet bestuursrecht wordt gedomd.

Een aanvraag moet wel worden gericht aan het tot beslissen bevoegde bestuursorgaan (zie daarvoor de toelichting bij artikel 6.1.1.1 voor bestuursorgaan), maar op de envelop moet in ieder geval het adres van een gemeente zijn ingevuld. Het behoort tot de zorg van burgemeester en wethouders van die gemeente om een ontvangstbevestiging als bedoeld in het tweede lid te sturen, en tevens de aanvrager mee te delen welk bestuursorgaan uiteindelijk op de aanvraag zal beslissen (vijfde lid). Deze laatste voorziening hangt samen met de inhoud van artikel 6.6 van de wet. De bedoeling is, dat het gemeentehuis als postbus fungeert voor alle aanvragen om tegemoetkoming. Daarmee wordt voorkomen dat de burger wordt opgezadeld met een zoekprobleem. Uitvloeisel van deze keuze is, dat burgemeester en wethouders aan de burger moeten meedelen bij welk bestuursorgaan de aanvraag uiteindelijk ter behandeling terechtkomt. Aldus wordt voorkomen dat het voor de burger nadelige consequenties zou hebben als hij zijn aanvraag niet aan het juiste bestuursorgaan heeft gericht.

Een andere kwestie is nog wat de gevolgen zijn indien de aanvrager zijn geschrift niet bij de juiste gemeente heeft ingediend. Artikel 2:3 van de Algemene wet bestuursrecht biedt hier uitkomst: burgemeester en wethouders hebben een wettelijke doorzendverplichting naar het juiste adres.

Wat betreft de criteria die in het eerste lid onder a en b zijn opgenomen, wordt het volgende opgemerkt. Bij deze criteria, die betrekking hebben op de aanwijzing van het college van burgemeester en wethouders waarbij de aanvraag primair moet worden ingediend, is onderscheid gemaakt naar de twee gevallen die zich globaal kunnen voordoen, in navolging van de onderscheiding die in artikel 6.2, tweede lid, van de wet is gemaakt. De schade kan bestaan in vermindering van de waarde van een onroerende zaak, dan wel in vermindering van inkomen. Toepassing van deze criteria kan in beginsel niet tot gevolg hebben dat inzake dezelfde schadezaak twee aanvragers hun schadeclaims in verschillende gemeenten moeten indienen. Mocht dat toch gebeuren dan zal de doorzendregeling van artikel 2:3 van de Algemene wet bestuursrecht steeds een oplossing kunnen bieden.

De inhoud van het tweede, derde en vierde lid is ontleend aan artikel 3:17 van de Algemene wet bestuursrecht, en is opgenomen om een overzichtelijk geheel te krijgen van de gang van zaken bij de indiening van een aanvraag. Op de inhoud van het vijfde lid is hiervoor al ingegaan.

Artikel 6.1.2.2

Artikel 4:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt dat de aanvraag moet worden ondertekend en naam en adres van de aanvrager, de dagtekening en een aanduiding van de beschikking die wordt gevraagd, moet bevatten.

Artikel 4:2, tweede lid van genoemde wet schrijft voor dat de aanvrager voorts de gegevens en bescheiden moet verschaffen die voor de beslissing op de aanvraag nodig zijn en waarover hij redelijkerwijs de beschikking kan krijgen.

Artikel 6.1.2.2 voegt aan deze vereisten nog een viertal andere toe. Deze vereisten moeten worden gezien als nadere regels ten aanzien van het in artikel 6.1, derde lid, van de wet bepaalde. Daar staat dat de aanvraag een motivering moet bevatten alsmede een onderbouwing van de hoogte van de gevraagde tegemoetkoming.

Op grond van het tweede lid, kunnen bij ministeriële regeling verdere nadere regels omtrent de aanvraag worden gegeven.

§ 6.1.3 de behandeling en beoordeling van de aanvraag

Artikel 6.1.3.1

In artikel 4:5, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht is een regeling voorzien voor het geval dat de aanvrager niet heeft voldaan aan een wettelijk voorschrift voor het in behandeling nemen van de aanvraag of indien de verstrekte gegevens en bescheiden onvoldoende zijn voor de beoordeling van de aanvraag of voor de voorbereiding van de beschikking. In een dergelijk geval kan het bevoegde bestuursorgaan besluiten de aanvraag niet te behandelen, mits de aanvrager de gelegenheid heeft gehad binnen een door het bestuursorgaan gestelde termijn de aanvraag aan te vullen. Het tweede lid geeft een speciale voorziening voor stukken in een vreemde taal, terwijl in het derde lid betrekking heeft op omvangrijke of ingewikkelde stukken. In die gevallen geldt een vergelijkbare voorwaarde met betrekking tot herkansing voor de aanvrager.

In artikel 6.1.3.1, eerste lid, worden twee andere gevallen geregeld, waarin behandeling van een aanvraag achterwege blijft. Daarbij is tevens het geval genoemd dat verdere behandeling achterwege wordt gelaten, om er zeker van te zijn dat geen discussie kan rijzen over de vraag of de behandeling wellicht reeds was aangevangen. In het bijzonder kan dit een rol spelen indien tevens toepassing is gegeven aan artikel 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht.

Het gaat in dit artikellid in de eerste plaats om de gevallen waarin sprake is van verjaring van het recht om een aanvraag te kunnen doen. In zoverre ligt de voorziening voor de hand; ook indien dit voor deze gevallen niet expliciet in deze algemene maatregel van bestuur zou zijn bepaald, zou dit waarschijnlijk gelden. Met de opneming wordt duidelijkheid geboden over het antwoord op de vraag of de verdere procedurele eisen, zoals de inschakeling van een adviesinstantie, moeten worden nageleefd.

In het eerste lid zijn genoemd de gevallen dat de door aanvrager gestelde schade met toepassing van de artikelen 6.2 en 6.3 van de wet kennelijk voor rekening van de aanvrager moet blijven. Dat doet zich voor indien de gestelde schade binnen het forfaitair vastgestelde deel van het normaal maatschappelijk risico van aanvrager blijft, alsmede wanneer er in redelijkheid geen twijfel over kan bestaan dat de schade niet voor een tegemoetkoming in aanmerking komt omdat deze voor aanvrager voorzienbaar was en door aanvrager, getuige diens handelen of stilzitten, moet worden geacht te zijn aanvaard, of omdat aanvrager de schade door actief optreden zijnerzijds had kunnen voorkomen of beperken. De opneming van deze gevallen in het eerste lid heeft voor het bevoegde bestuursorgaan het aantrekkelijke gevolg dat het verdere inzet van de schadeprocedure achterwege kan laten. Juist in deze gevallen valt niet uit te sluiten dat het oordeel van het bestuursorgaan over de kennelijkheid

door de rechter wordt overruled. In dat geval zal alsnog de procedure moeten worden ingezet. Ten slotte verdient opmerking dat het zich natuurlijk ook voor kan doen dat het buiten behandeling laten van de aanvraag zo evident is dat van het noemen ervan is afgezien. Dat zijn de gevallen waarin de schade wordt toegeschreven aan een niet bestaande oorzaak, zoals het nimmer vastgestelde bestemmingsplan, of de nooit verleende ontheffing.

In het tweede en derde lid worden termijnen gegeven waarbinnen het bestuursorgaan aan de aanvrager zijn beslissing over het buiten (verdere) behandeling laten moet meedelen. Bijzondere opmerking verdient dat ook rekening wordt gehouden met het geval dat eerst na aanvulling van de aanvraag, voorgeschreven in artikel 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht, blijkt dat van een geval als bedoeld in het eerste lid sprake is.

Artikel 6.1.3.2

Het bevoegde bestuursorgaan is verplicht een adviseur aan te wijzen. Verwezen wordt verder naar hetgeen bij de begripsbepaling in artikel 6.1.1.1 is opgemerkt.

Artikel 6.1.3.3

Dit artikel is de basis voor de verplichting voor gemeenten, provincies en de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, om in een verordening dan wel een ministeriële regeling regels te geven over de wijze waarop een adviseur als bedoeld in artikel 6.1.3.2 wordt aangewezen, alsmede over de wijze waarop deze tot een advies moet komen. In het tweede lid worden de verplichte elementen van de verordening/regeling opgesomd. Bij het bepaalde onder a wordt opgemerkt dat de onafhankelijkheid van de adviseur wellicht al voldoende is gewaarborgd door het bepaalde in de begripsbepaling voor adviseur in artikel 6.1.1.1. Dit wordt verder aan de gedelegeerde regelgevers overgelaten. In dit verband verdient vermelding dat in de bestaande model-procedureverordening Schadevergoeding ex art. 49 van de VNG ervoor wordt gewaarschuwd dat de adviescommissie niet dezelfde mag zijn als de risicoanalyse-commissie die in veel gemeenten optreedt in het kader van de voorbereiding van bestemmingsplannen. Dit is inderdaad een punt van aandacht. In de verordening zal bovendien aandacht moeten worden geschonken aan de wijze waarop de aanvrager moet worden gehoord en hoe hij bij de opstelling van het advies wordt betrokken. Zo zal bijvoorbeeld in de verordening kunnen worden geregeld dat de aanvrager in de gelegenheid wordt gesteld om binnen een bepaalde periode op het (concept-)advies kan reageren.

Artikel 6.1.3.4

In het eerste lid, onder a tot en met c van dit artikel zijn de verplichte elementen van het door de adviseur te verrichten onderzoek opgesomd. De elementen zijn rechtstreeks ontleend aan het systeem van de artikelen 6.1 tot en met 6.3 van de wet.

In het tweede lid is onder meer het geval aan de orde dat het bestuursorgaan reden heeft gezien aan de adviseur te vragen om voorstellen te doen voor maatregelen of voorzieningen waardoor de schade, anders dan door een tegemoetkoming in geld, kan worden beperkt of ongedaan gemaakt. Niet valt immers uit te sluiten dat de aanvrager suggesties in die richting heeft gedaan, dan wel een oplossing in die richting om andere redenen als een reëel alternatief naar voren komt. Artikel 6.1 van de wet staat er niet aan in de weg dat in die richting eerst oplossingen worden gezocht.

Verder bevat het artikellid in de laatste volzin een duidelijke verwijzing naar baatafoming, die voor de hand ligt. Reeds de adviseur moet daarmee bij de advisering rekening houden.

Artikel 6.1.3.5

In dit artikel wordt aangegeven over welke mogelijkheden de adviseur beschikt om zich een

volledig beeld te vormen van de feiten en omstandigheden die een rol spelen bij de beoordeling van het verzoek om tegemoetkoming, met inbegrip van de mogelijkheden om de schade op een andere wijze dan door een tegemoetkoming in geld te compenseren. In het eerste lid is zeker gesteld dat de adviseur geen kosten maakt zonder dat het bestuursorgaan daarin vooraf is gekend.

In het tweede lid is ingegaan op de mogelijkheid dat de adviseur op basis van de inhoud van de aanvraag reeds tot het inzicht komt dat het verzoek om tegemoetkoming moet worden afgewezen dan wel dat de aanvrager niet ontvankelijk behoort te worden verklaard. Het gaat daarbij om de gevallen waarin het bestuursorgaan niet reeds zelf tot het oordeel is gekomen dat van een kennelijk ongegrond verzoek sprake was, onderscheidenlijk de niet-ontvankelijkheid van de aanvrager nog niet geheel duidelijk was. In de toelichting bij artikel 6.1.3.1 is aangegeven dat de adviseur niet behoeft te worden ingeschakeld indien het bestuursorgaan zelf reeds tot de conclusie van kennelijke ongegrondheid of niet-ontvankelijkheid is gekomen.

Er zij op gewezen dat voor de adviseur op grond van artikel 2:5 van de Algemene wet bestuursrecht een geheimhoudingsverplichting geldt. Overtreding van deze verplichting is strafbaar gesteld in artikel 272 van het Wetboek van Strafrecht.

Artikel 6.1.3.6

Dit artikel bevat de termijn waarbinnen het bestuursorgaan moet hebben beslist, met de mogelijkheid van een eenmalige verdaging. De gekozen termijn sluit aan bij het bepaalde in artikel 4:13 van de Algemene wet bestuursrecht. In het eerste lid is tevens aangegeven dat artikel 4:15 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is. Deze passage is opgenomen om duidelijkheid op dit punt te bereiken.

De termijnoverschrijding heeft geen zelfstandig rechtsgevolg, maar uit artikel 6:2 van de Algemene wet bestuursrecht vloeit voort dat bij termijnoverschrijding sprake is van gelijkstelling met een besluit waartegen bezwaar kan worden gemaakt en beroep kan worden ingesteld. Van een zogenoemde inkleuring van het besluit is volgens constante jurisprudentie van de bestuursrechter geen sprake, maar het gaat om een procedureel middel om het bestuursorgaan tot besluitvorming te bewegen. Ingevolge artikel 6:20 van laatstgenoemde wet blijft het bestuursorgaan dan ook verplicht een besluit op de aanvraag te nemen.

Artikel 6.1.3.7

De model-Procedureverordening schadevergoeding ex artikel 49 van de VNG kende geen voorschotregeling. Niettemin valt niet uit te sluiten dat deze figuur in een aantal gemeentelijke verordeningen voorkwam. Artikel 6.1.3.7 bevat alle elementen die bij een voorschotregeling behoren. De discretionaire elementen zijn te vinden in het eerste lid van het artikel. Het bestuursorgaan moet een redelijke inschatting maken of de verzoeker van het voorschot in aanmerking komt voor een tegemoetkoming, en voorts een oordeel geven over het belang van de verzoeker bij de verstrekking van een voorschot. Het moet aan de praktijk worden overgelaten hoe van deze mogelijkheid zal worden gebruik gemaakt.

In het derde lid is aangegeven dat het bestuursorgaan zekerstelling voor de eventuele terugbetaling van het voorschot kan verlangen. Het is niet onwaarschijnlijk dat in een aantal gevallen een dergelijke zekerstelling bezwaarlijk kan worden gevraagd om dezelfde reden als bepalend was voor de verstrekking van het voorschot.

Afdeling 6.2 Grondexploitatie

Artikel 6.2.1

Ingevolge artikel 6.12, eerste lid, van de wet dient bij amvb het toepassingsbereik van het publiekrechtelijk instrument geconcretiseerd te worden. Dat deel van de wet is verplicht van toepassing op bij amvb aangewezen bouwplannen. In artikel 6.2.1. worden deze bouwplannen benoemd. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is aangegeven dat in ieder geval gedacht wordt aan bouwplannen voor de bouw van woningen, hoofdgebouwen en kassen voor de teelt van niet-grondgebonden gewassen. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamercommissie heeft de Minister van VROM aan het CDA-kamerlid Knops toegezegd tevens de bouw van kassen voor grondgebonden teelt toe te voegen.¹⁹

Daarnaast kunnen grondexploitatiekosten en locatie-eisen aan de orde zijn bij verbouwingen van bestaande gebouwen tot woningen en andere commerciële functies met bijvoorbeeld een aanzienlijke grondopbrengst. Een voorbeeld is de noodzaak om aanvullende parkeervoorzieningen of aanvullende bereikbaarheidsvoorzieningen aan te leggen. Bij een wijziging in woningen kan tevens de behoefte om sociale woningbouw te realiseren, aanleiding zijn voor een exploitatieplan. In dit besluit is een beperkt aantal functiewijzigingen opgenomen. Benoemd zijn wijzigingen naar de volgende functies: van een andere functie naar woondoeleinden, detailhandel, horeca en kantoor. Om te voorkomen dat ook bij kleine functiewijzigingen een exploitatieplan moet worden opgesteld, hetgeen niet doelmatig is te achten, is een ondergrens gesteld van 1000m² bvo voor kantoor en horeca en een aantal van 10 voor woningen. Voor bouwplannen onder deze grens is de wettelijke verplichting als bedoeld in artikel 6.1.2 van de wet niet van toepassing, maar kan een gemeente uiteraard wel afspraken maken in een exploitatieovereenkomst of uit eigen beweging een exploitatieplan vaststellen.

Bij alle bouwplannen geldt dat ze alleen onder een exploitatieplan kunnen worden gebracht indien een wijziging of herziening van een bestemmingsplan of beheersverordening, of een projectbesluit aan de orde is. Bouwplannen waarvoor al bouwvergunning verleend kon worden op grond van een vorig planologisch besluit, kunnen niet onder het regime van een exploitatieplan worden gebracht. Bouwplannen op grond van een herziening van een nog uit te werken bestemmingsplan, waarvan de uitwerking nog niet was vastgesteld en dat een bouwverbod bevatte, vallen dus wel onder artikel 6.12 van de wet.

Artikel 6.2.2

Een exploitatieplan bevat onder andere een kaart van het exploitatiegebied. In dit artikel wordt aangegeven aan welke eisen de kaart moet voldoen. Daarbij is aansluiting gezocht bij de bestemmingsplankaart.

Artikel 6.2.3

In artikel 6.2.3 is het begrip inbrengwaarde uit artikel 6.13, eerste lid, onder c, ten eerste, van de Grondexploitatiewet nader uitgewerkt. Artikel 6.13, zevende lid, van de wet, bepaalt dat bij amvb hierover nadere regels worden gesteld.

Bij de uitwerking van dit begrip is aangesloten is bij de omschrijving van de inbrengwaarde die is opgenomen in eerdergeneemd voorstel van VNG en Neprom.

De inbrengwaarde werkt door in de hoogte van de exploitatiebijdrage. Het is daarom noodzakelijk de inbrengwaarde te laten taxeren door onafhankelijke deskundigen om te voorkomen dat de gemeente de regels met betrekking tot staatssteun overtreedt.²⁰ Voor de

¹⁹ Kamerstukken II 2005/06, 30 218, nr. 22 blz. 13

²⁰ Zie artikel 87 van het Europees verdrag en de Mededeling van de Europese Commissie van 10 juli 1997 betreffende staatssteunelementen bij de verkoop van gronden en gebouwen door openbare instanties (Pb EG, C 209/3-5)

taxatie wordt uitgegaan van de verkeerswaarde van gronden en opstallen, welke bepaald wordt aan de hand van de systematiek van de onteigeningswet. Met deze wijze van taxeren bestaat reeds veel ervaring.

Indien er beroep wordt ingesteld met betrekking tot de inbrengwaarde ligt het voor de hand dat de rechter voor de bepaling van de inbrengwaarde een analoge toepassing geeft aan de regeling in de onteigeningswet en ter zake deskundigen benoemt.

Bij de grondexploitatie speelt de inbrengwaarde van de grond een dubbele rol. In de eerste plaats beïnvloedt het de verdeling van de kosten over de verschillende uitgiftepercelen. De inbrengwaarde van alle gronden in het exploitatiegebied wordt bij elkaar opgeteld en samen met alle andere kosten omgeslagen over alle percelen. Over het algemeen zullen eigenaren streven naar een hoge inbrengwaarde voor hun eigen percelen en lage voor overige percelen. Er zullen met name problemen ontstaan indien voor het ene perceel een relatief hoge inbrengwaarde wordt vastgesteld en voor het andere een relatief lage. Niet alleen kan degene met een lage inbrengwaarde een lager bedrag aftrekken van de exploitatiebijdrage, maar ook valt deze exploitatiebijdrage voor hem hoger uit, omdat de inbrengwaarde van het andere perceel wel hoog is en gedeeltelijk wordt omgeslagen over zijn eigen perceel. Om deze reden verdient het aanbeveling alle percelen te laten taxeren door onafhankelijke deskundigen, zo mogelijk dezelfde taxateurs.

Omdat de inbrengwaarde een kostenpost is heeft het in de tweede plaats invloed op de totale haalbaarheid van een project. Bij een te hoge raming kan de financiële uitvoerbaarheid van een plan voor de gemeente in gevaar komen.

Een te lage raming van de inbrengwaarden betekent voor de eigenaren dat het kostenverhaal lager uitpakt. Dat kan ten nadele van de eigenaren die zelf realiseren uitpakken, indien door die lage raming de exploitatie van het eigen perceel onrendabel wordt.

Artikel 6.2.4.

In artikel 6.13, eerste lid, onder c, ten tweede, wordt aangegeven dat een exploitatieopzet een overzicht moet bevatten van de overige kosten van de grondexploitatie. Artikel 6.13, zesde lid, van de wet bepaalt dat de kostensoorten worden uitgewerkt bij amvb. Dat is voor de overige kosten gebeurd in artikel 6.2.3 van deze amvb. Ook deze opsomming is ontleend aan de door het IBR opgestelde lijst en de model-exploitatieverordening van de VNG. Alle kostensoorten welke in de praktijk door gemeenten en projectontwikkelaars aan de grondexploitatie worden toegerekend zijn in deze opsomming opgenomen.

Wat betreft de exploitatieopzet kan worden opgemerkt dat er uitgegaan wordt van een dynamische berekeningsmethode, waarbij zowel de kosten als opbrengsten geïndexeerd worden aan de hand van vooraf vastgestelde parameters. Een netto contante waardesystematiek ligt daarbij het meest voor de hand.

a. onderzoekskosten

De soorten onderzoeken zijn niet uitputtend opgesomd. Genoemd zijn de belangrijkste typen onderzoeken die gedaan worden bij locatieontwikkeling. Tot de archeologische onderzoekskosten behoren niet alleen de kosten van bronnenonderzoek en onderzoek in situ in de vorm van boringen en sleuven, maar ook het verrichten van noodzakelijke opgravingen. Voor bepaalde locaties kan ook onderzoek naar andere cultuurhistorische aspecten aan de orde zijn. Voor zover onderzoeken ten behoeve van de locatie niet onder deze kostenpost vallen, worden ze gerekend tot de kosten onder j.

b. bodemsanering, grondwerken

Met deze bepaling wordt buiten twijfel gesteld dat de kosten van bodemsanering onderdeel uitmaken van de grondexploitatie.

c. voorzieningen

Een opsomming van de voorzieningen in een exploitatiegebied is opgenomen in artikel 6.2.5. Soms worden voorzieningen aangelegd voordat een locatie verder tot ontwikkeling komt, of worden voorzieningen met het oog op toekomstige ontwikkelingen ruimer bemeten (bijvoorbeeld een bergbezinkbassin voor riolering). Het is mogelijk de grondexploitatie van toekomstige wijken proportioneel aan te slaan voor deze reeds gerealiseerde, voorgefinancierde, voorzieningen. De kosten van de voorfinanciering moeten dan wel objectiveerbaar zijn, en op de gemeentebegroting moet duidelijk zijn dat het een voorlopige dekking betreft. Bij vervanging van bestaande voorzieningen door nieuwe voorzieningen kan ten behoeve van het exploitatiegebied een ‘nieuw voor oud’ korting op de kosten worden toegepast. Zie hiervoor onder f.

d. kosten van maatregelen, plannen besluiten en rechtshandelingen

Onder deze kostenpost vallen met name de kosten van het wegnemen van belemmeringen voor het exploitatiegebied tengevolge van functies die in of buiten het exploitatiegebied gehandhaafd worden. Ook het realiseren van voorzieningen door middel van de vestiging van erfdienstbaarheden kan als kostenpost in de grondexploitatie worden ondergebracht (als vergoeding voor de waardedaling van het onderhavige onroerend goed). Het betreft bijvoorbeeld de vestiging van een erfdienstbaarheid ten behoeve van overpad, water, natuur etc. Voor zover dergelijke gronden buiten het exploitatiegebied worden gehouden, vallen de kosten onder post e.

e. kosten met betrekking tot gronden buiten het exploitatiegebied

Hieronder valt bijvoorbeeld de aanleg van een toegangsweg en brug naar het exploitatiegebied.

Ook vallen er de noodzakelijke compensatiemaatregelen onder van natuur, groenvoorzieningen en waterberging welke verloren gaan in het exploitatiegebied of welke op grond van wettelijke eisen gerealiseerd hadden moeten worden in het exploitatiegebied. Bij groen en natuur wordt opgemerkt dat agrarische grond niet gecompenseerd hoeft te worden. De kostensoortenlijst is geen verkapte vorm van een openruimteheffing. Er is sprake van natuur als gronden als zodanig zijn benoemd in ruimtelijke plannen van rijk, provincie, regio of gemeente (zoals structuurvisies of bestemmingsplannen). Kostenverhaal is aan de orde wanneer de overheid extra kosten moet maken om natuur op een andere plek aan te leggen. Compensatie is noodzakelijk wanneer compensatie in de ruimtelijke plannen/regels van rijk, provincie, regio of gemeente of op basis van Europese regels verplicht is gesteld.

Voor waterberging geldt dat compensatie nodig is, indien de noodzakelijke oppervlakte water in het plangebied verkleind wordt en indien niet voldaan wordt aan de wettelijke normen.

f. kosten voor toekomstige grondexploitaties

Van deze kosten is bijvoorbeeld sprake indien een ontsluitingsweg ruimer gedimensioneerd wordt dan voor de locatie nodig is, omdat in de toekomst ook een andere locatie er gebruik van zal maken. Deze meerkosten worden wel gemaakt in het kader van de betreffende grondexploitatie, maar horen niet op deze verhaald te worden. Bij de opbrengsten moet daarom een reservering worden opgenomen ten laste van de toekomstige locatie ter hoogte van het bedrag van de meerkosten.

g. VTU

Onder VTU wordt verstaan voorbereiding en toezicht op de uitvoering van voorzieningen van openbaar nut/ openbare werken, te weten het bouwrijp maken, de inrichting van de openbare ruimte en het woonrijp maken.. Dit betreft kosten van activiteiten die leiden tot de productie van bouwrijpe grond en dergelijke. Het gaat dus niet om de kosten van de bouwrijpe grond zelf. Het zijn de kosten die gewoonlijk door of voor rekening van een afdeling civiele techniek of een ingenieursbureau van de gemeente gemaakt worden. Onder voorbereiding valt het maken van bestekken, begrotingen en aanbesteding van de werken

h. opstellen ruimtelijke plannen

Hieronder valt het opstellen van bestemmingsplannen en structuurvisies met betrekking tot één ruimtelijk project. Ook masterplannen, stedenbouwkundige plannen structuurschetsen en dergelijke vallen hieronder. De kosten tot en met vaststelling van de plannen kunnen via de grondexploitatie worden verhaald. Kosten van beroep en goedkeuring kunnen niet in de exploitatieopzet worden opgenomen.

i. ontwerpcompetities

In de brief van de Minister van VROM van 16 juni 2006 over het zelfrealisatierecht²¹ is aangekondigd te overwegen om ontwerpcompetities aan de kostensoortenlijst toe te voegen.. Vervolgens is bij de behandeling van de Grondexploitatiewet in de Tweede Kamer dit onderwerp ter sprake gekomen, waarbij is toegezegd deze post op te nemen in de kostensoortenlijst.²² Deze toevoeging aan de kostensoortenlijst is wenselijk. Om concurrentie te bevorderen en een hogere kwaliteit van stedenbouwkundige plannen te bewerkstelligen, kan een gemeente kiezen voor een ontwerpcompetitie tussen stedenbouwkundige plannen voor een locatie. Belangrijk is daarbij dat woningzoekenden en anderen een rol krijgen in de beoordeling. Dergelijke competitities brengen aanzienlijke kosten met zich mee voor de deelnemers en ook kosten voor de gemeente. Mede daardoor is de animo beperkt. Teneinde de drempel voor het houden van ontwerpcompetities te verlagen, wordt het mogelijk gemaakt deze kosten deels onder te brengen in de grondexploitatie. Bij ministeriële regeling zullen de door de gemeente te maken kosten en de aan deelnemers te vergoeden bijdragen voor deelname worden begrensd. De begrenzing wordt behandeld bij artikel 6.2.7. Tijdens vermelde kamerbehandeling heeft de Minister van VROM de kanttekening dat het gaat om een experiment dat na twee jaar zal worden geëvalueerd. Mede omdat het tot op heden gaat om kleine aantallen en ook maar een beperkt aantal exploitatieplannen wordt verwacht, lijkt een evaluatie na twee jaar te vroeg te komen. Daarom kan beter worden aangesloten bij de algemene evaluatiebepaling in artikel 10.10 van de wet, die voorziet in een evaluatie na vijf jaar.

j. plankosten (gemeentelijke apparaatskosten)

Plankosten zijn die kosten die behoren bij werkzaamheden gerelateerd aan voorbereiding, ontwikkeling en begeleiding van ruimtelijke projecten. Voor alle werkzaamheden geldt dat ze project gerelateerd dienen te zijn. Voor alle werkzaamheden geldt tevens dat het gaat om het begeleiden van onderzoeken en niet om het uitvoeren van de onderzoeken zelf. De kosten van onderzoeken vallen onder categorie a. van artikel 6.2.4. Hieronder staan de disciplines waar deze werkzaamheden en de plankosten die daaraan verbonden zijn worden uitgevoerd: projectmanagement, planning, financieel management, planeconomie, vastgoedeconomie, communicatie, stedenbouwkunde, civiele techniek, landmeten/ vastgoedinformatie, Groen, verkeer; beheer, milieu, archeologie, uitgifte, juridisch, administratie.

²¹ Kamerstukken II 2005/06, 27 581, nr.26, blz. 4 en 8.

²² Kamerstukken II 2005/06, 30218, nr. 22, blz. 16

De volgende kosten zijn hierin dus niet begrepen:

- -de productie van bouwrijpe grond zelf, dus, realisatiekosten voor het vervaardigen van bouwrijpe grond, maar om de activiteiten en producten die leiden tot deze productie;
- kosten van vastgoedpromotie (advertentie, folders, reclame ten behoeve van vastgoed);
- kosten van algemene gemeentelijke beleidsontwikkeling (economie, volkshuisvesting, communicatie etc.) en structuurplannen voor het gehele gemeentelijke gebied;
- kosten van onderzoeken;
- (procedure)kosten die worden gedekt uit leges;
- kosten verband houdende met onderhandelingen ten behoeve van de verkrijging van de eigendommen; er wordt vanuit gegaan dat deze onder de inbrengwaarde vallen indien gemeenten de gronden verwerven.

Teneinde een efficiënt gebruik van deze kostenpost te bewerkstelligen zullen de plankosten begrensd worden. Dit wordt bij artikel 6.2.7 nader toegelicht.

k. tijdelijk beheer

De netto kosten van deze post worden opgenomen, dat wil zeggen dat van de kosten de opbrengsten van het tijdelijk beheer worden afgetrokken. Die opbrengsten bestaan veelal uit opbrengsten van tijdelijke verhuur. Een belangrijke vraag is tot welk moment de kosten van het tijdelijk beheer doorlopen. Overeenkomstig de staande praktijk lopen deze kosten door, totdat voorzieningen en gebieden formeel zijn opgeleverd.

l. ramingen van planschade

Ramingen van planschadevergoedingen welke tengevolge van het project mogelijk uitgekeerd zullen moeten worden, maken onderdeel uit van de kostensoortenlijst. In de memorie van toelichting bij de Grondexploitatiewet is aangegeven dat gelet op de jurisprudentie van de Hoge Raad deze kosten alleen verhaald kunnen worden, indien voor dat verhaal een wettelijke basis wordt gecreëerd. Die wettelijke basis is voor het publiekrechtelijk verhaal gelegd in artikel 6.13, eerste lid, onder c, ten tweede. Bij het meenemen van deze kosten doet het niet ter zake in welke mate een particuliere eigenaar profijt heeft van de ontwikkeling die de planschade veroorzaakt. Als het project de oorzaak is van de planschade, wordt de geraamde planschadevergoeding opgenomen in de exploitatieopzet. Uitsluitend de raming van de planschadevergoeding kan worden meegenomen in de exploitatieopzet. De procedurekosten van de afhandeling van een verzoek om planschade met inbegrip van de dan uit te voeren taxaties vallen buiten deze kostenpost.

De kosten die bij het opstellen van een exploitatieplan gemaakt worden voor het ramen van planschade, kunnen wel in de exploitatieopzet worden meegenomen, maar vallen onder een andere post in de kostensoortenlijst. Kosten van in de voorbereidingsfase uit te voeren taxaties vallen onder de post onderzoeken (onderdeel a van de kostensoortenlijst).

m. niet-terugvorderbare BTW, niet-gecompenseerde compensabele BTW, of andere niet-terugvorderbare belastingen.

Dit betreft door de gemeente te betalen BTW tengevolge van het project, welke voor rekening van de gemeente blijft, omdat de gemeente de kosten niet kan terugvorderen van het rijk. Het is redelijk dat deze kosten op het project drukken.

Omdat gemeenten over door hen zelf te verrichten werkzaamheden en diensten geen BTW behoeven af te dragen, maar wel over ingehuurde diensten, hebben commerciële diensten een

nadeel bij concurrentie met de gemeente. Om dit verschil weg te nemen heeft het Rijk geregeld dat gemeenten die diensten uitbesteden hun BTW daarover vergoed krijgen. Daartoe is een compensatiefonds BTW ingesteld, dat gevoed wordt uit het gemeentefonds. Niet alle BTW is echter terugvorderbaar bij het fonds. Het niet-terugvorderbare deel blijft voor rekening van de gemeente. Bovendien krijgen niet alle gemeente alle wel terugvorderbare BTW vergoed. Dit is een gevolg met de verdeelsystematiek van het Compensatiefonds. Dus een gemeente kan ook blijven zitten met een bedrag aan niet-gecompenseerde BTW, welke in beginsel wel compensabel is.

n. rente van geïnvesteerde kapitalen en overige lasten, verminderd met renteopbrengsten.
Het is gebruikelijk dat in een exploitatieopzet rekening wordt gehouden met de gedurende de looptijd van de grondexploitatie te betalen en te ontvangen rente. Deze kunnen een grote invloed hebben op de uiteindelijke winst- en verliesrekening.

Artikel 6.2.5

De in artikel 6.2.3 onder d bedoelde voorzieningen omvatten een groot scala aan werken en werkzaamheden. Die zijn in dit artikel opgesomd.

Deze lijst is gebaseerd op de modelexploitatieverordening van de VNG en op de lijst die is opgenomen in eerderevermeld voorstel van VNG en Neprom.

Bij alle voorzieningen kan worden opgemerkt dat als bestaande voorzieningen tengevolge van de grondexploitatie versneld vervangen dienen te worden, maar niet worden veranderd, de meerkosten van het naar voren halen van de vervanging in de grondexploitatie worden meegenomen, maar dat de overige kosten van vervanging niet in de grondexploitatie worden opgenomen. De meerkosten van de vervanging zijn de vervangingskosten met aftrek van de voor een dergelijke voorziening gebruikelijke afschrijvingen.

Hieronder worden waar nodig de verschillende posten nader toegelicht:

a. nutsvoorzieningen met bijbehorende werken en bouwwerken, voor zover de aanlegkosten bij of door de gemeente in rekening worden gebracht en niet via de verbruikstarieven kunnen worden gedekt;

In beginsel behoren de nutsbedrijven de kosten van de aanleg van hun eigen nutsvoorzieningen te dragen, omdat ze deze kosten via de gebruikstarieven verhalen. Dat is staande praktijk. In onderdeel a is aangegeven dat als de nutsbedrijven de kosten via de gebruikstarieven kunnen verhalen, de kosten niet in de grondexploitatie thuishoren. Dat geldt dus ook voor de vooraanlegkosten.

De bouw van gebouwen valt in beginsel niet onder de grondexploitatie, maar in dit artikel zijn enige uitzonderingen opgenomen. Gebouwen voor voorzieningen voor openbaar nut, zoals brugwachtershuisjes vallen er onder en speelhuisjes. Onderdeel e behelst gebouwde parkeervoorzieningen.

b. riolering met inbegrip van bijbehorende werken en bouwwerken;

De aanleg van een nieuwe riolering in het kader van een grondexploitatie, wordt naar vast gebruik onderbracht in de grondexploitatie. Indien een bestaande riolering moet worden vervangen door een zelfde type, dient het reeds afgeschreven bedrag voor de vervanging van de riolering, buiten de grondexploitatie te worden gehouden.

c. wegen, ongebouwde openbare parkeergelegenheden, pleinen, trottoirs, voet- en rijwielpaden, waterpartijen, watergangen, voorzieningen ten behoeve van de waterhuishouding, bruggen, tunnels, duikers, kades, steigers, en andere rechtstreeks met de aanleg van deze voorzieningen verband houdende werken en bouwwerken;

d. infrastructuur voor openbaar vervoervoorzieningen met bijbehorende werken en bouwwerken, bij of door de gemeente in rekening worden gebracht en niet via de gebruikstarieven kunnen worden gedekt;

Bij de toerekening van OV-voorzieningen kan het volgende schema worden gehanteerd: a. zijn de kosten van de voorziening te dekken uit gebruikstarieven? b. zo nee: dan kan het toerekenbare deel van de aansluiting van een nieuwe lijn op een bestaande voor rekening komen van het exploitatiegebied (uiteeraard voor zover de financiële mogelijkheden in het gebied het toestaan) c. noodzakelijke verbeteringen van een *bestaande* lijn moeten proportioneel in rekening worden gebracht (niet alles voor rekening exploitatiegebied). Exploitatieverliezen van OV horen niet thuis op de kostensoortenlijst.

e. groenvoorzieningen, waaronder begrepen openbare parken, plantsoenen, speelplaatsen, trapvelden en speelweiden, openbare niet-commerciële sportvoorzieningen en natuurvoorzieningen;

Een belangrijke voorwaarde voor de toerekenbaarheid van de aanleg sportvoorzieningen is dat ze niet commercieel zijn en wel openbaar toegankelijk.

f. openbare verlichting en brandkranen met aansluitingen;

straatmeubilair, speeltoestellen, sierende elementen, kunstobjecten en afrasteringen in de openbare ruimte;

g. gebouwde parkeervoorzieningen, voor zover deze leiden tot optimalisering van het grondgebruik en verbetering van de kwaliteit van de openbare ruimte, openbaar toegankelijk zijn en voornamelijk worden gebruikt door bewoners en gebruikers van het exploitatiegebied, bij of door de gemeente in rekening worden gebracht en niet via de gebruikstarieven kunnen worden gedekt;

Gebouwde openbare parkeervoorzieningen kunnen alleen in bijzondere situaties in aanmerking komen voor opname in de exploitatieopzet. Normaal gesproken worden de bouwkosten hiervan gefinancierd uit de te verwachten opbrengsten en subsidies.

h. uit milieuhygiënisch, archeologisch of volksgezondheidsoogpunt noodzakelijke voorzieningen.

Voorbeelden van dergelijke voorzieningen zijn geluidsschermen, de aanleg van een monitoringssysteem bij bodemverontreiniging, het aanbrengen van damwanden in verband met bodemverontreiniging en andere maatregelen om uitstroom te beperken, het aanbrengen van een leeflaag en constructies om archeologisch waardevolle elementen te beschermen.

Artikel 6.2.6.

Vier soorten opbrengsten kunnen in de exploitatieopzet worden opgenomen.

De belangrijkste is de opbrengsten van uitgifte van de gronden in het exploitatiegebied. Hierbij wordt de fictie gehanteerd dat de gemeente alle gronden uitgeeft. Voor deze post wordt uitgegaan van geraamde opbrengsten. Het doet voor de te betalen exploitatiebijdrage niet ter zake of de gerealiseerde opbrengsten hoger of lager zijn dan de geraamde. Wel zullen behaalde resultaten, voor zover de gemeente daar kennis van heeft, de gemeente uiteraard

aanleiding kunnen geven voor bijstelling van de raming van de opbrengsten van nog uit te geven percelen.

Een tweede post zijn de bijdragen en subsidies van de gemeente. Een exploitatieopzet dient sluitend te zijn. Het is niet toegestaan een tekort af te wentelen op particuliere eigenaren in het exploitatiegebied. Indien een exploitatie niet sluitend is, kan de gemeente besluiten het tekort voor zijn eigen rekening te nemen via subsidies of een bijdrage uit het grondbedrijf of de algemene middelen of anderszins.

Een derde post zijn de bijdragen en subsidies van derden, zoals andere overheden.

De vierde post zijn de opbrengsten welke worden verkregen of toegekend in verband met het in exploitatie brengen van gronden die in de naaste toekomst voor bebouwing in aanmerking komen. Deze opbrengsten moeten dus worden opgebracht uit andere toekomstige grondexploitaties.

Deze post wordt verrekend met de kosten die er tegenover staan. Het saldo van deze opbrengsten en kostensoort behoort op nul uit te komen. Het is dus wel een post die wordt meegenomen in de grondexploitatie, maar die geen invloed heeft op de hoogte van de totale kosten, die worden verhaald via een exploitatiebijdrage.

Artikel 6.2.7

Het is wenselijk de hoogte van bepaalde kostenposten te begrenzen. Voorkomen moet worden dat een gemeente een te royaal gebruik maakt van de mogelijkheden die de kostensoorten bieden voor het in rekening brengen van kosten. Voor de meeste kosten is een begrenzing niet mogelijk, omdat ze volledig afhankelijk zijn van het project. Voor die kosten biedt de wet procedurele waarborgen via de zienswijzeprocedure en rechtsbescherming en inhoudelijke in de vorm van de drie criteria waaraan getoetst moet worden en de terugbetalingsregeling. Voor andere kosten is een begrenzing wel denkbaar. Dat betreft de door de gemeente te maken apparaatskosten voor planvoorbereiding, begeleiding en toezicht op de uitvoering. Tevens kan de begrenzing bijdragen aan een efficiënte inzet van gemeentelijke middelen. De gemeentelijk apparaatskosten die begrensd worden zijn de VTU-kosten, de kosten van het opstellen van gemeentelijke ruimtelijke plannen, de kosten van prijsvragen en de overige gemeentelijke apparaatskosten. De wet biedt een kapstok voor maximering van deze kostensoorten in artikel 6.13, achtste lid, onder c. De exacte begrenzing van de kostensoorten wordt vastgesteld bij ministeriële regeling, omdat de hoogte moet kunnen worden aangepast aan prijsontwikkelingen van de kosten. Naar de wijze en hoogte van de begrenzing laat ik op dit moment onderzoek verrichten.

Overigens kan de gemeente een deel van de werkzaamheden uitbesteden of voor rekening laten komen van een projectontwikkelaar. Voor de maximering speelt dat geen rol. Wel worden bij het bepalen van de hoogte van een exploitatiebijdrage de voor rekening van de aanvrager gemaakte in het exploitatieplan opgenomen kosten in mindering gebracht op de exploitatiebijdrage.

Artikel 6.2.8

In artikel 6.20 van de Grondexploitatiewet is voorzien in een terugbetalingsregeling indien de aanvrager van een bouwvergunning achteraf gezien een te hoge exploitatiebijdrage heeft betaald. Dit wordt bij het afsluiten van de exploitatie berekend. Hij heeft dan recht op teruggave van het te veel betaalde minus 5%. In artikel 6.20, vierde lid, is bepaald dat de houder van de bouwvergunning of diens rechtsopvolger kan vragen om terugbetaling nadat 90% van de kosten is gerealiseerd. Terecht heeft de Eerste Kamer-fractie van SP de vraag gesteld hoe het voor een derde duidelijk is wanneer de 90% is bereikt. In de praktijk kan het inderdaad zo zijn, dat het voor een leek nauwelijks valt te bepalen of deze 90% is bereikt.

Daarom bepaalt artikel 6.28 dat in het exploitatieplan en elke herziening daarvan expliciet wordt aangegeven welk percentage van de kosten is gerealiseerd.

Artikel 6.2.9

Met betrekking tot de in artikel 6.13, tweede lid, onder a, van de wet bedoelde kaart zijn vergelijkbare eisen gesteld als in artikel 6.2.2 ten aanzien van de kaart van het exploitatiegebied.

Artikel 6.2.10

Op grond van artikel 6.13, zevende lid, kunnen bij amvb nadere regels worden gesteld over de regels bedoeld in artikel 6.13, tweede lid. Het tweede lid maakt het onder andere mogelijk regels te stellen ten aanzien van de uitvoering van werken.

Bij de behandeling in de Eerste Kamer van het wetsvoorstel Grondexploitatiewet hebben de fracties van CDA en SP aandacht gevraagd voor de relatie tussen de uitvoering van werken door particuliere eigenaren en de Europese aanbestedingsregels. Met name bij artikel 6.19 van de Grondexploitatiewet zou zich een strijdigheid met de aanbestedingsregels kunnen voordoen. Op deze relatie is nader ingegaan in de memorie van antwoord bij de Grondexploitatiewet. Geconcludeerd is dat een gemeente de meestal, maar niet altijd theoretische mogelijkheid van strijdigheid kan voorkomen door in het exploitatieplan de regel te stellen dat particuliere eigenaren geen werken mogen uitvoeren, welke met inachtnaam van de Europese aanbestedingsregels moeten worden aanbesteed.

Om mogelijke misverstanden over de reikwijdte op dit punt van artikel 6.13, tweede lid, onder c, van de wet weg te nemen, is in dit besluit de bevoegdheid ter zake duidelijk omschreven.

Artikel 6.2.11

In artikel 3.1.2 van deze amvb is limitatief aangegeven welke woningbouwcategorieën voor regeling in een bestemmingsplan aanmerking komen. In overeenstemming met de memorie van toelichting bij de Grondexploitatiewet is er voor gekozen regeling te beperken tot sociale woningbouw en vrije kavels. De sociale woningbouw valt uiteen in twee categorieën: sociale huurwoningen en sociale koopwoningen.

Artikel 6.13, tweede lid, onder d, van de Grondexploitatiewet geeft de bevoegdheid om deze regels in een exploitatieplan uit te werken. Artikel 6.13, achtste lid, onder a, van de Grondexploitatiewet bepaalt dat bij amvb nadere regels kunnen worden gesteld ten aanzien van de regels over de uitvoerbaarheid.

Indien in het bestemmingsplan een percentage is opgenomen met betrekking tot ten minste een van de drie woningbouwcategorieën, is het vrijwel onvermijdelijk om hierover regels te stellen in een exploitatieplan, omdat anders het gevaar dreigt van een willekeurige realisatie, zowel qua situering als qua aanvrager. Een percentageregeling gerelateerd aan het totale plangebied leidt immers tot het beginsel: wie het eerst komt, het eerst maalt. Alleen als het bestemmingsplan voorziet in de bestemming van één gebouw of een percentage van 100%, is een aanvullende regeling in het exploitatieplan niet nodig.

Om mogelijke geschillen over de reikwijdte van de regels op dit punt weg te nemen, is in artikel 6.2.11 bepaald dat de aantallen en kavels exact kunnen worden aangegeven in een exploitatieplan. Desgewenst kan volstaan worden met een percentageregeling gekoppeld aan delen van het gebied. De voorschriften in de amvb zijn niet limitatief. Een gemeente mag ook een andere wijze van regeling kiezen. Indien de gemeente kiest voor een exacte regeling is flexibiliteit een belangrijk punt. Flexibiliteit wordt geboden via de herziening van een exploitatieplan, die jaarlijks moet plaats vinden, maar op elk gewenst moment kan plaatsvinden.

Het voorschrijven van woningbouwcategorieën in de regels en op de kaart van een exploitatieplan verzekert echter niet dat na bouwvergunningverlening de woningbouwcategorieën gerealiseerd en voor wat sociale huurwoningen betreft instandgehouden worden. Dat is echter zowel uit een oogpunt van volkshuisvesting als voor het exploitatieplan van groot belang. De woningbouwcategorie is grotendeels bepalend voor de in de exploitatieopzet opgenomen grondwaarde. Indien een sociale huurwoning direct wordt omgezet in een vrije sector koopwoning, krijgt de grondwaarde een waardesprong, welke niet is verwerkt in het exploitatieplan en de betaalde exploitatiebijdrage. Daardoor heeft de houder van de bouwvergunning een te lage exploitatiebijdrage voldaan. Het systeem van de wet voorziet niet een naheffing, zodat de te lage exploitatiebijdrage niet kan worden gecorrigeerd. Er zijn dus zowel vanuit een oogpunt van volkshuisvesting als vanwege de juiste toepassing van de hoogte van de exploitatiebijdrage regels nodig in het exploitatieplan voor een goede realisatie en instandhouding van de woningbouwcategorieën. Tijdens voorlichtingsbijeenkomsten in het hele land bleek dat het niet duidelijk is wat de inhoud en reikwijdte van die regels kan zijn. Daarom worden deze in dit artikel nader uitgewerkt..

Allereerst is van belang dat de sociale huurwoningen en sociale koopwoningen en de kavels voor particulier opdrachtgeverschap in de sociale sector bij de juiste categorieën woningzoekenden terechtkomen. Hierover en over de toewijzing van de woningen kunnen op grond van de Huisvestingswet regels worden gesteld. Dergelijke regels in het exploitatieplan behoeven daarom geen wettelijke basis in het Bro. Bij kavels in de vrije sector zijn regels nodig om te voorkomen dat via stromannen de grond weer in handen komt van de verkopende projectontwikkelaar. Bij zulke kavels mogen overigens geen bindingseisen worden gesteld.

Voor een adequate realisatie van de vrije kavels is een regeling van de prijsvorming van kavels nodig, waarbij voor kavels in de vrije sector gekozen kan worden voor een op basis van een onafhankelijke taxatie vastgestelde prijs, die door de verkoper is aanvaard of voor een veiling onder toezicht van een notaris. Op die manier wordt verzekerd dat de verkoper een marktprijs ontvangt voor zijn kavel. Van belang is dat de categorie woningzoekenden nauwkeurig wordt bepaald en getoetst, zodat de eigenaar niet via een stroman het bouwrecht kan kopen. Tevens kunnen regels worden gesteld voor de situatie dat een koper van een vrije kavel afziet van de bouw van een iegeen woning.

Na realisatie dient een sociale huurwoning gedurende ten minste 10 jaar als sociale huurwoning geëxploiteerd te worden. Voorkomen moet worden dat de woning binnen die 10 jaar wordt verkocht of omgezet in een vrije sector huurwoning. Hiervoor zijn geen regels in een exploitatieplan nodig. De instandhoudingsplicht vloeit voort uit artikel 1.1, eerste lid, onder f.

Bij sociale koopwoningen, waarbij de grondprijs in het exploitatieplan en de vrij op naamprijs van de woning onder de marktwaarde ligt, zijn regels nodig voor het tegengaan van speculatie. Artikel 6.2.11 stelt buiten kijf dat dergelijke regels kunnen worden opgenomen in een exploitatieplan.

Afdeling 6.3 Subsidies

Met uitzondering van artikel 6.3.5.2, is in het Algemeen deel van deze toelichting al op deze afdeling ingegaan; daarnaar wordt hier verwezen.

Artikel 6.3.5.2

Het is de bedoeling om het financiële toezicht op de gemeenten en provincies overzichtelijker te regelen. Daarom wordt er voor specifieke uitkeringen (hieronder vallen alle subsidies en bijdragen van het rijk) geregeld dat ze slechts een maal per jaar hun financiële verantwoordingsinformatie hoeven te geven aan de minister. Dit gebeurt met het opsturen van de jaarrekening. Artikel 27 van het Besluit financiële verhouding 2001 regelt de bescheiden die moeten worden opgestuurd en voor welke datum (15 juli van dat jaar). Artikel 58a regelt dat er bij ministeriele regeling indicatoren kunnen worden vastgesteld waarover de gemeente of provincie verantwoording moet afleggen in de bijlage bij de jaarrekening. Beide worden op grond van het Besluit financiële verhouding gecontroleerd door de accountant van de gemeente (art. 213 Gemeentewet).

Hoofdstuk 7 Planologische organen

§ 7.1 Rijksplanologische commissie

Artikelen 7.1.1 tot en met 7.1.4

Voor een toelichting op deze artikelen wordt verwezen naar paragraaf 7.1 van het algemeen deel van deze toelichting.

§ 7.2 Het ruimtelijk planbureau

Artikel 7.2.2

De in het eerste en tweede lid genoemde rapporten kunnen worden gebruikt als basismateriaal voor de grote ruimtelijke nota's. Afstemming in de tijd tussen het uitbrengen van die nota's en deze rapporten is dan ook wenselijk.

De werkzaamheden waarvan in het derde lid sprake is, moeten uiteraard relevant zijn voor de ruimtelijke ordening en binnen het deskundigheidsgebied van het planbureau vallen. Zij zullen ook binnen het werkprogramma van het planbureau moeten kunnen worden uitgevoerd.

Artikel 7.2.3, tweede lid

De producten van het planbureau behoren in beginsel openbaar te zijn. Net als in het Protocol voor de planbureaufunctie (september 1996) wordt echter een opening voor geheimhouding van bepaalde in opdracht gemaakte producten gegeven. Met name kan dat van belang zijn in gevallen waarin de betrokken minister(s) tegelijk met de openbaarmaking van een rapport ook een reactie daarop willen geven.

Artikelen 7.2.4 en 7.2.5

De bevoegdheid om rechtstreeks te overleggen met anderen, ook ambtenaren, benadrukt de onafhankelijke positie van het planbureau. Voor medewerking van ambtenaren is wel instemming van de betrokken minister nodig, omdat dit kan leiden tot inbreuken op de departementale werkplanning

Artikel 7.2.6, tweede lid

Alvorens de minister van VROM het werkprogramma aan de ministerraad voorlegt, zullen de RPC en de onderraad van de ministerraad, die met ruimtelijke ordeningszaken is belast, zich erover moeten uitspreken, net als over andere ruimtelijk relevante zaken die aan de ministerraad worden voorgelegd. Ter voorbereiding van de behandeling in de RPC zal overleg met de betrokken departementen worden gevoerd.

Artikel 7.2.9

In het jaarverslag legt het planbureau met name rekening en verantwoording af over het gevoerde financiële beleid met het oog op de financiële verantwoording van het kabinet in mei.

Hoofdstuk 8 Overgangs- en slotbepalingen

Artikel 8.2.1

Aangezien naar verwachting de artikelen of onderdelen hiervan die betrekking hebben op de geometrische plaatsbepaling nog niet meteen in werking kunnen treden – zoals in het algemeen deel van deze toelichting aangegeven – bestaat er aanleiding voor het treffen van een tussentijdse voorziening. Artikel 8.2.1 biedt de basis voor een ministeriële regeling waarin elementen van het huidige artikel 16 van het Bro 1985 een plaats krijgen. Dit is nodig om de bestaande wijze van het maken van bestemmingsplankaarten voort te kunnen zetten totdat de digitalisering daarvan verplicht wordt gesteld. Het is de bedoeling dat dit artikel buiten werking wordt gesteld op het tijdstip dat voor het bestemmingsplan en de overige ruimtelijke besluiten, visies en verordeningen, voorzien in dit het besluit in werking treden. Hierop is ook reeds in het algemeen deel van deze toelichting ingegaan.

Het Besluit ruimtelijke ordening treedt in werking op het tijdstip waarop de Wet ruimtelijke ordening en de Invoeringswet Wro in werking treden, met dien verstande dat onderdelen die met digitalisering verband houden gefaseerd zullen worden ingevoerd. Verwezen zij naar het algemeen gedeelte van deze toelichting.

De Minister van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,