
145

Besluit van 21 april 2008 tot uitvoering van de Wet ruimtelijke ordening (Besluit ruimtelijke ordening)

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 17 december 2007, nr. DJZ2007127171, Directie Juridische Zaken, Afdeling Wetgeving;

Gelet op de artikelen 2.4, 3.6, 3.7, 3.16, 3.20, 3.22, 3.23, 3.36, 3.37, 3.38, 4.1, 4.2, 4.3, 6.7, 6.11, 6.12, 9.1, 9.3, 9.4, 10.3, 10.7 en 10.8 van de Wet ruimtelijke ordening;

De Raad van State gehoord (advies van 29 februari 2008, nr. W08.07.0483/IV);

Gezien het nader rapport van Onze voornoemde Minister van 14 april 2008, nr. DJZ2008033519, Directie Juridische Zaken, Afdeling Wetgeving;

Hebben goedgevonden en verstaan:

HOOFDSTUK 1. ALGEMENE BEPALINGEN

§ 1.1 Algemeen

Artikel 1.1.1

1. In dit besluit en de hierop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- a. wet: Wet ruimtelijke ordening;
- b. andere geluidsgevoelige gebouwen: andere geluidsgevoelige gebouwen als bedoeld in artikel 1 van de Wet geluidhinder;
- c. geluidsgevoelige terreinen: geluidsgevoelige terreinen als bedoeld in artikel 1 van de Wet geluidhinder;
- d. sociale huurwoning: huurwoning met een aanvangshuurprijs onder de grens als bedoeld in artikel 13, eerste lid, onder a, van de Wet op de huurtoeslag, waarbij de instandhouding voor de in een gemeentelijke verordening omschreven doelgroep voor ten minste tien jaar na ingebruikname is verzekerd;
- e. sociale koopwoning: 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, waarbij de instandhouding voor de in een gemeentelijke verordening omschreven doelgroep voor ten minste tien jaar na ingebruikname is verzekerd;

f. particulier opdrachtgeverschap: situatie dat de burger of een groep van burgers – in dat laatste geval georganiseerd als rechtspersoon zonder winstoogmerk of krachtens een overeenkomst – tenminste de economische eigendom verkrijgt en volledige zeggenschap heeft over en verantwoordelijkheid draagt voor het gebruik van de grond, het ontwerp en de bouw van de eigen woning;

g. geometrische plaatsbepaling: locatie van een ruimtelijk object, vastgelegd in een ruimtelijk referentiesysteem.

2. In dit besluit en de hierop berustende bepalingen wordt onder een bestemmingsplan mede begrepen een inpassingsplan als bedoeld in afdeling 3.5 van de wet.

3. In dit besluit en de hierop berustende bepalingen wordt onder een projectbesluit mede begrepen een besluit, genomen op grond van artikel 3.40, eerste lid, 3.41, eerste lid, of 3.42, eerste lid, van de wet.

4. In hoofdstuk 3 van dit besluit en de hierop berustende bepalingen wordt onder een bestemmingsplan mede begrepen een wijzigings- of uitwerkingsplan als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, onder a of b, van de wet alsmede een rijksbestemmingsplan als bedoeld in artikel 10.3 van de wet.

5. In dit besluit en de hierop berustende bepalingen wordt onder verbeelding op papier begrepen een verbeelding op duurzaam materiaal dat goed vermenigvuldigbaar is.

§ 1.2 Bepalingen over de vormgeving, inrichting, beschikbaarstelling, bekendmaking en terinzagelegging van ruimtelijke besluiten

Artikel 1.2.1

1. Onverminderd het bepaalde bij of krachtens de wet stellen burgemeester en wethouders, gedeputeerde staten en Onze Minister of Onze Minister wie het aangaat de volgende ruimtelijke visies, plannen, besluiten, verordeningen of algemene maatregelen van bestuur, op zodanige wijze beschikbaar dat deze langs elektronische weg door een ieder kunnen worden verkregen:

- a. structuurvisie;
- b. bestemmingsplan;
- c. wijzigings- of uitwerkingsplan;
- d. voorbereidingsbesluit;
- e. tijdelijke ontheffing;
- f. projectbesluit;
- g. beheersverordening;
- h. provinciale verordening als bedoeld in artikel 4.1 van de wet;
- i. algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 4.3 van de wet;
- j. aanwijzing als bedoeld in artikel 4.2 of 4.4 van de wet;
- k. rijksbestemmingsplan.

2. De beschikbaarstelling, bedoeld in het eerste lid, omvat een volledige, toegankelijke en begrijpelijke verbeelding van de visie, het plan, het besluit, de verordening of de algemene maatregel van bestuur met de daarbij behorende toelichting of onderbouwing.

3. Een ieder wordt in de gelegenheid gesteld een visie, plan, besluit, verordening of algemene maatregel van bestuur als bedoeld in het eerste lid, op het gemeentehuis en in voorkomend geval tevens op het provinciehuis of in de hoofdzetel van het ministerie van Onze Minister of van Onze Minister wie het aangaat, langs elektronische weg te raadplegen.

4. Een visie, plan, besluit, verordening of algemene maatregel van bestuur als bedoeld in het eerste lid, wordt met de daarbij behorende stukken op het gemeentehuis van de betrokken gemeente en in voorkomend geval tevens op het provinciehuis of in de hoofdzetel van het ministerie van Onze Minister of van Onze Minister wie het aangaat, ter

inzage gelegd. Op verzoek wordt tegen kostprijs afschrift daarvan verstrekt.

Artikel 1.2.2

1. Er is een landelijke voorziening waar in elektronische vorm de ruimtelijke visies, plannen, besluiten, verordeningen of algemene maatregelen van bestuur, genoemd in artikel 1.2.1, eerste lid, van gemeenten, provincies en Rijk, voor een ieder volledig toegankelijk en raadpleegbaar zijn.

2. Burgemeester en wethouders, gedeputeerde staten en Onze Minister of Onze Minister wie het aangaat melden aan de landelijke voorziening de vindplaats van de ruimtelijke visies, plannen, besluiten, verordeningen of algemene maatregelen van bestuur, genoemd in artikel 1.2.1, eerste lid.

3. Onze Minister draagt aan een of meer door hem aan te wijzen instanties het beheer op van de landelijke voorziening en kan daarvoor regels stellen.

Artikel 1.2.3

1. De in artikel 1.2.1, eerste lid, bedoelde visies, plannen, besluiten en verordeningen in voorkomend geval met de daarbij behorende toelichting of onderbouwing worden langs elektronische weg vastgelegd en in die vorm vastgesteld. Een volledige verbeelding daarvan op papier wordt gelijktijdig vastgesteld.

2. Indien na vaststelling de inhoud van de langs elektronische weg vastgelegde visies, plannen, besluiten en verordeningen als bedoeld in het eerste lid, en die van de verbeelding daarvan op papier tot een verschillende uitleg aanleiding geeft, is de eerstbedoelde inhoud beslissend.

Artikel 1.2.4

1. De in artikel 1.2.1, eerste lid, bedoelde visies, plannen, besluiten en verordeningen alsmede hun aansluiting op het aangrenzende gebied, worden vastgesteld met gebruikmaking van een duidelijke ondergrond. Bij het besluit tot vaststelling wordt aangegeven welke ondergrond is gebruikt. Het betrokken bestuursorgaan toont op verzoek de visie, het plan, het besluit of de verordening op deze ondergrond.

2. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over de aard van de ondergrond en de schaal van de weergave van de ruimtelijke ontwikkelingen, bestemmingen, doeleinden, onderscheidingen of het betrokken gebied en het aangrenzende gebied. Daarbij kan tevens worden bepaald of en op welke wijze andere gegevens in de visie, het plan, het besluit of de verordening worden opgenomen.

Artikel 1.2.5

1. De in artikel 1.2.1, eerste lid, bedoelde visies, plannen, besluiten en verordeningen bevatten een geometrische plaatsbepaling van het werkingsgebied en de eventueel daarin aangebrachte onderscheidingen.

2. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld omtrent de bij de opstelling van de in artikel 1.2.1, eerste lid, bedoelde visies, plannen, besluiten en verordeningen te hanteren standaard voor de geometrische plaatsbepaling.

Artikel 1.2.6

1. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld omtrent de vormgeving en inrichting van de in artikel 1.2.1, eerste lid, bedoelde visies, plannen, besluiten en verordeningen.

2. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld omtrent het waarborgen van de authenticiteit van de documenten deel uitmakend van een in artikel 1.2.1, eerste lid, bedoelde visie, plan, besluit, verordening of algemene maatregel van bestuur.

3. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld omtrent de methoden en technieken voor het langs elektronische weg aan een ieder beschikbaar stellen van een in artikel 1.2.1, eerste lid, bedoelde visie, plan, besluit, verordening of algemene maatregel van bestuur.

4. Bij ministeriële regeling kunnen voorts nadere regels worden gesteld omtrent het langs elektronische weg aan een ieder beschikbaar stellen door het verantwoordelijke bestuursorgaan van ter inzage gelegde, vastgestelde of onherroepelijk vastgestelde structuurvisies, bestemmingsplannen, voorbereidingsbesluiten, projectbesluiten, beheersverordeningen en aanwijzingen van provincies of Rijk.

§ 1.3 Voorbereiding van besluiten met betrekking tot ruimtelijke ontwikkelingen

Artikel 1.3.1

1. Voor zover bij de voorbereiding van een structuurvisie, een bestemmingsplan of een projectbesluit geen milieu-effectrapport als bedoeld in hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer wordt opgesteld, geeft een bestuursorgaan dat voornemens is op verzoek of uit eigen beweging een structuurvisie of een bestemmingsplan, waarbij sprake is van ruimtelijke ontwikkelingen, of een projectbesluit, voor te bereiden, kennis van dat voornemen met overeenkomstige toepassing van artikel 3:12, eerste en tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht. De kennisgeving geschiedt tevens langs elektronische weg.

2. In de kennisgeving wordt vermeld, of:

a. stukken betreffende het voornemen ter inzage zullen worden gelegd en waar en wanneer,

b. er gelegenheid wordt geboden zienswijzen omtrent het voornemen naar voren te brengen, aan wie, op welke wijze en binnen welke termijn en

c. een onafhankelijke instantie in de gelegenheid wordt gesteld advies uit te brengen over het voornemen.

HOOFDSTUK 2. STRUCTUURVISIES

Artikel 2.1.1

Bij een structuurvisie wordt aangegeven op welke wijze burgers en maatschappelijke organisaties bij de voorbereiding daarvan zijn betrokken.

Artikel 2.1.2

Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld omtrent de voorbereiding van structuurvisies.

HOOFDSTUK 3. BESTEMMINGSPLANNEN

§ 3.1 Algemeen

Artikel 3.1.1

1. Het bestuursorgaan dat belast is met de voorbereiding van een bestemmingsplan pleegt daarbij overleg met de besturen van betrokken gemeenten en waterschappen en met die diensten van provincie en Rijk die betrokken zijn bij de zorg voor de ruimtelijke ordening of belast zijn met de behartiging van belangen welke in het plan in het geding zijn. Artikel 3:6 van de Algemene wet bestuursrecht is van overeenkomstige toepassing.

2. Gedeputeerde staten onderscheidenlijk Onze Minister kunnen bepalen dat onder bepaalde omstandigheden of in bepaalde gevallen geen overleg is vereist met de diensten van provincie onderscheidenlijk Rijk die betrokken zijn bij de zorg voor de ruimtelijke ordening.

Artikel 3.1.2

1. Ten behoeve van de uitvoerbaarheid kan een bestemmingsplan regels bevatten met betrekking tot sociale huurwoningen, sociale koopwoningen of particulier opdrachtgeverschap.

2. Ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening kan een bestemmingsplan regels bevatten met betrekking tot branches van detailhandel en horeca.

3. Een bestemmingsplan kan voorts regels bevatten ter wering van dreigende en tot stuiting van reeds ingetreden achteruitgang van de woon- of werkomstandigheden in en het uiterlijk aanzien van het in het plan begrepen gebied.

4. Indien een bestemmingsplan regels bevat ten aanzien van sociale koopwoningen stelt de gemeenteraad de kooprijsgrens voor sociale koopwoningen jaarlijks na regionale afstemming vast.

Artikel 3.1.3

Een bestemmingsplan bevat naast de bij of krachtens de wet voorgescreven bestemmingen en regels, in elk geval een beschrijving van die bestemmingen, waarbij per bestemming het doel of de doeleinden worden aangegeven.

Artikel 3.1.4

Een bestemmingsplan geeft voor een op grond van artikel 3.6, eerste lid, onder b, van de wet uit te werken deel van het plan op een zodanige wijze de doelstellingen aan, dat voldoende inzicht wordt verkregen in de toekomstige ontwikkeling van het desbetreffende gebied.

Artikel 3.1.5

Voorlopige bestemmingen en voorlopige regels als bedoeld in artikel 3.2 van de wet kunnen slechts in samenhang met bestemmingen en gebruiksregels als bedoeld in de artikelen 3.1 en 3.6 van de wet worden aangewezen onderscheidenlijk gegeven.

Artikel 3.1.6

1. Een bestemmingsplan alsmede een ontwerp hiervoor gaan vergezeld van een toelichting, waarin zijn neergelegd:

- a. een verantwoording van de in het plan gemaakte keuze van bestemmingen;
- b. een beschrijving van de wijze waarop in het plan rekening is gehouden met de gevolgen voor de waterhuishouding;
- c. de uitkomsten van het in artikel 3.1.1 bedoelde overleg;
- d. de uitkomsten van het met toepassing van artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht verrichte onderzoek;
- e. een beschrijving van de wijze waarop burgers en maatschappelijke organisaties bij de voorbereiding van het bestemmingsplan zijn betrokken;
- f. de inzichten over de uitvoerbaarheid van het plan.

2. Voor zover bij de voorbereiding van het bestemmingsplan geen milieu-effectrapport als bedoeld in hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer wordt opgesteld, waarin de hierna volgende onderdelen zijn beschreven, worden in de toelichting ten minste neergelegd:

- a. een beschrijving van de wijze waarop met de in de grond aanwezige of te verwachten monumenten rekening is gehouden;
- b. voor zover nodig een beschrijving van de wijze waarop rekening is gehouden met overige waarden van de in het plan begrepen gronden en de verhouding tot het aangrenzende gebied;
- c. een beschrijving van de wijze waarop krachtens hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer vastgestelde milieukwaliteitseisen bij het plan zijn betrokken.

Artikel 3.1.7

Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld omtrent de voorbereiding van bestemmingsplannen.

§ 3.2 Standaardregels in bestemmingsplannen

Artikel 3.2.1

In een bestemmingsplan worden de volgende regels van overgangsrecht ten aanzien van bouwwerken opgenomen, met dien verstande dat het percentage genoemd in het tweede lid van die regeling lager kan worden vastgesteld:

Overgangsrecht bouwwerken

1. Een bouwwerk dat op het tijdstip van inwerkingtreding van het bestemmingsplan aanwezig of in uitvoering is, dan wel gebouwd kan worden krachtens een bouwvergunning, en afwijkt van het plan, mag, mits deze afwijking naar aard en omvang niet wordt vergroot,
 - a. gedeeltelijk worden vernieuwd of veranderd;
 - b. na het teniet gaan ten gevolge van een calamiteit geheel worden vernieuwd of veranderd, mits de aanvraag van de bouwvergunning wordt gedaan binnen twee jaar na de dag waarop het bouwwerk is teniet gegaan.
2. Burgemeester en wethouders kunnen eenmalig ontheffing verlenen van het eerste lid voor het vergroten van de inhoud van een bouwwerk als bedoeld in het eerste lid met maximaal 10%.
3. Het eerste lid is niet van toepassing op bouwwerken die weliswaar bestaan op het tijdstip van inwerkingtreding van het plan, maar zijn gebouwd zonder vergunning en in strijd met het daarvoor geldende plan, daaronder begrepen de overgangsbepaling van dat plan.

Artikel 3.2.2

Behoudens voor zover uit de Richtlijnen 79/409/EEG en 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand onderscheidenlijk van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna beperkingen voortvloeiende ten aanzien van ten tijde van de inwerking-treding van een bestemmingsplan bestaand gebruik, worden in een bestemmingsplan de volgende regels van overgangsrecht ten aanzien van gebruik opgenomen:

Overgangsrecht gebruik

1. Het gebruik van grond en bouwwerken dat bestond op het tijdstip van inwerkingtreding van het bestemmingsplan en hiermee in strijd is, mag worden voortgezet.
2. Het is verboden het met het bestemmingsplan strijdige gebruik, bedoeld in het eerste lid, te veranderen of te laten veranderen in een ander met dat plan strijdig gebruik, tenzij door deze verandering de afwijking naar aard en omvang wordt verkleind.
3. Indien het gebruik, bedoeld in het eerste lid, na het tijdstip van inwerkingtreding van het plan voor een periode langer dan een jaar wordt onderbroken, is het verboden dit gebruik daarna te hervatten of te laten hervatten.
4. Het eerste lid is niet van toepassing op het gebruik dat reeds in strijd was met het voorheen geldende bestemmingsplan, daaronder begrepen de overgangsbepalingen van dat plan.

Artikel 3.2.3

Indien toepassing van het overeenkomstig artikel 3.2.2 in het plan opgenomen overgangsrecht gebruik zou kunnen leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard voor een of meer natuurlijke personen die op het tijdstip van de inwerkingtreding van het bestemmingsplan grond en opstallen gebruikten in strijd met het voordien geldende bestemmingsplan, kan de gemeenteraad met het oog op beëindiging op termijn van die met het bestemmingsplan strijdige situatie, in het plan persoonsgebonden overgangsrecht opnemen.

Artikel 3.2.4

In een bestemmingsplan wordt de volgende anti-dubbeltelbepaling opgenomen:

Anti-dubbeltelbepaling

Grond die eenmaal in aanmerking is genomen bij het toestaan van een bouwplan waaraan uitvoering is gegeven of alsnog kan worden gegeven, blijft bij de beoordeling van latere bouwplannen buiten beschouwing.

§ 3.3 Geluidszones

Artikel 3.3.1

1. Voor zover de uitvoering van de Wet geluidhinder zulks vereist, geeft het bestemmingsplan aan:
 - a. de ligging en de afmetingen van woningen en andere geluidsgevoelige gebouwen en van geluidsgevoelige terreinen, die gelegen zijn binnen de zone van een weg, spoorweg of industrieterrein als bedoeld in de Wet geluidhinder;

b. de functie van de voornaamste wegen, alsmede het dwarsprofiel of het aantal rijstroken daarvan dan wel de as van de weg waarmee gerekend is, bedoeld in artikel 74 van de Wet geluidhinder.

2. Voor zover een bestemmingsplan op grond van artikel 3.6 van de wet moet worden uitgewerkt dan wel kan worden gewijzigd, kan in afwijking van het bepaalde in het eerste lid worden volstaan met het aangeven van de voor woningen, andere geluidsgevoelige gebouwen en geluidsgevoelige terreinen ten hoogste toelaatbare geluidsbelasting, welke bij de uitwerking dan wel de wijziging van het plan in acht moet worden genomen.

§ 3.4 Overdraagbaarheid binnenplanse ontheffingen, aanleg- en sloopvergunningen

Artikel 3.4.1

1. Een ontheffing als bedoeld in artikel 3.6 van de wet is overdraagbaar.

2. Door of namens burgemeester en wethouders, of in voorkomend geval gedeputeerde staten of Onze Minister, wordt de overdraagbare ontheffing op aanvraag van degene op wiens naam de ontheffing is gesteld of op aanvraag van zijn rechtverkrijgende op de naam van de rechtverkrijgende overgeschreven.

Artikel 3.4.2

1. Een vergunning als bedoeld in artikel 3.3 van de wet is overdraagbaar tenzij een wettelijke regeling zich daartegen verzet.

2. Door of namens burgemeester en wethouders, of in voorkomend geval gedeputeerde staten of Onze Minister, wordt de overdraagbare vergunning op aanvraag van degene op wiens naam de vergunning is gesteld of op aanvraag van zijn rechtverkrijgende op de naam van de rechtverkrijgende overgeschreven.

§ 3.5 Voorschriften in acht te nemen bij de artikelen 3.22, 3.23, 3.10 en 3.40 tot en met 3.42 van de wet

Artikel 3.5.1

1. Een aanvraag om een aanlegvergunning die slechts kan worden ingewilligd na verlening van ontheffing als bedoeld in artikel 3.22 of 3.23 van de wet wordt geacht mede een verzoek in te houden om zodanige ontheffing.

2. Een aanvraag om een aanlegvergunning die slechts kan worden ingewilligd na het nemen van een projectbesluit als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, onder f, van de wet, of een besluit als bedoeld in artikel 3.40, eerste lid, 3.41, eerste lid, of 3.42, eerste lid, wordt geacht mede een verzoek in te houden om zodanig projectbesluit dan wel besluit waarbij de verordening buiten toepassing blijft.

HOOFDSTUK 4. BUITENPLANSE ONTHEFFINGEN

§ 4.1 Ontheffing als bedoeld in artikel 3.23 van de wet

Artikel 4.1.1

1. Voor de toepassing van artikel 3.23, eerste lid, van de wet komen in aanmerking:

a. een uitbreiding van of een bijgebouw bij een woning mits:

1e. het bouwwerk niet hoger is dan 5 m, gemeten vanaf het aansluitend terrein;

2e. het aantal woningen gelijk blijft;

3e. het bouwen niet tot gevolg heeft dat het aansluitend terrein voor meer dan 50% wordt bebouwd en dat de oppervlakte die op grond van het geldende bestemmingsplan voor bebouwing in aanmerking komt met meer dan 50% wordt overschreden, en

4e. buiten de bebouwde kom het bouwwerk een bruto oppervlak heeft van ten hoogste 150 m²;

b. een uitbreiding van of een bijgebouw bij een ander gebouw mits het bouwen niet tot gevolg heeft dat het aansluitend terrein voor meer dan 50% wordt bebouwd en dat de oppervlakte die op grond van het geldende bestemmingsplan voor bebouwing in aanmerking komt met meer dan 50% wordt overschreden;

c. een gebouw ten behoeve van een openbare nutsvoorziening, de telecommunicatie, het openbaar vervoer of het trein-, water-, of wegverkeer:

1e. waarvan het bruto-vloeroppervlak niet groter is dan 50 m²,

2e. dat bestaat uit één bouwlaag, en

3e. dat gemeten vanaf het aansluitende terrein niet hoger is dan 5 m;

d. een bouwwerk, geen gebouw zijnde:

1e. waarvan het bruto-vloeroppervlak niet groter is dan 50 m², en

2e. dat gemeten vanaf het aansluitende terrein niet hoger is dan 10 m;

e. een dakkapel, dakopbouw of gelijksoortige uitbreiding van een gebouw;

f. een kas of een bedrijfsgebouw van lichte constructie met een bruto-vloeroppervlak van ten hoogste 100 m² ten dienste van een agrarisch bedrijf;

g. een antenne-installatie als bedoeld in het Besluit bouwvergunningsvrije en licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken, mits de hoogte van de antenne, of indien de antenne is geplaatst op een antennedrager als bedoeld in dat besluit, de hoogte van de antennedrager en de antenne tezamen, gemeten vanaf de voet van de antenne, respectievelijk de antennedrager, minder is dan 40 m;

h. het gebruik van gronden of bouwwerken ten behoeve van evenementen met een maximum van drie per jaar en een duur van ten hoogste vijftien dagen per evenement, het opbouwen en afbreken van voorzieningen ten behoeve van het evenement hieronder begrepen;

i. het wijzigen van het gebruik van bouwwerken, al dan niet in samenhang met in pandige bouwactiviteiten, mits:

1e. de gebruikswijziging plaats vindt binnen de bebouwde kom;

2e. de gebruikswijziging betrekking heeft op een bruto-oppervlakte van niet meer dan 1500 m², en

3e. het aantal woningen gelijk blijft;

j. een wijziging van het gebruik van een recreatiewoning voor bewoning, mits:

1e. de recreatiewoning voldoet aan de bij of krachtens de Woningwet aan een bestaande woning gestelde eisen;

2e. bewoning niet in strijd is met de bij of krachtens de Wet milieu-beheer, de Wet geluidhinder, de Wet ammoniak en veehouderij en de Wet geurhinder en veehouderij gestelde regels of de Reconstructiewet concentratiegebieden, en

3e. de aanvrager vóór, maar in elk geval op 31 oktober 2003 de recreatiewoning als woning in gebruik had en deze sedertdien onafgebroken bewoont.

2. De ontheffing, bedoeld in het eerste lid, onderdeel j, wordt uitsluitend verleend aan de aanvrager en diens met name genoemde meerderjarige huisgenoten die voldoen aan het eerste lid, aanhef en onderdeel j, onder 3e. Zij is niet overdraagbaar en vervalt in elk geval zodra genoemde personen de bewoning hebben beëindigd.

Artikel 4.2.1

1. Een ontheffing als bedoeld in artikel 3.22 of 3.23, eerste lid, van de wet is overdraagbaar tenzij een wettelijke regeling zich daartegen verzet.

2. Door of namens burgemeester en wethouders, of in voorkomend geval gedeputeerde staten of Onze Minister, wordt de overdraagbare ontheffing op aanvraag van degene op wiens naam de ontheffing is gesteld of op aanvraag van zijn rechtverkrijgende op de naam van de rechtverkrijgende overgeschreven.

HOOFDSTUK 5. ANDERE PLANOLOGISCHE BESLUITEN

§ 5.1 Projectbesluiten

Artikel 5.1.1

1. Het bestuursorgaan dat belast is met de voorbereiding van een projectbesluit pleegt daarbij overleg met de besturen van betrokken gemeenten en waterschappen en met die diensten van provincie en Rijk die betrokken zijn met de zorg voor de ruimtelijke ordening of belast zijn met de behartiging van belangen welke in het projectbesluit in het geding zijn. Artikel 3:6 van de Algemene wet bestuursrecht is van overeenkomstige toepassing.

2. Gedeputeerde staten onderscheidenlijk Onze Minister kunnen bepalen dat onder bepaalde omstandigheden of in bepaalde gevallen geen overleg is vereist met de diensten van provincie onderscheidenlijk Rijk die betrokken zijn bij de zorg voor de ruimtelijke ordening.

Artikel 5.1.2

Artikel 3.1.2 is van overeenkomstige toepassing op voorschriften en beperkingen verbonden aan een projectbesluit.

Artikel 5.1.3

1. Een projectbesluit bevat een goede ruimtelijke onderbouwing, waarin zijn neergelegd:

- a. een verantwoording van de in het projectbesluit gemaakte keuze van bestemmingen;
- b. een beschrijving van de wijze waarop in het projectbesluit rekening is gehouden met de gevolgen voor de waterhuishouding;
- c. de uitkomsten van het in artikel 5.1.1 bedoelde overleg;
- d. de uitkomsten van het met toepassing van artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht verrichte onderzoek;
- e. een beschrijving van de wijze waarop burgers en maatschappelijke organisaties bij de voorbereiding van het projectbesluit zijn betrokken;
- f. de inzichten over de uitvoerbaarheid van het projectbesluit.

2. Voor zover bij de voorbereiding van het projectbesluit geen milieueffectrapport als bedoeld in hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer wordt opgesteld, waarin de hierna volgende onderdelen zijn beschreven, worden in de ruimtelijke onderbouwing ten minste neergelegd:

- a. een beschrijving van de wijze waarop met de in de grond aanwezige of te verwachten monumenten rekening is gehouden;
- b. voor zover nodig een beschrijving van de wijze waarop rekening is gehouden met overige waarden van de in het besluit begrepen gronden en de verhouding tot het aangrenzende gebied;

c. een beschrijving van de wijze waarop krachtens hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer vastgestelde milieukwaliteitseisen bij het besluit zijn betrokken.

Artikel 5.1.4

Voor zover de uitvoering van de Wet geluidhinder zulks vereist, geeft het projectbesluit aan:

a. de ligging en de afmetingen van woningen en andere geluidsgevoelige gebouwen en van geluidsgevoelige terreinen, die gelegen zijn binnen de zone van een weg, spoorweg of industrieterrein als bedoeld in de Wet geluidhinder;

b. de functie van de voornaamste wegen, alsmede het dwarsprofiel dan wel het aantal rijstroken daarvan dan wel de as van de weg waarmee gerekend is, bedoeld in artikel 74 van de Wet geluidhinder.

Artikel 5.1.5

Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld omtrent de structuur van de bij het projectbesluit behorende ruimtelijke onderbouwing.

Artikel 5.1.6

Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld omtrent de voorbereiding van projectbesluiten.

§ 5.2 Beheersverordeningen

Artikel 5.2.1

Indien bij een beheersverordening onder het beheer van het in de verordening begrepen gebied overeenkomstig het bestaande gebruik mede wordt begrepen het beheer van het in de verordening begrepen gebied overeenkomstig het onder het voorafgaande bestemmingsplan toegestane gebruik, wordt in de beheersverordening voorzien in overgangsrecht voor feitelijk bestaand gebruik dat in strijd is met de verordening.

HOOFDSTUK 6. FINANCIËLE BEPALINGEN

AFDELING 6.1 TEGEMOETKOMING IN SCHADE

§ 6.1.1 Algemene bepalingen

Artikel 6.1.1.1

In deze afdeling en de hierop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

a. aanvraag: aanvraag om een tegemoetkoming in de schade als bedoeld in artikel 6.1 van de wet;

b. bestuursorgaan: burgemeester en wethouders, of, indien toepassing is gegeven aan artikel 6.6, eerste lid van de wet, gedeputeerde staten, of, indien toepassing is gegeven aan artikel 6.6, tweede lid van de wet, Onze Minister dan wel Onze aangewezen Minister;

c. adviseur: een persoon of commissie, die geen deel uitmaakt van of werkzaam is onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan waaraan wordt geadviseerd, en die belast is met de advisering over de op de aanvraag te nemen beschikking.

Artikel 6.1.2.1

1. Burgemeester en wethouders tekenen de datum van ontvangst onverwijld aan op het geschrift waarbij de aanvraag is ingediend.
2. Zij zenden de aanvrager onverwijld een bewijs van ontvangst, waarin die datum is vermeld.
3. Zij delen de aanvrager zo spoedig mogelijk mee door welk bestuursorgaan op de aanvraag zal worden beslist.

Artikel 6.1.2.2

1. Onverminderd artikel 4:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht en artikel 6.1 van de wet bevat de aanvraag:
 - a. een aanduiding van de oorzaak, bedoeld in artikel 6.1, tweede lid, van de wet, ter zake waarvan een tegemoetkoming in de schade wordt gevraagd;
 - b. een aanduiding van de aard van de schade;
 - c. een omschrijving van de wijze waarop aan de schade naar het oordeel van de aanvrager tegemoet dient te worden gekomen indien hij geen vergoeding in geld wenst.
2. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gegeven omtrent de aanvraag.

§ 6.1.3 De behandeling en beoordeling van de aanvraag

Artikel 6.1.3.1

1. Het bestuursorgaan is bevoegd de aanvraag binnen vier weken na ontvangst, onderscheidenlijk binnen acht weken nadat de termijn verstreken is gedurende welke de aanvrager de aanvraag kon aanvullen, af te wijzen, indien de aanvraag kennelijk ongegrond is.
2. Een besluit om een onvolledige aanvraag niet, onderscheidenlijk niet verder in behandeling te nemen, wordt aan de aanvrager bekendgemaakt binnen vier weken na ontvangst van de aanvraag, onderscheidenlijk binnen acht weken nadat de termijn is verstreken gedurende welke de aanvrager de aanvraag kon aanvullen.
3. Het bestuursorgaan kan de laatste in het tweede lid genoemde termijn eenmaal met ten hoogste vier weken verlengen.

Artikel 6.1.3.2

Het bestuursorgaan wijst een adviseur aan die een advies uitbrengt over de op de aanvraag te nemen beslissing, tenzij toepassing wordt gegeven aan artikel 6.1.3.1 of aan artikel 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht.

Artikel 6.1.3.3

1. Bij gemeentelijke verordening, provinciale verordening en bij regeling van Onze Minister worden regels gegeven over de aanwijzing van een adviseur en de wijze waarop deze tot een advies komt.
2. De regels, bedoeld in het eerste lid, hebben in ieder geval betrekking op:
 - a. de deskundigheid en onafhankelijkheid van de adviseur;
 - b. de gevallen waarin een commissie als adviseur wordt ingeschakeld;
 - c. het tijdstip waarop de adviseur wordt ingeschakeld;

d. de wijze waarop de aanvrager en eventuele andere betrokken bestuursorganen of andere belanghebbenden als bedoeld in artikel 6.4a, tweede en derde lid, van de wet vooraf in de aanwijzing van de adviseur worden gekend, dan wel deze na aanwijzing kunnen wraken;

e. de wijze waarop de aanvrager, de betrokken bestuursorganen en in voorkomend geval de belanghebbenden als bedoeld in artikel 6.4a, tweede en derde lid, van de wet door de adviseur, onder verslaglegging, worden gehoord en bij de opstelling van het advies worden betrokken, en de dienaangaande geldende termijnen.

Artikel 6.1.3.4

1. De adviseur betreft in zijn onderzoek in ieder geval:

a. de vraag of de door de aanvrager in zijn aanvraag gestelde schade een gevolg is of zal zijn van de in de aanvraag aangeduide schadeoorzaak;

b. de omvang van de schade, bedoeld onder a;

c. de vraag of deze schade redelijkerwijs geheel of gedeeltelijk ten laste van de benadeelde behoort te blijven, zulks met inachtneming van de artikelen 6.1, eerste lid, 6.2 en 6.3 van de wet.

2. De adviseur adviseert het bestuursorgaan over de hoogte van de toe te kennen tegemoetkoming en doet, indien het bestuursorgaan een daartoe strekkend verzoek heeft gedaan, voorstellen voor maatregelen of voorzieningen waardoor de schade, anders dan door een tegemoetkoming in geld, kan worden beperkt of ongedaan gemaakt. Heeft een schadeoorzaak als bedoeld in artikel 6.1, tweede lid, van de wet voor de benadeelde naast schade tevens voordeel opgeleverd, dan wordt dit voordeel bij het advies over de te vergoeden schade in aanmerking genomen.

Artikel 6.1.3.5

1. De adviseur kan inlichtingen en adviezen inwinnen bij derden. Indien met het verstrekken van inlichtingen of het verlenen van adviezen door derden kosten gemoeid zijn, oefent de adviseur deze bevoegdheid eerst uit na instemming van het bestuursorgaan.

2. De adviseur stelt zich ter plaatse op de hoogte van de situatie, tenzij naar zijn mening uit de inhoud van de aanvraag aanstonds blijkt dat deze behoort te worden afgewezen.

Artikel 6.1.3.6

1. Het bestuursorgaan beslist binnen acht weken na ontvangst van het advies op het verzoek en maakt dit besluit binnen deze termijn bekend aan de aanvrager.

2. Het bestuursorgaan kan de in het eerste lid bedoelde beslissing, onder opgaaf van redenen, eenmaal voor ten hoogste vier weken verdagen.

Artikel 6.1.3.7

1. Het bestuursorgaan kent de aanvrager op diens schriftelijke aanvraag een voorschot toe indien hij naar redelijke verwachting in aanmerking komt voor een tegemoetkoming en zijn belang naar het oordeel van het bestuursorgaan zodanig voorschot vordert. Het bestuursorgaan beslist op de aanvraag, gehoord de adviseur.

2. Een besluit tot het verlenen van een voorschot is geen erkenning van een aanspraak op een tegemoetkoming.

3. Het voorschot kan uitsluitend worden verleend indien de aanvrager van het voorschot schriftelijk de verplichting aanvaardt tot gehele en onvoorwaardelijke terugbetaling van hetgeen ten onrechte als voorschot

is uitbetaald, zulks te vermeerderen met de wettelijke rente over het teveel betaalde, te rekenen vanaf de datum van betaling van het voorschot. Het bestuursorgaan kan daarvoor zekerheidstelling verlangen.

Artikel 6.1.3.8

Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gegeven omtrent de behandeling en beoordeling van de aanvraag.

AFDELING 6.2 GRONDEXPLOITATIE

Artikel 6.2.1

Als bouwplan als bedoeld in artikel 6.12, eerste lid, van de wet, wordt aangewezen een bouwplan voor:

- a. de bouw van een of meer woningen;
- b. de bouw van een of meer andere hoofdgebouwen;
- c. de uitbreiding van een gebouw met ten minste 1000 m² of met een of meer woningen;
- d. de verbouwing van een of meer aaneengesloten gebouwen die voor andere doeleinden in gebruik of ingericht waren, voor woondoeleinden, mits ten minste 10 woningen worden gerealiseerd;
- e. de verbouwing van een of meer aaneengesloten gebouwen die voor andere doeleinden in gebruik of ingericht waren, voor detailhandel, dienstverlening, kantoor of horecadoeleinden, mits de cumulatieve oppervlakte van de nieuwe functies ten minste 1000 m² bedraagt;
- f. de bouw van kassen met een oppervlakte van ten minste 1000 m².

Artikel 6.2.2

Met betrekking tot de in artikel 6.13, eerste lid, onder a, en tweede lid, onder a, van de wet bedoelde kaarten is artikel 1.2.3 van overeenkomstige toepassing.

Artikel 6.2.3

Tot de kosten, bedoeld in artikel 6.13, eerste lid, onder c, ten eerste, van de wet, worden, voor zover deze redelijkerwijs zijn toe te rekenen aan de inbrengwaarde van de gronden, gerekend de ramingen van:

- a. de waarde van de gronden in het exploitatiegebied;
- b. de waarde van de opstallen die in verband met de exploitatie van de gronden moeten worden gesloopt;
- c. de kosten van het vrijmaken van de gronden in het exploitatiegebied van persoonlijke rechten en lasten, eigendom, bezit of beperkt recht en zakelijke lasten;
- d. de kosten van sloop, verwijdering en verplaatsing van opstallen, obstakels, funderingen, kabels en leidingen in het exploitatiegebied.

Artikel 6.2.4

Tot de kosten, bedoeld in artikel 6.13, eerste lid, onder c, ten tweede, van de wet, worden gerekend de ramingen van:

- a. de kosten van het verrichten van onderzoek, waaronder in ieder geval begrepen grondmechanisch en milieukundig bodemonderzoek, akoestisch onderzoek, ander milieukundig onderzoek, archeologisch en cultuurhistorisch onderzoek;
- b. de kosten van bodemsanering, het dempen van oppervlaktewateren, het verrichten van grondwerken, met inbegrip van het egaliseren, ophogen en afgraven;
- c. de kosten van de aanleg van voorzieningen in een exploitatiegebied;

- d. de kosten van maatregelen, plannen, besluiten en rechtshandelingen met betrekking tot gronden, opstellen, activiteiten en rechten in het exploitatiegebied, waaronder mede begrepen het beperken van milieuhygiënische contouren en externe veiligheidscontouren;
- e. de in artikel 6.2.3 en de onder a tot en met d en g tot en met n bedoelde kosten met betrekking tot gronden buiten het exploitatiegebied, waaronder mede begrepen de kosten van de noodzakelijke compensatie van in het exploitatiegebied verloren gegane natuurwaarden, groenvoorzieningen en watervoorzieningen;
- f. de in artikel 6.2.3 en de onder a tot en met d bedoelde kosten, voor zover deze noodzakelijk zijn in verband met het in exploitatie brengen van gronden die in de naaste toekomst voor bebouwing in aanmerking komen;
- g. de kosten van voorbereiding en toezicht op de uitvoering, verband houdende met de aanleg van de voorzieningen en werken, bedoeld onder a tot en met f, en in artikel 6.2.3, onder c en d;
- h. de kosten van het opstellen van gemeentelijke ruimtelijke plannen ten behoeve van het exploitatiegebied;
- i. de kosten van het opzetten en begeleiden van gemeentelijke ontwerpcompetities en prijsvragen voor het stedenbouwkundig ontwerp van de locatie, en de kosten van vergoedingen voor deelname aan de prijsvraag;
- j. de kosten van andere door het gemeentelijk apparaat of in opdracht van de gemeente te verrichten werkzaamheden, voor zover deze werkzaamheden rechtstreeks verband houden met de in dit besluit bedoelde voorzieningen, werken, maatregelen en werkzaamheden;
- k. de kosten van tijdelijk beheer van de door of vanwege de gemeente verworven gronden, verminderd met de uit het tijdelijk beheer te verwachten opbrengsten;
- l. de kosten van tegemoetkoming van schade, bedoeld in artikel 6.1 van de wet;
- m. niet-terugvorderbare BTW, niet-gecompenseerde compensabele BTW, of andere niet-terugvorderbare belastingen, over de kosten-elementen, genoemd onder a tot en met l;
- n. rente van geïnvesteerde kapitalen en overige lasten, verminderd met renteopbrengsten.

Artikel 6.2.5

Tot de voorzieningen, bedoeld in artikel 6.2.4, onder c, worden gerekend:

- 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;
- b. riolering met inbegrip van bijbehorende werken en bouwwerken;
- 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, voor zover de aanlegkosten bij of door de gemeente in rekening worden gebracht en niet via de gebruikstarieven kunnen worden gedekt;
- e. groenvoorzieningen, waaronder begrepen openbare parken, plantsoenen, speelplaatsen, trapvelden en speelweiden, natuurvoorzieningen en openbare niet-commerciële sportvoorzieningen;
- f. openbare verlichting en brandkranen met aansluitingen;
- g. straatmeubilair, speeltoestellen, sierende elementen, kunstobjecten en afrasteringen in de openbare ruimte;

h. 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, voor zover de aanlegkosten bij of door de gemeente in rekening worden gebracht en niet via de gebruikstarieven kunnen worden gedekt;

i. uit een oogpunt van milieuhygiëne, archeologie of volksgezondheid noodzakelijke voorzieningen.

Artikel 6.2.6

Met betrekking tot de kostensoorten, bedoeld in artikel 6.2.4, onder g tot en met j, kunnen bij ministeriële regeling regels worden gesteld met betrekking tot de begrenzing van de via het exploitatieplan verhaalbare kosten. Bij deze regels kan een onderscheid worden gemaakt naar type locatie en de aard en omvang van een project.

Artikel 6.2.7

Tot de opbrengsten van de exploitatie, bedoeld in artikel 6.13, eerste lid, onder c, ten derde, van de wet, worden gerekend de ramingen van de opbrengsten:

- a. van uitgifte van de gronden in het exploitatiegebied;
- b. van bijdragen en subsidies van derden;
- c. welke worden verkregen of toegekend in verband met het in exploitatie brengen van gronden die in de naaste toekomst voor bebouwing in aanmerking komen.

Artikel 6.2.8

In de in artikel 6.13, eerste lid, onder c, van de wet bedoelde exploitatie-opzet wordt vermeld welk percentage van de totale kosten, met uitzondering van de kosten bedoeld in artikel 6.2.4, onder f, gerealiseerd is.

Artikel 6.2.9

De in artikel 6.13, tweede lid, onder c, van de wet bedoelde regels kunnen mede betrekking hebben op het in overeenstemming met de geldende aanbestedingsregels aanbesteden van de in het exploitatieplan voorziene werken en werkzaamheden.

Artikel 6.2.10

De in artikel 6.13, tweede lid, onder d, van de wet bedoelde regels kunnen mede betrekking hebben op:

- a. het aantal en de situering van sociale huurwoningen, sociale koopwoningen en percelen voor particulier opdrachtgeverschap;
- b. de categorieën woningzoekenden, die voor een kavel voor particulier opdrachtgeverschap in aanmerking komen;
- c. de methode van toewijzing van kavels voor particulier opdrachtgeverschap;
- d. de prijsvorming van kavels voor particulier opdrachtgeverschap, waarbij voor kavels in de vrije sector wordt uitgegaan van een door een onafhankelijke taxateur vastgestelde prijs die is aanvaard door de gemeente en de verkoper, of van een veiling onder toezicht van een notaris;
- e. het sluiten van een overeenkomst tot vervreemding van een kavel voor particulier opdrachtgeverschap en de overdracht van de voor de kavel verstrekte bouwvergunning, tot aan het moment van voltooiing van de bouw van de woning;

f. regels betreffende het tegengaan van speculatie met betrekking tot sociale huur- en koopwoningen.

Artikel 6.2.11

Een exploitatieplan gaat vergezeld van een toelichting, welke tenminste bevat:

- a. een aanduiding van het ruimtelijk besluit, waarmee het exploitatieplan verbonden is;
- b. een toelichting op de functie van het exploitatieplan, en
- c. een toelichting bij de begrenzing van het exploitatiegebied; alsmede, voor zover van toepassing, een toelichting bij:
- d. de locatie-eisen;
- e. de regels voor woningbouwcategorieën;
- f. de overige regels in het exploitatieplan;
- g. de exploitatieopzet;
- h. de kosten per soort;
- i. de bovenwijkse kosten;
- j. de kosten voor toekomstige ontwikkelingen;
- k. de opbrengstcategorieën en prijzen;
- l. de wijze van toerekening, en
- m. indien de exploitatieopzet een tekort vertoont, een omschrijving van de wijze waarop het tekort wordt gedekt.

Artikel 6.2.12

Binnen twee weken na het sluiten van een overeenkomst als bedoeld in artikel 6.24 van de wet leggen burgemeester en wethouders een zakelijke beschrijving van de inhoud van de overeenkomst ter inzage.

AFDELING 6.3 SUBSIDIES

§ 6.3.1 Algemene bepalingen

Artikel 6.3.1.1

In deze afdeling en in een ministeriële regeling krachtens artikel 6.10, tweede lid, of artikel 6.11, eerste lid, van de wet wordt verstaan onder programma: geheel van aangewezen taken, activiteiten of maatregelen op het gebied van de ruimtelijke ordening, in de kosten waarvan door Onze Minister een subsidie kan worden verleend voor het bereiken van de bij die aanwijzing opgenomen doelstellingen.

Artikel 6.3.1.2

1. Deze afdeling is van toepassing op elke krachtens de wet of de daarop berustende bepalingen door Onze Minister te verlenen of verleende subsidie.
2. Terzake van een subsidie waaraan geen programma ten grondslag ligt, wordt in artikel 6.3.1.4, eerste en tweede lid, in plaats van «een programma» telkens gelezen: «een beschikking tot subsidieverlening» en wordt in artikel 6.3.1.4, tweede lid, in plaats van «dat programma» of «het programma» gelezen: «de beschikking tot subsidieverlening».

Artikel 6.3.1.3

Bij een ministeriële regeling als bedoeld in de aanhef van artikel 6.3.1.1 worden in elk geval regels gegeven omtrent:

- a. de geldingsduur;

- b. de hoogte van het jaarlijkse totale bedrag voor alle in die regeling opgenomen categorieën van subsidies tezamen, onderverdeeld naar de in de regeling onderscheiden categorieën van subsidies;
- c. de eisen waaraan moet worden voldaan om in aanmerking te komen voor een subsidie;
- d. het maximumbedrag van de subsidie of de maatstaven voor het vaststellen van de hoogte van de subsidie;
- e. de weigering en aanhouding van de aanvraag van een subsidie vanwege de overschrijding of dreigende overschrijding van een bedrag als bedoeld onder b of d.

Artikel 6.3.1.4

1. In een programma worden ten minste opgenomen het doel van de subsidie, een aanduiding van de in aanmerking komende subsidieontvangers en van de subsidiabele kosten en, indien van toepassing, het subsidieplafond, het maximale subsidiepercentage en het maximale subsidiebedrag.
2. Indien voor een programma een subsidieplafond wordt vastgesteld, wordt in dat programma in verband met de besluitvorming over de aanvraag van de subsidie bepaald of bij de subsidieverlening:
 - a. op de aanvragen in volgorde van ontvangst wordt beslist, met dien verstande dat wanneer de aanvrager krachtens artikel 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht de gelegenheid heeft gehad de aanvraag aan te vullen, de dag waarop de aanvraag is aangevuld voor die beslissing als datum van ontvangst van de aanvraag geldt, of
 - b. aanvragen met betrekking tot soortgelijke activiteiten gelijktijdig worden beoordeeld op basis van hun geschiktheid om bij te dragen aan de doelstellingen van het programma.

Artikel 6.3.1.5

1. Onze Minister maakt een door hem vastgesteld subsidieplafond voor het daaropvolgende kalenderjaar en de wijze van verdeling van het beschikbare bedrag vóór 1 november in de Staatscourant bekend.
2. Indien het subsidieplafond van een programma is bereikt, waarvoor de in artikel 6.3.1.4, tweede lid, bedoelde wijze van verdeling geldt, maakt Onze Minister dit onverwijld in de Staatscourant bekend.
3. De artikelen 4:27, tweede lid, en 4:28 van de Algemene wet bestuursrecht zijn van overeenkomstige toepassing.

Artikel 6.3.1.6

Onverminderd artikel 4:35 van de Algemene wet bestuursrecht wordt geen subsidie verleend voor:

- a. de in artikel 6.10, eerste lid, onder a, van de wet genoemde activiteiten voor zover het reguliere kosten voor het opstellen en herzien van ruimtelijke plannen betreft;
- b. de in artikel 6.10, eerste lid, onder b, van de wet genoemde activiteiten voor zover de kosten daarvoor uit hoofde van een andere regeling voor vergoeding in aanmerking kunnen komen;
- c. de in artikel 6.10, eerste lid, onder c, van de wet genoemde activiteiten voor zover niet is aangetoond dat de activiteiten in financiële en in bestuurlijke zin haalbaar zijn of voor zover de kosten uit hoofde van een andere regeling voor vergoeding in aanmerking komen.

Artikel 6.3.1.7

Onze Minister kan ter uitvoering van een structuurvisie over de Waddenzee subsidie verstrekken ten behoeve van het bestuurlijk overleg over het Waddengebied.

§ 6.3.2 De aanvraag van de subsidie

Artikel 6.3.2.1

1. De aanvraag van de subsidie wordt voorafgaand aan de activiteiten bij Onze Minister ingediend.
2. De activiteit vangt aan in het jaar waarop de aanvraag van de subsidie betrekking heeft.
3. De aanvraag van de subsidie gaat in elk geval vergezeld van:
 - a. een sluitende begroting van de kosten of de wijze van bekostiging van de activiteit waarop de aanvraag betrekking heeft, en
 - b. een beschrijving van de activiteit en een tijdsplanning.
4. Onze Minister kan nadere regels geven omtrent de gegevens die bij de aanvraag van de subsidie dienen te worden verstrekt.
5. Aan de aanvrager van de subsidie wordt onverwijld een bericht van ontvangst gezonden, waarin de datum van ontvangst wordt vermeld.

§ 6.3.3 Subsidieverlening

Artikel 6.3.3.1

Onze Minister neemt bij de verdeling van het beschikbare bedrag in aanmerking:

- a. het belang van de activiteit waarvoor een aanvraag om subsidie is ingediend voor de uitvoering van het nationaal ruimtelijk beleid, en
- b. de bijdrage van die activiteit aan de verwezenlijking van het doel van de subsidie.

Artikel 6.3.3.2

1. Tenzij een aanvraag om subsidie wordt beoordeeld met toepassing van artikel 6.3.1.4, tweede lid, onder b, beslist Onze Minister binnen acht weken na de ontvangst van de aanvraag, met dien verstande dat wanneer de aanvrager krachtens artikel 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht de gelegenheid heeft gehad de aanvraag aan te vullen, de dag waarop de aanvraag is aangevuld voor die beslissing geldt als datum van ontvangst van de aanvraag.
2. Onze Minister kan de beslissing voor ten hoogste acht weken verdagen. Van de verdaging wordt schriftelijk mededeling gedaan.

Artikel 6.3.3.3

De subsidieverlening wordt geweigerd indien de aanvrager van de subsidie niet heeft voldaan aan het bepaalde in artikel 6.3.2.1, eerste tot en met vierde lid.

§ 6.3.4 Verplichtingen van de subsidie-ontvanger

Artikel 6.3.4.1

1. De subsidie-ontvanger voert de activiteiten uit overeenkomstig de door hem verstrekte gegevens, tenzij Onze Minister voorafgaand toestemming heeft gegeven daarvan af te wijken.

2. De subsidie-ontvanger voert een administratie die zodanig is ingericht dat daaruit te allen tijde op eenvoudige wijze de kosten en de financieringswijze van de activiteit waarvoor een subsidie is verleend, kan worden afgelezen.

3. Voor zover de activiteit zich over meer dan één kalenderjaar uitstrekt legt de subsidie-ontvanger tevens eenmaal per kalenderjaar een verslag omtrent de voortgang van de activiteit over aan Onze Minister.

4. Onze Minister kan de subsidie-ontvanger bij de subsidieverlening ook andere verplichtingen opleggen die strekken tot verwezenlijking van het doel van de subsidie.

§ 6.3.5 Subsidievaststelling

Artikel 6.3.5.1

1. De subsidie-ontvanger dient binnen dertien weken na voltooiing van de activiteit bij Onze Minister een aanvraag tot subsidievaststelling in.

3. De aanvraag tot subsidievaststelling gaat vergezeld van een activiteitenverslag, waarbij de subsidie-ontvanger aantoont dat de activiteit overeenkomstig de aan de subsidie verbonden verplichtingen heeft plaatsgevonden, en een financieel verslag.

3. Indien de subsidie meer bedraagt dan € 50.000, gaat het financieel verslag vergezeld van een verklaring van getrouwheid van een accountant als bedoeld in artikel 393, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, die wordt afgegeven na toetsing van de wijze van besteding van de subsidie aan de wet en dit besluit.

4. Het derde lid is niet van toepassing op subsidieverstrekking aan gemeenten of provincies.

Artikel 6.3.5.2

1. Indien de subsidie-ontvanger een gemeente, provincie of een regionaal openbaar lichaam op grond van artikel 104 van de Wet gemeenschappelijke regelingen is, wordt een subsidievaststelling aangevraagd in het jaar na de voltooiing van de activiteit, door de verantwoordingsinformatie aan Onze Minister te verstrekken, op de wijze, bedoeld in artikel 27 van het Besluit financiële verhouding 2001.

2. Artikel 58a van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten is van overeenkomstige toepassing.

§ 6.3.6 Voorschotten en betaling

Artikel 6.3.6.1

1. Indien uit de aanvraag van de subsidie een behoefte van de aanvrager blijkt aan liquide middelen ten behoeve van het verrichten van de te subsidiëren activiteit gedurende het tijdvak waarvoor de subsidie wordt verleend, kan Onze Minister op aanvraag voorschotten verlenen, met dien verstande dat het totale bedrag aan verleende voorschotten niet meer kan bedragen dan 80 procent van het bedrag van de verleende subsidie.

2. In afwijking van het eerste lid kan in naar het oordeel van Onze Minister in aanmerking komende gevallen het totale bedrag van de verleende voorschotten 100 procent bedragen van de verleende subsidie.

3. Een beschikking tot voorschotverlening vermeldt de termijnen waarbinnen de voorschotten worden uitbetaald. Aan de beschikking kunnen verplichtingen worden verbonden.

HOOFDSTUK 7. PLANOLOGISCHE ORGANEN

§ 7.1 Ruimtelijk planbureau

Artikel 7.1.1

In deze paragraaf en in een daarop berustende ministeriële regeling wordt verstaan onder:

- a. planbureau: het Ruimtelijk planbureau, bedoeld in artikel 9.3 van de wet;
- b. Onze Ministers: Onze Minister en Onze Ministers van Algemene Zaken, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van Economische Zaken, van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, van Verkeer en Waterstaat en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Artikel 7.1.2

1. Het planbureau verricht de in artikel 9.3 van de wet omschreven taak in het bijzonder waar ontwikkelingen in het geding zijn, die het beleid van meer dan een departement raken.
2. Het planbureau vervaardigt in ieder geval:
 - a. eenmaal per twee jaar een ruimtelijke verkenning waarin de maatschappelijke ontwikkelingen en beleidsveranderingen worden beschreven die van invloed zijn op de ruimtelijke kwaliteit en de ruimtelijke verdeling;
 - b. eenmaal per twee jaar een ruimtebalans waarin een actueel beeld wordt gegeven van het ruimtegebruik en de ruimtelijke kwaliteit.
3. Naast de in de wet genoemde taak kan het planbureau door tussenkomst van Onze Minister op verzoek van een van Onze Ministers de door deze gevraagde werkzaamheden verrichten.

Artikel 7.1.3

1. Het planbureau maakt de rapporten en studies, bedoeld in artikel 7.2.2, tweede lid, openbaar.
2. Rapporten en studies, die door het planbureau zijn vervaardigd op verzoek van een of meer van Onze Ministers, worden aan deze uitgebracht. Het planbureau maakt een zodanig rapport of studie openbaar tenzij een van Onze betrokken Ministers verzoekt om geheimhouding.

Artikel 7.1.4

1. Het planbureau steunt bij de uitvoering van zijn taak mede op uitkomsten van door andere instellingen verricht onderzoek en door andere instellingen verzamelde statistieken.
2. Het planbureau kan zich rechtstreeks wenden tot overheidsdiensten, openbare en particuliere instellingen voor het verkrijgen van de informatie die het behoeft.
3. Onze Ministers dragen er zorg voor dat het planbureau, voor zover dit dienstig is voor de uitoefening van zijn taak, tijdig in kennis wordt gesteld van beleidsveronderstellingen en beleidsvoornemens voor de lange termijn.

Artikel 7.1.5

Het planbureau kan rechtstreeks in overleg treden met ambtelijke en niet-ambtelijke deskundigen. Voor de medewerking van ambtelijke deskundigen behoeft het de instemming van Onze betrokken Ministers dan wel in voorkomend geval van de betrokken commissaris van de Koning of de burgemeester.

Artikel 7.1.6

1. Aan het hoofd van het planbureau staat een directie, bestaande uit een directeur en een plaatsvervangend directeur. De directie is belast met de dagelijkse leiding van het planbureau.

2. De directeur en de plaatsvervangend directeur worden bij koninklijk besluit op voordracht van Onze Minister, gedaan in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad, benoemd, geschorst en ontslagen.

Artikel 7.1.7

1. De directeur van het planbureau stelt een werkprogramma vast, waarin de voorgenomen werkzaamheden van het planbureau zijn vermeld.

2. De directeur stelt het werkprogramma vast, gehoord het gevoelen van de ministerraad. Hij zendt het ontwerp van het programma daartoe aan Onze Minister. Deze legt het aan de ministerraad voor.

3. Onze Ministers kunnen onderwerpen aanwijzen, waaraan het planbureau in zijn werkprogramma of bij de uitvoering daarvan in ieder geval aandacht moet besteden. Zij geven geen aanwijzingen met betrekking tot de onderzoeksmethoden en de inhoud van rapporten en studies.

Artikel 7.1.8

1. Het Begeleidingscollege, bedoeld in artikel 9.4 van de wet, adviseert naast de in de wet genoemde taak Onze Minister over de inhoud van het werkprogramma van het planbureau.

2. Het college bestaat uit een voorzitter en ten hoogste negen andere leden, die door Onze Minister, gehoord het gevoelen van de ministerraad, worden benoemd, geschorst en ontslagen.

3. Onze Minister geeft nadere regels omtrent de hoedanigheid van de leden.

4. De leden worden benoemd voor een tijdvak van vier jaar.

5. Een lid dat is benoemd ter vervulling van een tussentijds opengevallen plaats, treedt af op het tijdstip waarop degene in wiens plaats hij is benoemd, had moeten aftreden.

6. Onze Minister ontslaat een lid tussentijds:

a. op diens verzoek,

b. op verzoek van de instantie op wier voordracht hij is benoemd, of

c. indien hij niet langer voldoet aan de hoedanigheden op grond waarvan hij werd benoemd.

7. De directeur van het planbureau kan de vergaderingen van het college bijwonen.

8. Het planbureau verzorgt het secretariaat van het college.

Artikel 7.1.9

Het planbureau en het college kunnen nadere regels stellen omtrent hun werkwijze.

Artikel 7.1.10

1. Onze Minister stelt het planbureau voldoende middelen ter beschikking om zijn taken te kunnen vervullen.

2. Voor de uitgaven ten behoeve van het planbureau en van het college wordt jaarlijks een afzonderlijk bedrag in de begroting van het departement van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer uitgetrokken.

3. De kosten van de werkzaamheden, bedoeld in artikel 7.2.2, derde lid, worden gedragen door Onze betrokken Minister.

Artikel 7.1.11

Het planbureau zendt jaarlijks voor 1 april een jaarverslag over het voorafgaande kalenderjaar aan Onze Minister.

HOOFDSTUK 8. OVERGANGS- EN SLOTBEPALINGEN

§ 8.1 Overgangsbepalingen

Artikel 8.1.1

1. In afwijking van artikel 1.2.3, eerste en tweede lid, mogen in het tijdvak tussen het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit en 1 juli 2009 de in artikel 1.2.1, eerste lid, bedoelde visies, plannen, besluiten en verordeningen in voorkomend geval met de daarbij behorende toelichting of onderbouwing in papieren vorm worden vastgelegd en in die vorm worden vastgesteld. In zodanig geval wordt tevens een verbeelding daarvan in elektronische vorm vastgesteld.

2. Indien in het in het eerste lid genoemde tijdvak de inhoud van de visies, plannen, besluiten en verordeningen op papier en die van de verbeelding daarvan in elektronische vorm dan wel de inhoud van de visies, plannen, besluiten en verordeningen in elektronische vorm en die van de verbeelding daarvan op papier tot verschillende uitleg aanleiding geeft, is, in afwijking van artikel 1.2.3, tweede lid, de inhoud van de papieren vorm beslissend.

Artikel 8.1.2

Een wijziging of uitwerking van een bestemmingsplan, dat in ontwerp ter inzage is gelegd voor de inwerkingtreding van dit besluit mag, in afwijking van de artikelen 1.2.3 en 1.2.4 worden vormgegeven, ingericht en beschikbaar gesteld op de wijze waarop het bestemmingsplan waarop de wijziging of uitwerking betrekking heeft, is vormgegeven, ingericht en beschikbaar gesteld.

Artikel 8.1.3

Voor zover na het tijdstip van inwerkingtreding van de wet aan een bestemmingsplan gedeeltelijk goedkeuring is onthouden en ingevolge artikel 30 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening een nieuw plan moet worden vastgesteld, mag, in afwijking van de artikelen 1.2.3 en 1.2.4 van dit besluit, binnen de in genoemd artikel 30 bedoelde termijn het nieuwe plan worden vormgegeven, ingericht en beschikbaar gesteld op de wijze waarop het bestemmingsplan, ter reparatie waarvan het nieuwe plan strekt, is vormgegeven, ingericht en beschikbaar gesteld.

§ 8.2 Slotbepalingen

Artikel 8.2.1

1. Bij ministeriële regeling worden regels gesteld omtrent de wijze waarop de visies, plannen, besluiten of verordeningen, bedoeld in artikel 1.2.1, eerste lid, worden vervat in een kaart met bijbehorende verklaring waarop het gebied en in voorkomend geval de voorgenomen ontwikkelingen, de bestemmingen of het gebruik waarop de visie, het plan, het besluit of de verordening betrekking heeft, worden aangewezen.

2. Dit artikel vervalt op het tijdstip waarop de bij ministeriële regeling, bedoeld in artikel 1.2.5, gestelde regels omtrent de standaard voor de geometrische plaatsbepaling in werking treden.

Artikel 8.2.2

Het advies van de Raad van State is openbaar gemaakt door terinzagelegging bij het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Tevens zal het advies met de daarbij ter inzage gelegde stukken worden opgenomen in het bijvoegsel bij de Staatscourant van 13 mei 2008, nr. 89.

1. Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden gesteld.

2. Dit besluit kan worden aangehaald als: Besluit ruimtelijke ordening.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 21 april 2008

Beatrix

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. M. Cramer

Uitgegeven de *negenentwintigste* april 2008

De Minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

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. Zes maanden later volgde de publicatie van de Wet tot wijziging van de Wet ruimtelijke ordening inzake de grondexploitatie, die de afdeling Grondexploitatie in de Wro vervangt². Gelijkijdig 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 en uitvoerbaarheid 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 terughoudendheid betracht, met het oog op het terugdringen van overbodige regelgeving. Als uitgangspunt is gehanteerd dat 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 worden ingedeeld in regels die betrekking hebben op de digitalisering van ruimtelijke plannen en besluiten, regels die betrekking hebben op de inhoud en vormgeving van bestemmingsplannen³ en regels die betrekking hebben op procedures. Het doel van deze 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: paragraaf 3.2 «Standaardregels in bestemmingsplannen», en afdeling 6.1 «Tegemoetkoming in schade».

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;

¹ Stb. 2006, 566.

² Stb. 2007, 271.

³ 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.

- de paragrafen 7 en 8 (*Planologische organen; Overgangs- en slotbepalingen*) bevatten een toelichting op de regeling van de planologische organen onderscheidenlijk 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 procedurevrij dient te zijn.

Overleg, afstemming en bestuurlijke arrangementen kenmerken al decennia de ruimtelijke ordening in ons land. Ook in de Code Interbestuurlijke Verhoudingen⁴ 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 en samenspraak met de verschillende bestuurslagen en overheidsorganen. Voor goede ruimtelijke plannen en een snelle totstandkoming en uitvoering daarvan is ook het creëren van maatschappelijk 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. Dat vermindert de kans dat later in het planproces vertragende discussies ontstaan. Daarin ligt de reden om burgers en maatschappelijke organisaties te betrekken bij de totstandkoming van structuurvisies.

Tijdens de behandeling van de Wro en van Wet tot wijziging van de Wro inzake de grondexploitatie bleek dat het parlement het wenselijk vond om voorafgaande aan de ruimtelijke besluitvorming meer garanties te geven voor tijdige informatie aan en betrokkenheid van burgers en maatschappelijke organisaties. Na overleg met het IPO en de VNG is daarom in het onderhavige besluit een bepaling opgenomen voor ruimtelijke ontwikkelingsinitiatieven die vergelijkbaar is met de meldingsplicht in artikel 7.11c van de Wet milieubeheer. Het betreft de fase van de vroege planvoorbereiding. Artikel 1.3.1 regelt dat bij de voorbereiding op verzoek of na het opvatten van een voornemen door een bestuursorgaan tot voorbereiding van een structuurvisie, een bestemmingsplan of een projectbesluit, het bestuursorgaan hiervan kennis geeft in de dag-, nieuws- of huis-aan-huisbladen of op andere geschikte wijze. Het Rijk dient de kennisgeving in ieder geval in de Staatscourant te doen. In de kennisgeving wordt vermeld of en op welke wijze participatie van in elk geval het publiek, plaats zal vinden. De regeling geldt in aanvulling op artikel 7.11c Wet milieubeheer voor niet-merplichtige plannen en besluiten. Het is de bedoeling op deze wijze voor alle ruimtelijke plannen eenzelfde meldingsregeling te laten gelden. Indien het in voorbereiding zijnde wetsvoorstel tot modernisering van de mer leidt tot wijzigingen in de regeling voor mer-plichtige plannen zal het onderhavige besluit daaraan worden aangepast.

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

⁴ Bijlage bij Kamerstukken II 2006/07, 30 800 VII, nr. 22.

van rapportering over de uitkomsten daarvan. Ik acht het zeer goed denkbaar dat burgemeester en wethouders in vervolg op de melding van een ontwikkelingsinitiatief, zoals hiervoor beschreven, over dit initiatief of over de daaruit voortvloeiende ontwerp-structuurvisie inspraak organiseren met toepassing van de gemeentelijke inspraakverordening. 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, tweede lid, van de 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.

Voor structuurvisies die kaderstellend zijn voor mer-plichtige en mer-beoordelingsplichtige besluiten, gelden nog additionele procedurele eisen. In die gevallen zal de besluitvormingsprocedure moeten voldoen aan de eisen die de Wet milieubeheer daaraan stelt.

Tenslotte is ervoor gekozen om in het Bro ten aanzien van de inspraak en participatie van burgers en maatschappelijke organisaties bij de voorbereiding van de structuurvisie een verantwoordingsplicht op te nemen: in artikel 2.1.1 is bepaald dat bij de structuurvisie moet worden aangegeven op welke wijze burgers en maatschappelijke organisaties bij die voorbereiding zijn betrokken.

De hiervoor beschreven regeling van de meldingsplicht ten aanzien van het voornemen voor bepaalde ontwikkelingen, de mogelijkheid van inspraak via de inspraakverordening en de verantwoordingsplicht achteraf tezamen bieden een adequate wettelijke regeling die enerzijds recht doet aan de gewenste vorm- en procedurevrijheid van de inspraak en anderzijds aan de wens deze inspraak daadwerkelijk te laten plaatsvinden.

2.2 De inhoud en inrichting van een structuurvisie

De Wro bevat in hoofdstuk 2 enkele kernbepalingen ten aanzien van de inhoud van structuurvisies. Het is 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 vormgeving, inrichting en de beschikbaarheid langs elektronische weg van structuurvisies.

2.3 Structuurvisies en 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.

Over structuurvisies die in ontwikkelingen voorzien in of nabij natuurgebieden geldt het volgende. Voor beschermde natuurmonumenten, die tevens zijn aangewezen als Natura 2000-gebieden, stelt de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna Nb-wet 1998) strenge eisen aan de goedkeuring van een nieuw plan of project in of nabij die gebieden, wanneer het plan of project niet noodzakelijk is voor het beheer van het gebied. Voor structuurvisies waarin voornemens voor ontwikkelingen

worden opgenomen in of nabij die gebieden moet eerst worden nagegaan of de voorgenomen ontwikkelingen mogelijk negatieve effecten kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied. Als op basis daarvan mag worden aangenomen dat de effecten significant zijn of onbekend of onzeker, dan moet er een passende beoordeling plaatsvinden om te toetsen of het plan significante negatieve effecten kan hebben voor het gebied. Voor beschermde natuurmonumenten die niet zijn aangewezen als Natura 2000-gebieden, geldt deze verplichting niet.

Een van de reacties op het ontwerp-besluit bevatte de vraag in hoeverre bij de voorbereiding van een structuurvisie rekening moet worden gehouden met de aanwijzingsbesluiten voor «beschermd natuurmonument» of «staatsnatuurmonument» op basis van de Natuurbeschermingswet 1967. Ten aanzien hiervan kan worden opgemerkt dat die twee termen in de Nb-wet 1998 zijn vervangen door de term «beschermd natuurmonument». Bij de overgang van die wetgeving is overigens bepaald dat de op basis van de Nb-wet 1967 aangewezen monumenten worden aangemerkt als beschermd natuurmonument krachtens de Nb-wet 1998.

3. Bestemmingsplannen

3.1 De voorbereiding van een bestemmingsplan

3.1.1 Overleg- en participatieverplichtingen

a. Overleg

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 geobjectiverde – of ten minste 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 regeling dat het bestuursorgaan dat is belast met de voorbereiding van een bestemmingsplan, overleg pleegt met de besturen van betrokken gemeenten en waterschappen en met die diensten van provincie en Rijk die betrokken zijn bij de zorg voor de ruimtelijke ordening of belast zijn met de behartiging van belangen welke 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 1.1.1, tweede lid, van het Bro deze plannen voor de toepassing van het Bro gelijk worden gesteld met bestemmingsplannen.

Ter uitvoering van het Nationaal Bestuursakkoord Water⁵ 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 Watertoets⁶. 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

⁵ Bijlage bij de brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat van 4 juli 2003, vv03000840.

⁶ Bijlage bij Kamerstukken II 2001/02, 27 625, nr. 14.

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 geschaad. Indien het gaat om een bestemmingsplanherziening (niet: inpassingsplanherziening) van geringe omvang dan wel van in planologisch opzicht ondergeschikt belang, waarbij niet of in geringe mate herschikking van de betrokken belangen aan de orde is, zal volstaan kunnen worden met een simpel overleg, of zal wellicht zelfs geen overleg behoeven plaats te vinden.

Het is ook vanzelfsprekend dat de bedoelde andere instanties kunnen aangeven dat zij een overleg in een bepaalde aangelegenheid niet noodzakelijk achten. Voor de provincie en het Rijk is in het tweede lid van artikel 3.1.1 expliciet bepaald dat provinciale staten dan wel de Minister van VROM kunnen bepalen dat onder bepaalde omstandigheden of in bepaalde gevallen geen overleg is vereist met de diensten van provincie of Rijk, die betrokken zijn bij de zorg voor de ruimtelijke ordening. Denkbaar is dat de 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 versnelling van de 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.

b. Participatie

Met betrekking tot de participatie van burgers en maatschappelijke organisaties is in paragraaf 2.1 van deze nota van toelichting al aangegeven dat de meldingsplicht voor ontwikkelingsinitiatieven ook geldt voor voornemens tot voorbereiding van een bestemmingsplan of projectbesluit. In de formele procedure van afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht (Awb) die daarop volgt bestaat de gelegenheid voor een ieder tot het indienen van zienswijzen over het ontwerpplan of ontwerpbesluit. Beroep bij de rechter kan, zoals gebruikelijk in het bestuursrecht, worden ingesteld door diegenen die belanghebbende zijn in de zin van de Awb. Tenslotte geldt ook voor de toelichting bij een bestemmingsplan en de ruimtelijke onderbouwing van een projectbesluit een verantwoordingsplicht ten aanzien van de participatie, in die zin dat daarin dient te worden beschreven op welke wijze burgers en maatschappelijke organisaties bij de voorbereiding zijn betrokken.

3.1.2 Onderzoeksverplichtingen en toetsen

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

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 is bepaald dat voor zover de resultaten van het onderzoek niet al worden beschreven in een milieu-effectrapportage voortvloeiend uit de eventuele mer-plicht voor het bestemmingsplan op grond van de Wet milieubeheer, deze moeten worden beschreven in de toelichting bij het plan. Zo zal in voorkomend geval in de toelichting een beschrijving worden gegeven van de wijze waarop een bestemmingsplan bescherming biedt aan een ingevolge artikel 35 van de Monumentenwet 1988 aangegeven beschermd stads- en dorpsgezicht.

Het digitale handboek «stroomlijning toetsen» dat bij het Rijk in voorbereiding is, zal gemeenten een praktische handreiking bieden bij de uitvoering van ruimtelijke plantoetsen die door het Rijk verplicht zijn gesteld. Ook de hiernagenoemde toetsen zijn in dit handboek opgenomen.⁷ Mede in het licht van het wetsvoorstel Algemene bepalingen omgevingsrecht wordt uiteindelijk gestreefd naar de integratie van toetsen in een zogenoemde 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 werd 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.

⁷ In het digitale handboek «stroomlijning toetsen» zijn opgenomen: de strategische milieubeoordeling, de milieueffectrapportage, de natuurbeschermingstoets, de flora- en faunatoets, de archeologische toets, de verantwoordingsstoets groepsrisico (externe veiligheid), de watertoets, de ehs-effectentoets, de ondergrondtoets, de bouwgrondstoffentoets, de bodemsaneringstoets, de luchtkwaliteitstoets, de geluidsonderzoektoets, mobiliteitseffectenonderzoek.

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 ontzien⁸. Archeologische waarden die pas ten tijde van uitvoeringsprojecten aan het licht komen, kunnen leiden tot 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-orderingsregeling.

Met betrekking tot plannen waarvoor ingevolge de Wet milieubeheer een mer-plicht geldt, is dit onderzoek echter al onderdeel van deze rapportage. Omdat voor het merendeel van de bestemmingsplannen één van deze verplichtingen geldt, is het onderzoek dus via de milieueffectrapportage al grotendeels verzekerd. Aanvullend is in het onderhavige besluit geregeld dat in het geval dat voor een bestemmingsplan geen milieueffectrapportage hoeft te worden gemaakt in de toelichting een beschrijving dient te worden opgenomen van de wijze waarop rekening is gehouden met de aanwezige 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 meegenomen⁹. 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, geluid, bodem, stank en dergelijke.

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 opstellen. 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.

⁸ Wet op de archeologische monumentenzorg (Kamerstukken II 2003/04, 29 259, nr. 3, p. 8/9).

⁹ Kamerstukken II 2001/02, 27 801, nr. 2.

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. De bih past niet in het uitgangspunt van de Wro dat er een scheiding dient te zijn tussen beleid en normstelling. In de praktijk is voorts gebleken dat de bih voornamelijk werd gebruikt voor een beleidsmatige beschrijving van de samenhang van functies binnen één 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

a. Woningbouwcategorieën

De artikelen 3.1, eerste lid, en 3.10, derde lid, van de Wro bepalen 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. Dergelijke eisen ten aanzien van woningbouwcategorieën kunnen 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 grondexploitatie¹⁰ 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 en projectbesluiten. De hiervoor bedoelde toezegging heeft in artikel 3.1.2, eerste lid, gestalte gekregen.

b. Detailhandel, horeca en werven achteruitgang

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 detailhandel¹¹ 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. Ongeacht de jurisprudentie stelt deze bepaling buiten twijfel dat branchering ten aanzien van detailhandel

¹⁰ Kamerstukken II 2004/05, 30 218, nr. 3.

¹¹ Kamerstukken II 2005/06, 26 570, nr. 23H (herzien).

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 beperking van de vestiging van bijvoorbeeld grote supermarkten aan de rand van de stad kan de gemeente ongewenste ontwikkelingen voor de bestaande detailhandelsestructuur voorkomen of tegengaan. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de eisen zullen moeten worden gemotiveerd vanuit overwegingen van ruimtelijke kwaliteit en niet louter kunnen zijn gegrond 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 stadsvernieuwingsplan te vervallen. De juridische mogelijkheden van de leefmilieuverordening en het stadsvernieuwingsplan zijn overgeheveld naar het bestemmingsplan en daarmee de Wro. In aansluiting daarop kan een gemeente met de in artikel 3.1.2, tweede lid, opgenomen bepaling ten aanzien van horeca 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.

Daarnaast is in aansluiting op de mogelijkheden van de leefmilieuverordening nog de mogelijkheid opgenomen om in het bestemmingsplan voorschriften op te nemen gericht op de bescherming van de leefbaarheid en het leefmilieu. Met toepassing van artikel 3.1.2, derde lid, kan het bestemmingsplan regels bevatten om achteruitgang van omstandigheden en uiterlijk aanzien van een gebied tegen te gaan. In dat kader kunnen bijvoorbeeld regels worden opgenomen tegen overbewoning van woningen.

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 worden grotendeels ongewijzigd in paragraaf 3.3 van het Bro opgenomen.

3.3 Digitalisering

3.3.1 Het belang van digitale ruimtelijke instrumenten

De moderne informatie- en communicatietechnologie stelt overheden in staat om ruimtelijke plannen en besluiten digitaal te maken, digitaal vast te leggen, digitaal beschikbaar te stellen en digitaal te raadplegen. Digitalisering van ruimtelijke plannen en besluiten 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 deze plannen en besluiten en de processen voor burgers, te verbeteren. Het raadplegen en uitwisselen van informatie daarover wordt eenvoudiger als het ruimtelijke instrumentarium digitaal beschikbaar is.

De Wro en het Bro stellen digitalisering van de inhoud en de procedure, voor zover die in de Wro is voorgeschreven, van vrijwel alle in de wet opgenomen ruimtelijke instrumenten verplicht. Het betreft: de structuurvisie, het bestemmingsplan en daarbij behorende wijzigings- en uitwerkingsplannen, het inpassingsplan, de beheersverordening, het

projectbesluit, het besluit tot buitentoepassingverklaring van de beheersverordening, het voorbereidingsbesluit, de tijdelijke ontheffing, de provinciale verordening, de proactieve en de reactieve aanwijzing en het Rijksbestemmingsplan.

Het verlengingsbesluit op grond van artikel 3.1, derde lid, Wro, de binnenplanse ontheffing, nadere eisen als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, onder d, Wro, de buitenplanse ontheffing op grond van artikel 3.23, eerste lid, Wro, de weigering om een bestemmingsplan vast te stellen, de inhoud van het exploitatieplan en de afrekening van het exploitatieplan zijn (vooralnog) uitgezonderd.

Om de omvang van de digitaliseringsverplichting te beperken is vooralnog gekozen voor die plannen en besluiten die essentiële informatie bevatten over wat wel of niet is toegestaan.

De Wro bepaalt ook dat de totstandkomingsprocedure, voor zover aan de orde, van de genoemde ruimtelijke instrumenten op elektronische wijze moet geschieden. Het betreft de terinzagelegging en de bekendmaking in ontwerp en na vaststelling.

Het Bro bepaalt dat de besluiten elektronisch moeten worden vastgelegd en vastgesteld. Daarnaast bevat het Bro regels voor de voorbereiding, vormgeving (o.a. de verbeelding), inrichting en beschikbaarstelling (o.a. de authenticiteit, integriteit en volledigheid).

Tenslotte worden in de Regeling standaarden ruimtelijke ordening (hierna: Rsro) standaarden voorgeschreven voor de vormgeving, verbeelding, inrichting, beschikbaarstelling, authenticiteit, integriteit en volledigheid.

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.

De Wro heeft geen betrekking op de gerechtelijke procedure die mogelijk is na vaststelling van het bestemmingsplan of een ander ruimtelijk plan of besluit. Op grond van de op de beroepsfase betrekking hebbende wetgeving (Awb, Wet op de Raad van State) moet de beroepsprocedure tegen een digitaal bestemmingsplan of ander ruimtelijk besluit op analoge wijze worden gevoerd.

3.3.2 De vormgeving en inrichting van digitale ruimtelijke instrumenten

Een digitaal ruimtelijk besluit is een verzameling geometrisch bepaalde objecten, die is opgeslagen in een digitaal ruimtelijk informatiesysteem en die te raadplegen is via een interface, zoals een website. De regels voor de digitalisering van ruimtelijke plannen en besluiten zijn opgenomen in paragraaf 1.2 van het onderhavige besluit.

De in de Wro opgenomen plannen en besluiten worden digitaal vastgelegd en in die vorm vastgesteld.

Digitale plannen en besluiten dienen in ontwerp en na vaststelling echter ook op papier beschikbaar zijn. Het gaat om een complete analoge verbeelding van het digitale plan of besluit. Gelijktijdig met het digitale besluit dient derhalve een volledige analoge verbeelding te worden vastgesteld. Indien de digitale inhoud en de analoge verbeelding tot een verschillende uitleg aanleiding geven, gaat de digitale inhoud voor. Het vooralnog handhaven van beide vormen van vastlegging naast elkaar waarborgt dat zij die (nog) geen toegang hebben tot het elektronisch verkeer, toch kunnen beschikken over en kennis kunnen nemen van het

bestemmingsplan met de toelichting daarop en de andere ruimtelijke plannen en besluiten.

Het betrouwbaar beschikbaar stellen en vergelijkbaar maken van ruimtelijke plannen en besluiten wordt sterk bevorderd door het gebruik van standaarden voor de vormgeving, inrichting en beschikbaarstelling en voor de opzet en inrichting van de regels die bij een bestemmingsplan worden gegeven. Het besluit maakt het daarom mogelijk bij ministeriële regeling daarvoor nadere regels te stellen. Gelijktijdig met het onderhavige besluit treedt de Regeling standaarden ruimtelijke ordening (Rsro) in werking, waarin standaarden worden voorgeschreven. Het betreft het Informatiemodel Ruimtelijke Ordening (IMRO2008), de Standaard Vergelijkbare Bestemmingsplannen (SVBP2008) en de Standaard Toegankelijkheid Ruimtelijk Instrumentarium (STRi2008).

Voor het eenduidig en objectgericht inrichten van ruimtelijke instrumenten wordt het IMRO2008 voorgeschreven en voor de structuur van bestemmingsplannen ook de SVBP2008. De standaard voor de beschikbaarstelling, de authenticiteit, integriteit en volledigheid wordt vastgelegd in de STRi2008. Tezamen zorgen deze standaarden ervoor dat het mogelijk is de digitale ruimtelijke informatie op een technisch en inhoudelijk correcte en eenduidige wijze beschikbaar te stellen en te raadplegen.

Voor bestemmingsplannen, inpassingsplannen en uitwerkings- en wijzigingsplannen zijn in de SVBP2008 standaarden opgenomen met betrekking tot de structuur van het bestemmingsplan. De standaard voorziet in een vaste opbouw, indeling en benaming van bestemmingen en ook in de daarbij behorende regels. Een vaste structuurstandaard levert een bijdrage 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. Daarnaast zijn standaardregels opgenomen die technische, niet beleidsmatige, onderdelen van het bestemmingsplan betreffen en die, waar nodig, op eenzelfde wijze in alle bestemmingsplannen moeten worden opgenomen, zoals begripsomschrijvingen, wijzen van meten, de citeertitel en de nummering. De standaarden worden in het bestemmingsplan toegepast en afwijking daarvan is niet toegestaan.

Om de overgang van een analoge naar een digitale ruimtelijke ordening soepel en verantwoord te laten verlopen, is een overgangstermijn ingesteld voor de verplichting tot het toepassen van de hiervoor genoemde standaarden en wordt het gebruik van de standaarden pas op 1 juli 2009 verplicht gesteld. In tegenstelling tot de Wro en het Bro treedt de Rsro derhalve pas op die datum in werking.

3.3.3 Beschikbaarstelling

De plannen en besluiten worden door het verantwoordelijke bestuursorgaan digitaal beschikbaar gesteld. Een ieder moet over deze bestanden kunnen beschikken. Daarnaast moeten de bestanden op een volledige, toegankelijke en begrijpelijke wijze raadpleegbaar zijn. Voorts is bepaald dat het bestuursorgaan een ieder in de gelegenheid stelt het plan of besluit digitaal te raadplegen op het gemeentehuis of, in geval van een besluit van de provincie of het rijk, op het provinciehuis of op het Ministerie van VROM. Tevens wordt daar het plan of besluit ter inzage gelegd en wordt tegen kostprijs een afschrift daarvan verstrekt.

Er wordt een landelijke voorziening ingesteld waar alle digitale ruimtelijke plannen en besluiten door een ieder kunnen worden geraadpleegd: www.ruimtelijkeplannen.nl. Het Bro bevat bepalingen om ervoor te zorgen dat deze voorziening over de juiste informatie kan beschikken. De bronhouders dienen aan de landelijke voorziening aan te geven waar op het internet het digitale plan of besluit is geplaatst, zodat de landelijke voorziening het plan of besluit daar kan «ophalen». De Minister van VROM wijst instanties aan waaraan het beheer van de voorziening wordt opgedragen.

3.3.4 Geometrische plaatsbepaling en ondergrond

In het IMRO2008 is bepaald dat voor de geometrische plaatsbepaling van de desbetreffende objecten de coördinaten van het Rijksdriehoekstelsel (RD-stelsel) worden gebruikt. Dit stelsel maakt onderdeel uit van een wereldwijd systeem. Het is mogelijk iedere locatie in Nederland op basis van het stelsel exact te bepalen. Het stelsel wordt gebruikt voor geo-informatie waaronder de kaarten van het kadaster en de Groot-schalige Basiskaart van Nederland (GBKN). Andere geo- en ruimtelijke informatie die gebaseerd is op het RD-stelsel kan door de geometrische plaatsbepaling eenvoudig worden gecombineerd met de digitale informatie van de ruimtelijke instrumenten.

In tegenstelling tot wat gebruikelijk is bij tot nu toe vervaardigde ruimtelijke plannen en besluiten, behoeft de ligging van een bestemming bij een digitaal plan of besluit 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 plaatsbepaling van een object in een gebied in coördinaten moet wel worden verbeeld om deze hanteerbaar te maken. Bij gebruik van coördinaten alleen is immers niet duidelijk waar het object zich bevindt. Daarvoor is een ondergrond nodig. De ondergrond maakt geen deel uit van het plan of besluit. 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 inhoud van een plan of besluit moet overigens wel bekend zijn op basis van welke ondergrond en schaal het is gemaakt. De ondergrond wordt hiertoe in het besluit tot vaststelling vastgelegd. Op verzoek dient het bevoegd gezag de oorspronkelijk gehanteerde ondergrond te tonen.

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 en 3.2.2 zijn vervat. Het betreft hier standaardregels voor het overgangsrecht voor bouwwerken en voor gebruik van grond en bouwwerken bij het vaststellen of herzien van een bestemmingsplannen en een anti-dubbeltelbepaling.

Aan de standaardbepalingen en de toelichting daarop ligt wetenschap-

pelijk onderzoek ten grondslag¹². Voor een aanvullende toelichting wordt naar deze onderzoeken verwezen. Ten aanzien van het algemene gebruiksverbod is gekozen voor opneming hiervan, 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 of de herziening daarvan 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 argument voor de gemaakte keuze is de overweging dat een ieder die een bestemmingsplan raadpleegt de voor het betrokken grondgebied geldende regels zoveel mogelijk zou moeten kunnen halen uit het desbetreffende bestemmingsplan en daarvoor zo min mogelijk andere documenten, zoals het Bro, zou behoeven te raadplegen.

De standaardbepalingen gelden ook voor inpassingsplannen. Een inpassingsplan wordt na vaststelling onderdeel van het bestemmingsplan.

Omdat het persoonsgebonden overgangsrecht in artikel 3.2.3 niet dwingend is voorgeschreven, zou het kunnen zijn dat het inpassingsplan en het bestemmingsplan hiervoor onderling verschillende standaardregels bevatten. Het ligt daarom in de rede dat bij de voorbereiding van een inpassingsplan het bevoegde gezag het onderliggende bestemmingsplan, waaronder ook de algemeen geldende regels, beziet en het inpassingsplan daarop mede afstemt. Het is mogelijk dat de noodzaak blijkt om ten behoeve van het inpassingsplan, anders dan in het bestemmingsplan is vastgelegd, wel of juist niet over regels als bedoeld in artikel 3.2.3 te beschikken. In dat geval zullen deze regels met zoveel woorden bij het desbetreffende inpassingsplan kunnen worden opgenomen dan wel uitgezonderd.

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 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 welke de relatie is met de Natuurbeschermingswet 1998¹³. Het voorgaande heeft ertoe geleid dat ervoor is gekozen in het onderhavige besluit de overgangsrechtelijke bepalingen in bestemmingsplannen te standaardiseren.

Het niet of niet juist overnemen van deze standaardbepalingen in het bestemmingsplan heeft tot gevolg dat er aan het plan een gebrek kleeft dat in rechte kan worden aangevochten wegens strijd met het recht.

¹² 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;
– Schoondijk 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. Pouderoyen 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.

¹³ Zie hiervoor uitgebreid het in de vorige noot vermelde onderzoeksrapport «Standaardisering overgangsrecht in bestemmingsplannen».

4.2 Overgangsrecht en anti-dubbeltelbepaling

De artikel 3.2.1 en 3.2.2 van dit besluit bevat twee bepalingen ter zake van het in elk bestemmingsplan op te nemen overgangsrecht: «Overgangsrecht bouwwerken» en «Overgangsrecht gebruik». Afwijking van de voorgeschreven bepalingen «Overgangsrecht bouwwerken» en «Overgangsrecht gebruik» in het bestemmingsplan is in beginsel niet mogelijk. Het besluit kent op dit beginsel twee uitzonderingen. In de eerste plaats voor uit de Vogel- en de Habitatrichtlijnen voortvloeiende gebruiksbeperkingen (Richtlijn 79/409/EEG 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 is in de uitbreidingsmogelijkheden van bouwwerken 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.

In artikel 3.2.3 is bepaald dat de gemeenteraad bevoegd is persoonsgebonden overgangsrecht in een bestemmingsplan op te nemen voor gevallen waarin toepassing van het overgangsrecht tot een onbillijkheid zou kunnen leiden. De raad kan deze bepaling zelf vormgeven.

Artikel 3.2.4 bevat tenslotte een anti-dubbeltelbepaling. Deze houdt in dat grond die voor het verlenen van een bouwvergunning in aanmerking moet worden genomen, niet nog eens bij de verlening van een bouwvergunning voor een ander bouwwerk in aanmerking mag worden genomen.

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 besluit is afgezien. De eisen die voortvloeien uit de Awb ten aanzien van de aanvraag tot het geven van een beschikking behoeven in het besluit geen nadere invulling. Wel is in paragraaf 3.4 van het besluit voorzien in een regeling van de overdraagbaarheid van de binnenplanse ontheffing en van de sloop- en aanlegvergunning.

5.2 Buitenplanse ontheffingen

a. Algemeen

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. Deze ontheffingen worden doorgaans aangeduid met de term buitenplanse ontheffing. Voor deze ontheffingen geldt een korte procedure. Die houdt in dat met toepassing van afdeling 3.4 Awb gelegenheid wordt geboden voor het indienen van zienswijzen, waarna burgemeester en wethouders binnen vier weken beslissen omtrent de ontheffing.

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

b. Reacties op het ontwerpbesluit

Naar aanleiding van de publicatie van het ontwerpbesluit zijn meerdere reacties binnengekomen over de in dat ontwerp opgenomen lijst van gevallen waarvoor een buitenplanse ontheffing kan worden verleend. De opmerkingen hadden voornamelijk betrekking op de beperkingen die in het ontwerp waren aangebracht ten opzichte van de lijst van gevallen, zoals opgenomen in artikel 20 van het Bro 1985 en betroffen het volgende:

a. Het laten vervallen van artikel 20, eerste lid, onderdeel a, van het Bro 1985, dus de realisatie van een bijgebouw bij een woongebouw c.q. het vergroten van dat gebouw, is een voor de praktijk grote en ongewenste beperking.

b. Het integreren van de lijsten van gevallen vastgesteld door gedeputeerde staten op grond van artikel 19, tweede lid, WRO is destijds in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Wro toegezegd, maar deze toezegging is niet nagekomen.

c. Het laten vervallen van de wijziging van het gebruik van opstallen in de bebouwde kom is een beperking. Daar staat tegenover dat de regeling in onderdeel e van artikel 20, eerste lid, Bro 1985 als te ruim wordt beoordeeld. De wijziging van de bestemming wonen in kantoren kan leiden tot ongewenste ontwikkelingen, zoals het realiseren van woningen op een industrieterrein, en hoort om die reden niet thuis op de lijst van kleine buitenplanse ontheffingen. Daarnaast is de bepaling juridisch niet juist: het is niet mogelijk met een ontheffing een bestemming te wijzigen.

d. De ontheffing voor jaarlijks terugkerende evenementen is onnodig omdat gemeenten dit zelf kunnen regelen in bestemmingsplannen of in de algemene plaatselijke verordening. Daarnaast is deze ontheffing te ruim aangemerkt omdat die ook betrekking zou kunnen hebben op motorsportwedstrijden in bos- en natuurgebieden.

c. De thans voorgestelde lijst van gevallen waarvoor een burgemeester en wethouders een ontheffing kunnen verlenen

Zoals hierboven is gesteld maakt artikel 3.23, eerste lid, van de wet het mogelijk om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur gevallen aan te geven waarin burgemeester en wethouders ontheffing kunnen verlenen van het bestemmingsplan. Volgens de memorie van toelichting¹⁴ ziet deze bevoegdheid op het aanwijzen van gevallen die van geringe planologische betekenis zijn en bouwtechnisch veelal niet ingrijpend van aard. Bij de redactie van artikel 4.1.1, eerste lid, is met deze algemene omschrijving rekening gehouden. Ook een van de kernbeginselen van de Wro, te weten de herwaardering en versterking van de betekenis en functie van het bestemmingsplan, is bij de algemene afweging over de inhoud van de regeling bepalend geweest. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan heeft een gemeenteraad de keuze om bestemmingen en regels gedetailleerd vast te leggen dan wel om ruimte te bieden voor flexibiliteit met een bestemmingsplan met minder gedetailleerde bestemmingen en voorschriften eventueel in combinatie met de bevoegdheid voor burgemeester en wethouders om het bestemmingsplan binnen bepaalde grenzen te wijzigen of uit te werken of tot het verlenen van ontheffingen zoals bepaald in artikel 3.6 van de wet. Op deze wijze kan binnen een bestemmingsplan via maatwerk ruimte worden geboden voor bouwactiviteiten en gebruiksmogelijkheden zonder dat daarvoor eerst een buitenplanse ontheffing moet worden aangevraagd. Een dergelijk door de gemeenteraad zelf vastgesteld flexibel bestemmingsplan verdient in het algemeen de voorkeur uit een oogpunt van vermindering van regeldruk. De wetgever heeft het wenselijk geoordeeld dat het in eerste instantie de gemeenteraad is die de inhoud en de flexibiliteit van het bestemmingsplan vaststelt. Elk bestemmingsplan is maatwerk en het is buitengewoon lastig vast te stellen voor welke gevallen, geldend in het hele land, de flexibiliteitsbepalingen van artikel 3.6 Wro en dus het maatwerk van bestemmingsplannen, zou moeten worden «overruled» door een

¹⁴ Kamerstukken II, 2002/03, 28 916, nr. 3, pag. 34.

landelijke regeling. Dat verklaart de terughoudende lijst die in het ontwerpbesluit was opgenomen in vergelijking met het die in (het oude) artikel 20 van het Bro 1985.

Artikel 19, tweede lid, WRO voorzag – algemeen gesteld – in de mogelijkheid dat gedeputeerde staten, in overeenstemming met de inspecteur, een lijst van categorieën van gevallen vaststelden, waarvoor burgemeester en wethouders een vrijstelling krachtens het eerste lid van dat artikel zouden kunnen verlenen zonder dat gedeputeerde staten daarvoor een verklaring van geen bezwaar hadden verleend. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Wro is destijds aangekondigd dat bezien zou worden of de op grond van dit artikel door provincies aangewezen gevallen op enigerlei wijze in de buitenplanse ontheffingenlijst kunnen worden geïntegreerd¹⁵. In verband met deze toezegging en de reacties op het ontwerpbesluit zijn de provinciale lijsten met elkaar vergeleken. Op basis van deze vergelijking moest worden geconcludeerd dat de provinciale lijsten op veel punten verschillend zijn en dat conform de doelstelling van artikel 19, tweede lid, Wro maatwerk per provincie te zien is. De gevallen echter die op vrijwel alle provinciale lijsten voorkomen, betreffen bouwwerken die zijn opgenomen in de lijst van artikel 20 Bro 1985, met dien verstande dat door de provincies daarvoor ruimere maatvoeringen c.q. voorwaarden worden gehanteerd. Deze conclusie heeft ertoe geleid dat de maatvoeringen c.q. voorwaarden ten aanzien van die gevallen in het besluit aanzienlijk zijn verruimd. Met deze verruiming wordt tegemoet gekomen aan de wensen uit de praktijk voor een ruime ontheffingenlijst waarin rekening is gehouden met de provinciale lijsten ex artikel 19, tweede lid, WRO.

Het betreft dan met name de aan- en bijgebouwen (onderdeel a), de gebouwen ten behoeve van een openbare nutsvoorziening (onderdeel c) en de bouwwerken, geen gebouw zijnde (onderdeel d).

Voor uitbreidingen van of bijgebouwen bij woningen zowel binnen als buiten de bebouwde kom (onderdeel a) gelden in het onderhavige besluit als voorwaarden:

1. een maximale hoogte 5 meter,
2. het aantal woningen dient gelijk te blijven, en
3. de uitbreiding dient niet tot gevolg te hebben dat het aansluitende terrein voor meer dan 50% bebouwd is, dan wel dat de oppervlakte die op grond van het geldende bestemmingsplan voor bebouwing in aanmerking komt met meer dan 50% wordt overschreden.

Voor zover het aan- of bijgebouw is gelegen in het gebied buiten de bebouwde kom geldt nog de extra voorwaarde dat het bruto-vloeroppervlak ten hoogste 150 m² mag zijn.

Voor gebouwen ten behoeve van een openbare nutsvoorziening, telecommunicatie, het openbaar vervoer of het trein-, water- of wegverkeer (onderdeel c) gelden de voorwaarden:

1. een maximaal bruto-vloeroppervlak van 50 m²,
2. één bouwlaag, en
3. een maximale hoogte van 5 m.

Voor bouwwerken, geen gebouwen zijnde gelden een maximaal bruto-vloeroppervlak van 50 m² en een maximale hoogte van 10 m (onderdeel d).

Daarnaast kan ontheffing worden verleend voor het bouwen van een dakkapel, een dakopbouw of een gelijksoortige uitbreiding van een gebouw (onderdeel e).

¹⁵ Kamerstukken II 2002/03, 28 916, nr. 3, pag. 34.

De oorspronkelijk in het ontwerpbesluit opgenomen bepaling dat een ontheffing als bedoeld in artikel 3.23 kan worden verleend voor het gebruik van een bepaald terrein ten behoeve van jaarlijks terugkerende evenementen met een maximum van drie per jaar en met een duur van ten hoogste zeven dagen per evenement, ontmoette zoals hierboven aangegeven, in meerdere reacties kritiek. Het desbetreffende artikel-onderdeel vond direct zijn oorsprong in de toezegging van de Minister van VROM, gedaan bij brief van 13 februari 2006 aan de Tweede Kamer, als reactie op het amendement 28 916 nr. 31¹⁶. Naar aanleiding van de reacties is met behoud van de politieke intentie in het besluit een vervangende regeling opgenomen. Het advies van de Raad van State gaf aanleiding tot verdere aanpassing van deze regeling.

De regeling in artikel 4.1.1, eerste lid, onder h, houdt in dat ontheffing kan worden verleend voor het gebruik van gronden of bouwwerken ten behoeve van evenementen en de daarbij behorende activiteiten, met een maximum van drie per jaar en met een duur van ten hoogste vijftien dagen per evenement. Dit tijdvak is inclusief de benodigde tijd voor het opbouwen en het afbreken van voorzieningen ten behoeve van het evenement. Het evenement kan een jaarlijks terugkerend maar ook een eenmalig evenement zijn. Voor evenementen met een langere duur of een grotere frequentie kan een gemeente in het bestemmingsplan een dubbelbestemming opnemen. Overigens laat deze mogelijkheid van artikel 4.1.1, eerste lid, onder h, onverlet dat er andere regelgeving kan zijn die aan het verlenen van een dergelijke ontheffing in de weg kan staan. Hierbij zou bijvoorbeeld gedacht kunnen worden aan een ontheffing ten behoeve van een motorcrosswedstrijd in een natuurgebied. Een provinciale milieuverordening zou bepalingen kunnen bevatten die aan het verlenen van een ontheffing op basis van artikel 4.1.1, eerste lid, onder h, in de weg kunnen staan.

De gebruikswijziging van opstallen in de bebouwde kom met een omvang van 1500 m² (onderdeel e van de lijst in het BRO 1985) keert op dezelfde wijze terug in het voorliggende besluit.

De in het ontwerpbesluit opgenomen bepaling dat bij ontheffing de bestemming «kantoren» zou kunnen worden gewijzigd in «wonen» is in het voorliggende besluit bij nader inzien niet opgenomen. Mede op basis van de ingekomen reacties is geconstateerd dat een dergelijke bestemmingswijziging niet zonder meer bij een ontheffingsbesluit kan worden gerealiseerd. Hieromtrent vindt nog een herbezinning plaats.

In de huidige lijst van artikel 20 van het Bro 1985 is ook het geval aangegeven van een wijziging in het gebruik van een recreatiewoning voor bewoning. Ook die regeling zal worden voortgezet in het onderhavige besluit (onderdeel j). Wel is het artikellid geschrapt volgens welk vrijstelling moet worden geweigerd indien de gemeente op 31 oktober 2003 daadwerkelijk haar handhavingsbeleid uitvoerde. Reden daarvoor is de gebleken onduidelijkheid rond de vraag wanneer nu wel of niet sprake was van «gevoerd handhavingsbeleid», in combinatie met de verplichting voor de gemeente om vrijstelling te weigeren indien zij op de genoemde datum beschikte over «gevoerd handhavingsbeleid». Hoofdlijn is de bestaande bevoegdheid van B&W om al dan niet ontheffing te verlenen van het bestemmingsplan, voor het geval van een wijziging in het gebruik van een recreatiewoning voor bewoning, mits voldaan wordt aan de genoemde drie voorwaarden, waaronder bewoning op 31 oktober 2003. Daarbij hanteert onderdeel j het volgende uitgangspunt. Een gemeente die aan een bewoner van vóór 31 oktober 2003 een ontheffing weigert, terwijl zij zelf niet binnen redelijke termijn ná aanvang van die onrechtmatige bewoning aantoonbaar uitvoering heeft gegeven aan haar handhavingsbeleid kan formeel nog wel een ontheffing weigeren, maar zij

¹⁶ Kamerstukken II, 2005/06, 28 916, nr. 31, pag. 7/8.

zal dat extra goed moeten motiveren, zeker indien het gaat om langdurig bestaande en de facto gedoogde onrechtmatige situaties. De aanvrager kan immers die afwijzende beslissing aan de rechter voorleggen, die tot de conclusie kan komen dat een dergelijke weigering in strijd is met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Aldus wordt tegemoetgekomen aan de intentie dat dergelijke bewoners binnen dergelijke gemeenten een ontheffing zullen kunnen krijgen.

Verder verdient vermelding dat de zinsnede «onafgebroken wonen» doelt op het fysieke, daadwerkelijke wonen. Wanneer dat wonen aantoonbaar zonder onderbrekingen heeft voortgeduurd – ook al heeft uitschrijving uit de Gemeentelijke Basis Administratie plaatsgevonden – dan is er toch sprake van «onafgebroken wonen».

Evenals bij een vrijstelling ingevolge artikel 20 van het Bro 1985 vindt het Besluit bouwvergunningvrije en licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken ook geen toepassing bij de ingevolge het onderhavige besluit verleende (persoonsgebonden) ontheffingen. In ruimtelijke zin blijft immers sprake van een recreatiewoning en is alleen het gebruik veranderd maar niet de planologische bestemming.

De bovenstaande gemeentelijke bevoegdheid om een persoonsgebonden ontheffing te verlenen laat uiteraard haar reeds bestaande bevoegdheid om een persoonsgebonden gedoogbeschikking te nemen onverlet.

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 regels.

6.2 Grondexploitatie

6.2.1 Inleiding

In de artikelen 6.12 tot en met 6.25 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 is 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.

In de wet is aangegeven dat nadere regels gesteld kunnen worden over de manier van opstellen en de berekeningsmethode van de exploitatie-opzet. Omdat hiervoor nog verschillende methodes in omloop zijn en er nog geen eenduidige standaard is, is daarvan afgezien. Bij de meest voorkomende methode, die voldoet aan de uitgangspunten van de wet, vindt de berekening plaats op basis van de eindwaarde, die vervolgens wordt weergegeven op saldo contante waarde, en wordt uitgegaan van samengestelde interest met jaarlijks uniform vast te stellen parameters voor rente in inflatie.

Ten aanzien van de openbaarheid kan worden opgemerkt dat de volgende gegevens in overeenkomsten over grondexploitatie met de gemeente of een andere overheid in beginsel openbaar zijn:

- het ruimtegebruik van het exploitatiegebied;
- het bouwprogramma;
- faseringen en koppelingen;
- locatie-eisen en eisen ten aanzien van woningbouwcategorieën;
- andere niet-financiële afspraken.

Van exploitatieplannen zijn voorts in beginsel de volgende gegevens openbaar:

- de ten behoeve van het (deel)plan geschatte totale kosten voor verwerving, bouw- en woonrijp maken en voorbereiding, toezicht en uitvoering en fondsafdrachten op totalen per jaarschijf;
- de ten behoeve van het (deel)plan gerealiseerde en nog te realiseren kosten, en het percentage gerealiseerde kosten per jaarschijf;
- de ten behoeve van het (deel)plan geschatte totale opbrengsten, de uitgifteprijs per categorie en de opbrengsten per opbrengstcategorie;
- de totale opbrengsten van de exploitatiebijdragen en de wijze van toerekening naar de eigenaren ten behoeve van het (deel)plan.

De uitzonderingsgrond op openbaarheid in verband met de economische of financiële belangen van de gemeente, als bedoeld in artikel 10, tweede lid, onder b, van de Wet openbaarheid van bestuur, kan in veel gevallen van toepassing zijn op de kosten van geraamde verwerving en de kosten van nog aan te besteden werken en diensten.

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, achtste lid, van de wet is aangekondigd, en in dit besluit is opgenomen. 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 opgesteld¹⁷, alsmede de model-exploitatieverordening van de VNG. Deze

¹⁷ Bijlage bij een brief van VNG en Neprom aan de Minister van VROM van 22 september 2000.

is verder uitgewerkt, gesystematiseerd en geactualiseerd. Zo is de kostensoortenlijst beter geschikt gemaakt voor toepassing in regionale projecten, zoals aangekondigd in een tweetal brieven aan de Tweede Kamer¹⁸. Belangrijkste inhoudelijke toevoeging sinds het uitkomen van de lijst zijn de kosten van archeologisch onderzoek. Deze kosten zijn bij de Wet voor de archeologische monumentenzorg¹⁹ toegevoegd aan artikel 42 van de WRO, dat een basis biedt voor de exploitatieverordening. In deze amvb wordt een logische vervolgstap gezet met opname hiervan 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 wet in rekening te brengen bij de marktpartijen die het gebied ontwikkelen. De wet en de kostensoortenlijst, opgenomen in dit besluit, 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 rekening van het plan komen, dat de realisatie van de locatie in gevaar komt. De wet 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.

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 (zoals een extra hoog geluidsschermb) noodzakelijk is om extra bouw mogelijkheden 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 en in dit besluit 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

¹⁸ Kamerstukken II 2004/05, 27 581, nrs. 20 en 28.

¹⁹ Stb. 2007, 42.

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 Burgerparticipatie²⁰ 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 en dit besluit komen hieraan tegemoet. Zij bieden 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 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 uitgangssituatie 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 als de uitgangssituatie op orde was, de kosten van bijvoorbeeld een waterberging of extra bemalingscapaciteit van het waterschap ook kunnen worden doorberekend binnen de kaders van de afdeling 6.4 van de Wro. Ook hier geldt dat uiteraard moet worden voldaan aan de wettelijke eisen voor verhaalbaarheid.

6.3 Subsidies

Dit onderdeel van het Bro 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

²⁰ Kamerstukken II 2005/06, 28 663, nr. 49.

daarvan, waarin alle inhoudelijke aspecten van de subsidieverstrekking worden opgenomen, zoals:

- het doel of de doelstellingen van de subsidieverstrekking;
 - 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 zal dit incidentele subsidies betreffen. De subsidieverstrekking 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, tweede lid, 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 verstrekking van subsidie zal geschieden.

7. Planologische organen

7.1 De provinciale planologische commissie

Het besluit stelt geen regels ten aanzien van de benoeming, samenstelling, taak en werkwijze van de provinciale planologische commissie, zoals artikel 9.1. derde lid, van de Wro mogelijk maakt. 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 beziën 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 ministerie van VROM om een afstemming van het provinciale beleid op het rijksbeleid te realiseren.

7.2 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, derde lid, en 9.4, tweede lid). De in het besluit 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 dit besluit ingetrokken.

Inmiddels heeft de regering het voornemen opgevat het Ruimtelijk Planbureau en het Natuur- en Milieuplanbureau samen te voegen. Hiertoe worden wijzigingen voorbereid van de Wro, de Natuurbeschermingswet 1998 en de Wet milieubeheer alsmede van het onderhavige besluit.

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 bevat de grondslag om het onderhavige besluit gelijktijdig met de Wro in werking te doen treden.

In het kader van DURP is afgesproken de inwerkingtreding van de verplichting tot 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 Ontvangen reacties naar aanleiding van de voorpublicatie in Staatscourant en bekendmaking op internetsite VROM.nl.

Het ontwerpbesluit is op 3 mei 2007 voorgepubliceerd in de Staatscourant en op 9 mei 2007 op de website van het ministerie van VROM geplaatst. Daarbij is aan een ieder de gelegenheid geboden commentaar in te zenden. Naar aanleiding hiervan zijn ruim 30 reacties ontvangen, die alle zijn beoordeeld. De meeste opmerkingen hadden betrekking op de lijst van buitenplanse ontheffingen van artikel 4.1.1. Hierover is een uiteenzetting gegeven in hoofdstuk 5 van deze nota van toelichting. Verder zijn er onder andere vragen gesteld over de eisen in verband met de digitalisering van plannen en besluiten, de standaardbepalingen voor het overgangsrecht en de bepalingen met betrekking tot de grondexploitatie. Waar nodig hebben de reacties geleid tot aanpassingen van de tekst van het besluit of aanpassing c.q. aanvulling van de nota van toelichting.

9.2 De uitvoerings- en handhavingsaspecten, waaronder bestuurlijke lasten

Zoals hierboven is vermeld, beoogt het onderhavige besluit 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.

9.3 De lasten voor burgers, bedrijven en instellingen

Het Bro is een uitvoeringsbesluit van de 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 reduceren met 6,3 miljoen.

De bij het Bro en de ministeriële regeling gestelde regels omtrent de vormgeving, inrichting en beschikbaarstelling 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 de relatie van die plannen met andere ruimtelijke besluiten 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.

9.4 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 ingegaan²¹.

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.

9.5 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.

²¹ Kamerstukken II 2002/03, 28 916, nr. 3, p. 85–87.

Het ontwerpbesluit is ter beoordeling voorgelegd aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg en de Unie van Waterschappen. Waar mogelijk is in de tekst van het besluit en de nota van toelichting rekening gehouden met de van die zijde ontvangen opmerkingen.

ARTIKELSGEWIJS DEEL

Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen

§ 1.1 Algemeen

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 alsmede – voor de toepassing van hoofdstuk 3 – wijzigings- en uitwerkingsplannen en het rijksbestemmingsplan 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, 3.41 of 3.42. van de wet. Het betreft hier materieel een projectbesluit bij een beheersverordening.

In de artikelen 3.1.2 en 6.2.10 zijn bepalingen opgenomen ten aanzien van een drietal woningbouwcategorieën. Van de begrippen sociale huurwoning en sociale koopwoning zijn een aantal verschillende definities in omloop. Daarom zijn in artikel 1.1.1 hiervoor 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 lid, 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 tien jaar na ingebruikname is verzekerd. Het grensbedrag is op dit moment € 200.000. De koopprijsgrens van sociale koopwoningen wordt na regionale afstemming door de gemeenteraad jaarlijks vastgesteld. De jaarlijkse aanpassing zal in de praktijk niet tot onduidelijkheid leiden. Een bouwaanvraag moet getoetst worden aan het op dat moment geldende exploitatieplan en aan de daarvoor geldende koopprijsgrens. Of de koopprijsgrens later verandert doet na verlening van de vergunning niet meer terzake.

In de praktijk zijn inmiddels een aantal varianten ontstaan zoals het Te Woonconcept en Koopgarant (voorheen maatschappelijk gebonden eigendom). Veelal zullen deze concepten in eerste instantie onder de definities vallen. Het is binnen de definities echter niet mogelijk een sociale huurwoning om te zetten in koop of omgekeerd. Wanneer een gemeente er voor kiest om in het exploitatieplan gronden aan te wijzen voor sociale koop of huur (hetgeen overigens niet noodzakelijk is) is overstap naar een andere categorie dus niet mogelijk zolang het exploitatieplan geldt. Wil een gemeente een dergelijke omzetting mogelijk

maken, dan kan ze hiervoor in het exploitatieplan (en zo nodig het bestemmingsplan) een ontheffingsmogelijkheid opnemen. Een gemeente kan ook op voorhand flexibiliteit creëren door beide categorieën samen te voegen.

Van particulier opdrachtgeverschap is sprake indien de burger of een groep van burgers – in dat laatste geval georganiseerd als rechtspersoon zonder winstoogmerk – economisch eigenaar is en volledige 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». Het is niet nodig dat sprake is van volledig juridisch eigendom.

Ten aanzien van het begrip «geometrische plaatsbepaling» kan 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, verordeningen of amvb's worden dus opgesteld aan de hand van dit stelsel.

Tenslotte wordt onder het in het vijfde lid genoemde «duurzame materiaal» in elk geval papier verstaan.

§ 1.2 Bepalingen omtrent vormgeving, inrichting, beschikbaarstelling, bekendmaking en terinzagelegging van planologische besluiten

Artikel 1.2.1

In het eerste lid wordt aan alle gemeenten, provincies en het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer de verplichting opgelegd om hun ruimtelijke visies, plannen, besluiten, verordeningen en algemene maatregelen van bestuur in elektronische vorm beschikbaar te houden ten behoeve van ieder. Zij zijn zogeheten bronhouder van het authentieke plan of besluit.

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 en hun toelichting dan wel onderbouwing beschikbaar worden gesteld en gehouden, zowel langs elektronische weg, als op papier. Het betreft de stukken in ontwerp en na vaststelling. De digitaliseringsplicht van de Wro strekt zich niet uit tot de op een ontwerpbesluit betrekking hebbende stukken in de zin van artikel 3:11 Awb. Indien deze digitaal beschikbaar zijn, verdient het uiteraard aanbeveling dat zij ook in die vorm ter beschikking worden gesteld. Indien dit niet het geval is dient in de toelichting bij of de onderbouwing van het besluit te worden aangegeven op welke wijze en waar het analoge stuk beschikbaar is. De besluiten worden met de toelichting op de reguliere website van het bestuursorgaan geplaatst.

De beschikbaarstelling omvat een toegankelijke en begrijpelijke verbeelding. De informatie van het authentieke plan of besluit is een onbegrijpelijke taal en een onleesbaar technisch formaat (GML). Om het voor een ieder begrijpelijk te maken dient de informatie als kaartbeeld getoond te kunnen worden. De informatie wordt uiteindelijk op internet vertoond en is dus toegankelijk. Het is dan te zien in een viewomgeving met functionaliteiten zodat het niet nodig is om naar het gemeente- of provinciehuis e.d. te gaan om inzage te verkrijgen in alle relevante juridische informatie van het plan of besluit.

In de tweede plaats moeten de besluiten met de bijbehorende stukken, afhankelijk van het bestuursorgaan waarvan zij afkomstig zijn, op het gemeentehuis of stadsdeelkantoor, op het provinciehuis of op het desbetreffende departement – in ieder geval op de hoofdzetel daarvan – kunnen worden ingezien. Dat betekent dat ter plaatse de voorgeschreven digitale stukken ter beschikking zijn en daar kunnen worden geraadpleegd. Daarnaast moet de volledige, geautoriseerde verbeelding op papier van die stukken met de daarbij behorende onderliggende onderzoeken en andere rapporten aldaar beschikbaar zijn. Voor deze laatste geldt immers niet op grond van de Wro de verplichting van de digitale vorm.

Volledigheidshalve zij vermeld dat de verplichte digitale vorm ingevolge het in de Invoeringswet Wro opgenomen overgangsrecht in beginsel alleen geldt voor alle nieuwe plannen en besluiten, dus alle plannen en besluiten die na de inwerkingtreding van dit onderdeel van de nieuwe Wro in procedure worden gebracht. Op voordien in procedure gebrachte plannen en besluiten is het oude recht van toepassing, inclusief de vormgeving ingevolge dat oude recht, dat wil zeggen een plan op papier. Bovendien mag in de periode tot 1 juli 2009 de inrichting van de digitale vorm van een plan nog verschillen in die zin dat deze zowel mag bestaan uit een pdf-afdruk van een plan op papier of uit een digitaal vormgegeven plan op basis van de standaarden 2006, 2003 of 2000.

Artikel 1.2.2

Het eerste lid regelt de aanwezigheid van een landelijke voorziening, waar alle ruimtelijke data met betrekking tot de visies, plannen, besluiten, verordeningen en algemene maatregelen van bestuur, genoemd in artikel 1.2.1, eerste lid, voor een ieder beschikbaar zijn. Deze ruimtelijke informatie moet op eenzelfde wijze digitaal geharmoniseerd worden en toegankelijk en uitwisselbaar zijn. In het tweede lid is geregeld dat de in het eerste lid genoemde bestuursorganen aan de landelijke voorziening de vindplaats op het internet van de genoemde plannen en besluiten moeten melden, zodat de landelijke voorziening deze daar kan «ophalen». Daarbij kan onder meer gebruik worden gemaakt van de internetsite van de desbetreffende bestuursorganen. Dit behoeft geen probleem op te leveren aangezien inmiddels volgens de laatste gegevens al deze organen over een internetsite beschikken. Vanaf de landelijke voorziening dienen de planologische besluiten gratis gedownload te kunnen worden, net zoals het «papieren» bestemmingsplan gratis kan worden ingezien. Het betreft dan het plan of het besluit met de toelichting c.q. de ruimtelijke onderbouwing, en niet de op grond van artikel 3.11 Awb bijbehorende stukken.

Tenslotte is geregeld dat de instanties die de landelijke voorziening beheren door de Minister van VROM wordt aangewezen.

Het ministerie van VROM kan het beheer van de landelijke voorziening niet zelf uitvoeren. Hiervoor is specifieke technische kennis vereist. Voorts is een grondige bekendheid met het werkveld vereist. VROM bezit hiervoor noch de capaciteit noch de kennis. Ondersteuning door deskundigen is dan ook noodzakelijk. Met steun van VROM is begin 2007 een nieuwe, onafhankelijke, stichting opgericht, Geonovum. Deze stichting heeft als doelstelling de standaardisatie en ontsluiting van publieke geo-informatie in Nederland te stimuleren en te organiseren. De Tweede Kamer heeft eind 2006 met het oprichten van deze stichting ingestemd. Het voornemen bestaat dan ook om het functionele beheer van de landelijke voorziening te leggen bij Geonovum. De neutraliteit wordt hierdoor gewaarborgd en tegelijkertijd kan namens de overheid worden geopereerd. Het feitelijke dagelijkse beheer en de exploitatie van de landelijke voorziening zal worden belegd bij een daarvoor toegeruste publieke uitvoeringsorganisatie of een mogelijk samenwerkingsverband

van dergelijke partijen. Daarbij kan gedacht worden aan het Kadaster, RIVM, TNO of uitvoerende onderdelen van de rijksoverheid, die zelf ook geo-informatie beheren.

Artikel 1.2.3

Bij het vaststellingsbesluit behoren in elk geval het betrokken plan of besluit en de dit plan of besluit vergezellende toelichting of onderbouwing.²²

In de eerste volzin van het eerste lid is vastgelegd dat een visie, plan, besluit of verordening en in voorkomend geval de daarbij behorende toelichting of onderbouwing langs elektronische weg worden vastgelegd en in die vorm wordt vastgesteld. Dat wil zeggen dat de digitaal vastgelegde visie, plan, besluit of verordening de nieuwe standaard is. De amvb ontbreekt met zoveel woorden in deze opsomming. Gelet op artikel 4.3, eerste lid, vierde volzin, is dit ook inderdaad niet nodig. De bepalingen inzake de vormgeving, inrichting en beschikbaarstelling ten aanzien van provinciale verordeningen zijn daar expliciet van overeenkomstige toepassing verklaard. Een aparte vermelding in de artikelen 1.2.3 en 1.2.4 is dan ook dubbelop en niet nodig. Men dient dus in deze artikelen en de hierop betrekking hebbende toelichting mede te lezen: amvb's. De visie, het plan, het besluit of de verordening worden 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 er bepaalde aspecten «uitlichten». Deze mogelijkheden zijn slechts beperkt door de beperkingen die de wet en de gebruikte programmatuur eraan stellen. Er dient ook een geautoriseerde «papieren versie» van het digitale document te zijn. Dit laatste wil zeggen dat de vaststelling van het digitale document door het bevoegde gezag 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 *volledig* is. Dat betekent dat in (de verbeeldingsmogelijkheden van) het digitale plan of besluit geen verrassingen meer mogen zitten; dus geen gegevens die in de analoge printeruitdraai ontbreken.

Vanzelfsprekend worden de genoemde plannen en besluiten ook in ontwerp in digitale vorm vervaardigd.

In het tweede lid is volledigheidshalve vastgelegd dat bij onverhoopt verschil in uitleg tussen de visie, het plan, het besluit of de verordening in digitale vorm en de geautoriseerde, analoge verbeelding ervan het digitale document, 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 1.2.6 worden gesteld.

Artikel 1.2.3 treedt met ingang van 1 juli 2008 reeds in werking hoewel op dat tijdstip nog geen plannen volgens de nieuwe digitale richtlijnen en standaarden 2008 behoeven te worden gemaakt. In artikel 8.1.1 is voorzien in een overgangperiode tot 1 juli 2009 waarbij een keuze voor een plan op papier, zij het met een gedigitaliseerde verbeelding, of voor een digitaal plan met een verbeelding op papier open wordt gesteld.

Artikel 1.2.4

Het eerste lid is reeds toegelicht in paragraaf 3.3.4 van het algemeen deel.

Krachtens het tweede lid kunnen bij ministeriële regeling detailvoorschriften worden gegeven over de aard van de ondergrond, alsmede over de schaal waarop het kaartbeeld op een nader aan te geven

²² Kamerstukken II 2002/03, 30 938, nr. 3, blz. 46.

computerscherm en op het papier moet worden gepresenteerd. Daarnaast wordt in de ministeriële regeling vastgelegd of, en de wijze waarop, nog andere gegevens in de visie, het plan, het besluit of de verordening 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 1.2.5

De geometrische plaatsbepaling van de visies, plannen, besluiten en verordeningen is essentieel voor de elektronische vormgeving. Zij wordt in de ministeriële regeling, met name in bijlage I, het IMRO2008, nader geadstrueerd.

Artikel 1.2.6

In dit artikel is bepaald dat bij ministeriële regeling regels kunnen worden gesteld omtrent de vormgeving, inrichting en beschikbaarstelling van de ruimtelijke instrumenten in de Wro.

In het artikel is sprake van regels omtrent de methoden en technieken voor het langs elektronische weg vastleggen, vaststellen en beschikbaar stellen van de daar aangeduide ruimtelijke 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.

§ 1.3 Voorbereiding van planologische besluiten met betrekking tot ruimtelijke ontwikkelingen

In het algemeen deel van deze nota van toelichting is de participatie bij structuurvisies en bestemmingsplannen op verschillende plaatsen genoemd. Korthedshalve wordt hier daarnaar verwezen. Ter aanvulling kan nog worden vermeld dat ook bij het projectbesluit, dat immers een soort voorloper is van het bestemmingsplan, participatie dient plaats te vinden. Bij een projectbesluit is immers bij uitstek sprake van (nieuwe) ruimtelijke ontwikkelingen.

Hoofdstuk 2 Structuurvisies

Artikel 2.1.1

Voor een toelichting op dit artikel wordt verwezen naar paragraaf 2.1 van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel 2.1.2

Dit artikel geeft de grondslag voor het bij ministeriële regeling stellen van regels voor de voorbereiding van structuurvisies.

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 een 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. Het overleg dient zodanig te worden ingevuld dat door de overlegpartners voldoende kan worden beoordeeld of het plan in overeenstemming is met hun belangen. De betrokken partijen dienen er bij voortdurend voor 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. Het Rijk of de provincie kunnen bovendien van tevoren aangeven dat onder bepaalde omstandigheden of in bepaalde gevallen geen overleg is vereist met de betrokken diensten van Rijk of provincie. Artikel 3.1.1, tweede lid, maakt het in dit verband mogelijk dat provinciale staten of de Minister van VROM van tevoren aangeven dat onder bepaalde omstandigheden of in bepaalde gevallen geen overleg is vereist met de betrokken diensten van Rijk of provincie. De bepaling maakt het mogelijk dat over de praktische invulling van de overlegverplichting algemene afspraken worden gemaakt, of althans door provincie en/of Rijk algemene uitspraken worden gedaan.

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 continueert de mogelijkheid die in het Bro 1985 was opgenomen om het overleg aan een termijn te binden.

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 wijzigingswet van de Wro inzake grondexploitatie²³ is er voor gekozen de regeling te beperken tot sociale woningbouw en vrije kavels. Zoals in de genoemde memorie van toelichting is gesteld, komen deze beide categorieën onvoldoende van de grond als het aan de markt wordt overgelaten. Daarom 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 daarnaar verwezen. Op de onderwerpen detailhandel en horeca en het weren van achteruitgang, die in het tweede en derde lid aan de orde zijn, is in het algemeen deel van deze toelichting reeds ingegaan.

In het vierde lid wordt een jaarlijks vaststellen van de kooprijsgrens voor sociale koopwoningen voorgeschreven indien in de gemeente dergelijke woningen zijn voorzien. Dit jaarlijks vaststellen kan ook bestaan uit het jaarlijks ongewijzigd opnieuw vaststellen.

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 opstallen.

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 alsdan een beleidsstuk.

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

²³ Kamerstukken II 2005/06, 30 218, nr. 3.

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 in het eerste lid, 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 ten 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, e en f van dit artikel zijn in paragraaf 3.1.2 van het algemeen deel reeds toegelicht.

De onderdelen a en b van het tweede lid zijn reeds toegelicht in het algemeen deel van deze nota van toelichting

De onderdelen c en d van het tweede lid 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 c 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 dan wel deze in acht zijn genomen voor zover de verplichting tot inachtneming daarvan is vastgelegd in die 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.

Tenslotte 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 genoemde Bro 1985-voorschrift is evenwel niet gehandhaafd. Het voorschrift 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

Dit artikel geeft de basis voor het bij ministeriële regeling stellen van regels voor de voorbereiding van 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 om 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. Met het oog daarop is wetenschappelijk onderzoek uitgevoerd naar de bestaande jurisprudentie.

Op basis daarvan is gekozen 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 eenzelfde peildatum voor beide onderdelen van het overgangsrecht als tijdstip dat als ijkpunt wordt aangehouden bij de vaststelling van de feitelijke en juridische situatie. Van de peildatum zal worden uitgegaan bij het vaststellen van de uit het overgangsrecht 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 onderzoeksrapport, vermeld in paragraaf 4.1 van deze toelichting.

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)²⁴ 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.

²⁴ Stb. 2002, 410.

In artikel 3.2.2 is opgenomen de standaardbepaling overgangsrecht gebruik.

In de aanhef van dit artikel 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 Habitatrichtlijn 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 toegestaan 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 afwijkingmogelijkheid gelden twee argumenten. Het eerste argument voor de afwijkingmogelijkheid 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 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 de bevoegdheid tot het opnemen van persoonsgebonden overgangsrecht gebruik. 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 (rechts)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. Overeenkomstig het advies van de Raad van State is ervoor gekozen de formulering aan de gemeenteraad zelf over te laten

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 mogelijk is 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-boerregeling». 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 geluidsgevoelige gebouwen in zones langs wegen en spoorwegen en rond industrieter-

reinen 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 afschermdende voorzieningen. Zo geeft een (maximaal) toegestane bouwhoogte indicaties of gezien de afstand van de weg volstaan kan worden met de meer gebruikelijke voorzieningen zoals geluidsschermen 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 afschermdende functie ervan. Ook kan het noodzakelijk zijn de situering van geluidsgevoelige 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. Nieuw ten opzichte van het Bro 1985 is de toevoeging van de woorden «dan wel de as van de weg waarmee gerekend is». De toevoeging van deze mogelijkheid is direct ontleend aan artikel 74 van de Wet geluidhinder.

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 Overdraagbaarheid binnenplanse ontheffing, sloopvergunning en aanlegvergunning

Artikel 3.4.1

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.

§ 3.5 Voorschriften bij ontheffingen of besluiten waarbij het bestemmingsplan of de beheersverordening buiten toepassing blijft

Artikel 3.5.1

De inhoud van dit artikel is ontleend aan artikel 18, tweede lid, van het besluit ruimtelijke ordening 1985.

Hoofdstuk 4 Buitenplanse ontheffingen

§ 4.1 Andere buitenplanse ontheffingen

Artikel 4.1.1

Artikel 4.1.1 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 en beheersverordeningen. De regels voor het projectbesluit betreffen de inhoud van dit besluit. Artikel 5.1.5 geeft de basis voor het bij ministeriële regeling stellen van regels voor de voorbereiding van projectbesluiten.

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 opgenomen²⁵, 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 de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer over het wetsvoorstel Invoeringswet Wro²⁶ is aangegeven dat de gemeente in een beheersverordening er voor kan kiezen om het feitelijk bestaande gebruik vast te leggen of het planologisch toegestane gebruik. Dit laatste is uiteraard alleen mogelijk indien er in het gebied al een bestemmingsplan geldt. In dit geval dient in de verordening overgangsrecht te bevatten. In zijn algemeenheid kan worden opgemerkt dat aan de beheersverordening zelf naar haar aard geen onderzoek ten grondslag behoeft te liggen, aangezien er geen ruimtelijke ontwikkelingen worden 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 gerichte 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

²⁵ Kamerstukken II 2005/06, 28 916, nr. 26.

²⁶ Kamerstukken II 2006/07, 30 938, nr. 7, paragraaf 6.

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 6.1 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.

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 een zelfde beperking opgenomen.

Artikel 6.1.2.1

Artikel 6.1 van de Wet gaat uit van de hoofdregel dat de aanvraag voor een tegemoetkoming van de schade wordt ingediend bij burgemeester en wethouders van de gemeente waar de schade ten gevolge van een in dat artikel genoemd besluit zich voordoet.

Een aanvraag moet 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 de datum van binnenkomst van de aanvraag op die aanvraag te noteren en 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 (derde lid). Deze laatste voorziening hangt samen met de inhoud van artikel 6.6 van de wet, waarin is geregeld dat bij een provinciaal inpassingsplan of projectbesluit gedeputeerde staten op de aanvraag beslissen en bij een rijksinpassingsplan of rijksprojectbesluit een minister. Volgens artikel 6.6, vierde lid, van de wet wordt de aanvraag in die gevallen door burgemeester en wethouders onverwijld doorgestuurd naar het desbetreffende bestuursorgaan dat op de aanvraag beslist.

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.

In het geval de aanvrager zijn geschrift niet bij de juiste gemeente heeft ingediend, biedt artikel 2:3 van de Algemene wet bestuursrecht uitkomst: burgemeester en wethouders hebben een wettelijke doorzendverplichting naar het juiste adres.

De inhoud van het eerste en tweede 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 derde 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 6.1, derde lid, van de wet schrijft voor dat de aanvraag moet worden gemotiveerd en dat die een onderbouwing moet bevatten van de hoogte van de gevraagde tegemoetkoming. Die onderbouwing biedt een inzicht in de aard van de schade en in de wijze van berekening van de hoogte van het in de ogen van de aanvrager te vergoeden schadebedrag.

Artikel 6.1.2.2 van dit besluit concretiseert de motiveringsplicht door middel van een drietal vereisten.

Allereerst zal de aanvraag een aanduiding van de schadeoorzaak moeten bevatten. Het houdt in dat de aanvrager aangeeft, welk juridisch besluit of welke bepaling in zijn ogen de schade veroorzaakt of veroorzaakt heeft. Daarbij is met name gedacht aan een van de schadeoorzaken, die in artikel 6.1, tweede lid, van de wet staan opgesomd. Het maakt een

snelle analyse van de aanvraag mogelijk, waarmee ook een vlotte start van de afwikkeling van de aanvraag wordt bewerkstelligd.

Verder zal de aanvraag een aanduiding moeten bevatten van de aard van de schade. Hierbij valt te denken aan de waardedaling van de onroerende zaak ten gevolge van de beperkingen van de bebouwings- of gebruiksmogelijkheden in vergelijking met het daaraan voorafgaande planologisch regime en andere financiële gevolgen voor de aanvrager, zoals inkomensschade.

De term «aanduiding» beoogt te verhelderen dat niet van de aanvrager kan worden gevergd dat hij alle mogelijke schadecomponenten in ogenschouw moet nemen en die moet voorzien van een uitvoerig beargumenteerde onderbouwing. Het impliceert tevens dat het beslissend bestuursorgaan moet nagaan of ook andere schade-elementen aanwezig zijn die bij de beslissing op de aanvraag redelijkerwijs moeten worden betrokken.

De eisen ter zake van de onderbouwing van de aanvraag en de berekening van de schade kunnen ertoe leiden, dat de aanvrager zich genoodzaakt voelt een deskundige te raadplegen. Op grond van artikel 6.5 van de wet vergoedt het beslissend bestuursorgaan de redelijkerwijs gemaakte kosten van deskundige bijstand. Of daar ook daadwerkelijk aanleiding toe is, is mede afhankelijk van de complexiteit van de zaak. Daarbij kan de aanvrager weten dat over de aanvraag in de beoordelingsprocedure nog een deskundig en onafhankelijk advies wordt ingewonnen over de geobjectiveerde waardebeoordeling. De aanvrager behoeft dus niet een uitvoerige en uitputtende berekening in zijn aanvraag op te nemen. Dit geldt in het bijzonder ten aanzien van de mogelijke inkomensschade, die menigmaal pas na een intensieve vergelijking bij benadering kan worden vastgesteld, of die pas duidelijk wordt nadat het schadeveroorzakende werk in gebruik is genomen.

Het is mogelijk dat in de schadebeoordelingsprocedure die in gang wordt gezet na de aanvraag, nieuwe feiten of schade-elementen aan het licht komen. Door het gebruik van het woord «aanduiding» blijft er ruimte om die nieuwe elementen in die vervolprocedure te betrekken.

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 het derde lid betrekking heeft op omvangrijke of ingewikkelde stukken. In die gevallen geldt een vergelijkbare voorwaarde met betrekking tot herkansing voor de aanvrager.

Artikel 6.1.3.1, eerste lid, treft een voorziening voor gevallen, waarin behandeling van een aanvraag achterwege blijft, omdat deze kennelijk ongegrond is. Hierbij kan in de eerste plaats gedacht worden aan 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.

De in het eerste lid beoogde gevallen kunnen ook situaties betreffen waarin 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. In die gevallen kan het bevoegde bestuursorgaan een 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.

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 artikel 49 van de VNG ervoor wordt gewaarschuwd dat de adviescommissie niet dezelfde mag zijn als de risicoanalysecommissie 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 te 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 zekerheidstelling voor de eventuele terugbetaling van het voorschot kan verlangen. Het is niet onwaarschijnlijk dat in een aantal gevallen een dergelijke zekerheidstelling 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 dienen bij algemene maatregel van bestuur bouwplannen te worden aangewezen waarvoor de gemeenteraad een exploitatieplan moet vaststellen. In artikel 6.2.1. worden deze bouwplannen benoemd.

Uitgangspunt van de afdeling 6.4 «Grondexploitatie» van de Wro is dat de kosten van grondexploitatie evenredig worden omgeslagen over allen die daarvan profiteren. Als er kosten zijn die voor rekening van de gemeente komen maar waarvan particuliere eigenaren profiteren, behoren die eigenaren een evenredig deel daarvan te dragen. De kosten worden omgeslagen over alle percelen met grondopbrengsten. In het Bro is de grens is zo getrokken dat de wet van toepassing is op alle gevallen waarin er normaal gesproken sprake is van grondexploitatiekosten en van een grondopbrengst.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Wro inzake grondexploitatie is aangegeven dat in ieder geval gedacht wordt aan bouwplannen voor de bouw van woningen en andere hoofdgebouwen.

Wat betreft woningen wordt opgemerkt dat ook bij de bouw van één woning van grondexploitatiekosten en grondopbrengst sprake kan zijn. Uit een oogpunt van rechtsgelijkheid en rechtvaardigheid dient ook de eigenaar van die ene kavel zijn deel bij te dragen. Hij heeft immers dezelfde soort profijt van de voorzieningen die worden getroffen als de andere eigenaren. Wanneer die eigenaar niet zou behoeven te betalen, dan zouden zijn kosten drukken op de andere eigenaren of de gemeente. Op deze wijze zou de doelstelling van de wet om free riders aan te pakken, gedeeltelijk niet gehaald worden.

Voorts zou bij een ondergrens van één woning een gemeente die honderden vrije kavels wil realiseren in het geheel geen kostenverhaal via een exploitatieplan meer kunnen plegen. Op die manier zou het kostenverhaal verslechteren, hetgeen niet de bedoeling kan zijn.

Een ondergrens van meerdere woningen zou gemakkelijk tot handhavingproblemen kunnen leiden. Bij de bouw van een aantal eengezinswoningen is het niet moeilijk om de eigendom te splitsen in

eenheden die onder drempel zouden vallen. Dit zou dan mogelijk ook tot juridische problemen kunnen leiden omtrent de vraag of de splitsing al dan niet terecht is aangebracht.

Bij percelen voor bedrijfsbebouwing en maatschappelijke doeleinden is van belang dat het bouwplan een hoofdgebouw betreft. Ondergeschikte bouwwerken spelen geen rol voor het kostenverhaal. Het begrip «hoofdgebouw» moet dus worden uitgelegd in het licht van de doelstelling van deze bepaling, namelijk kostenverhaal.

In het algemeen zal een eerste bouwaanvraag, die tot gevolg heeft dat het perceel in gebruik wordt genomen voor de nieuwe functie, worden aangemerkt als een aanvraag voor een hoofdgebouw. Vanaf dat moment zal het immers als hoofdgebouw functioneren. Dat later waarschijnlijk nog een ander gebouw op het perceel gebouwd wordt, dat vervolgens als belangrijkste moet worden aangemerkt, doet daarbij niet ter zake. Als een eerste bouwaanvraag wordt ingediend, die tot gevolg heeft dat het perceel in gebruik wordt genomen voor de nieuwe functie, behoort aan die bouwaanvraag de exploitatiebijdrage voor het gehele perceel te worden verbonden.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet ruimtelijke ordening inzake grondexploitatie is verder aangegeven dat het onderhavige besluit tevens zou voorzien in de aanwijzing van bouwplannen voor de bouw van kassen voor teelt van niet-grondgebonden gewassen. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer heeft de Minister van VROM aan het kamerlid Knops toegezegd tevens de bouw van kassen voor grondgebonden teelt toe te voegen.²⁷ Onderdeel f van artikel 6.2.1 voorziet daarin.

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, dienstverlening, horeca of 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 een aantal van 10 voor woningen en 1000 m² bvo voor de andere functies.

Voor bouwplannen onder de grens kan een gemeente wel afspraken maken in een exploitatieovereenkomst, maar geen exploitatieplan vaststellen. In artikel 6.12, eerste en tweede lid, van de wet is bepaald in welke situatie een exploitatieplan gemaakt moet worden. Hoewel niet expliciet is aangegeven dat een exploitatieplan niet mag worden gemaakt, wanneer die situatie zich niet voordoet, kan uit het systeem van de wet en de nadrukkelijke koppeling van het exploitatieplan aan bouwplannen in het eerste lid van artikel 6.12 worden afgeleid, dat het de bedoeling is dat alleen een exploitatieplan gemaakt kan worden, wanneer de wet dat voorschrijft.

Geconstateerd is dat de omschrijving van de bouwplannen ruim is en er toe leidt dat gemeenten zich in veel situaties moeten bezinnen op de noodzaak van een overeenkomst over grondexploitatie of een exploitatieplan. Dit roept uiteraard vragen op naar de uitvoeringslasten. Ik wijs er op dat de uitvoeringslasten in de meeste gevallen minder hoog zullen zijn dan het op het eerste gezicht lijkt. Bij de realisatie van bijvoor-

²⁷ Kamerstukken II 2005/06, 30 218, nr. 22, blz. 13

beeld één woning behoeven meestal geen omvangrijke werkzaamheden ten behoeve van de grondexploitatie te worden uitgevoerd. Wel zouden bijvoorbeeld de kosten voor bouwrijp maken of de aansluiting aan de riolering in rekening gebracht kunnen worden. Het kostenniveau van dergelijke ingrepen zal er niet vaak toe leiden dat men niet bereid is tot een minnelijke regeling te komen. Als het op een exploitatieplan aankomt, zal dat eenvoudig zijn op te stellen, vanwege de eenvoudige grondexploitatie. Ingewikkelder lijkt het in de situatie dat men er met een laatste grondexploitant in een omvangrijk exploitatiegebied niet minnelijk uitkomt. In die situatie is echter vrijwel al het voorwerk dat ten grondslag ligt aan het exploitatieplan reeds verricht in het minnelijk traject met overeenkomsten met de andere eigenaren, zodat ook voor die situatie de bestuurslasten gering zullen zijn. En ook hier geldt weer het argument van het gelijkheidsbeginsel: als de andere eigenaren wel moeten betalen en zich houden aan inhoudelijke eisen, valt niet in te zien waarom een individuele eigenaar niet zou meebetalen aan de kosten van de exploitatie en niet te maken zou krijgen met deze eisen.

De regeling van afdeling 6.4 van de wet heeft mede betrekking op op bouwmogelijkheden, die in vorige bestemmingsplannen nog niet benut waren. Wanneer voor onbenutte bouwmogelijkheden nog sprake is van de noodzaak van locatie-eisen of kostenverhaal, kan dat in het nieuwe bestemmingsplan worden meegenomen net zoals bij een nieuw bestemmingsplan de bestemming en de voorschriften kunnen worden herzien. Een andere regeling zou geleid hebben tot een uitzonderingsbepaling in het overgangsrecht uitsluitend met het oog op grondexploitatie. In de praktijk kan deze situatie dus alleen voorkomen als een bestemmingsplan wordt herzien voor een bestaande nog niet benutte bouwmogelijkheid en er tegelijkertijd sprake is van een noodzaak om een exploitatieplan vast te stellen ten behoeve van dat bouwplan, hetgeen zelden het geval zal zijn.

Artikel 6.2.2

Een exploitatieplan bevat onder andere een kaart van het exploitatiegebied als bedoeld in artikel 6.13, eerste lid, onder a, van de wet en een grondgebruikskaart als bedoeld in artikel 6.13, tweede lid, onder a, van de wet. In dit artikel wordt aangegeven aan welke eisen beide kaarten moeten 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 wet nader uitgewerkt. Artikel 6.13, achtste 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 eerdergenoemd voorstel van VNG en Neprom.²⁸

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.²⁹ Voor de 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. De wet en de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Wro inzake grondexploitatie bevatten geen bepalingen over de methode van waardebepaling, zoals bijvoorbeeld een residuele methode of een bottom-up vergelijkingsmethode. Het is aan de deskundigen om een

²⁸ Bijlage bij een brief van VNG en NEPROM aan de Minister van VROM van 22 september 2000.

²⁹ Zie artikel 87 van het Europees verdrag en de Mededeling van de Europese Commissie van 10 juli 1997 betreffende staatssteun-elementen bij de verkoop van gronden en gebouwen door openbare instanties (Pb EG, C 209/3-5).

passende methode van waardebepaling te hanteren en aan de rechter om deze te toetsen. 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 kunnen 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 de 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 te lage raming de exploitatie van het eigen perceel onrendabel wordt.

De regeling van het kostenverhaal van de grondexploitatie zal gevolgen hebben voor de verkeers- en inbrengwaarde. Verwacht wordt dat het feit dat onder de Wro meer kosten van grondexploitatie verhaald kunnen worden, een neerwaarts effect zal uitoefenen op de verkeerswaarde en inbrengwaarde. Bij een residuele benadering zal immers het residu kleiner worden als de component kostenverhaal van grondexploitatie toeneemt. Ook bij een vergelijkende methode van waardebepaling zal dit effect optreden. Ook bij deze methode moet immers bij de verkeerswaarde rekening gehouden worden met alle relevante omstandigheden en wetgeving, waaronder de gewijzigde regeling van het kostenverhaal bij grondexploitatie in de Wro

Artikel 6.2.4

In artikel 6.13, eerste lid, onder c, ten tweede, van de wet bepaalt dat een exploitatieopzet een overzicht bevat van de overige kosten van de grondexploitatie. Artikel 6.13, achtste lid, van de wet maakt het mogelijk dat de kostensoorten worden uitgewerkt bij amvb. Dat is voor de overige kosten gebeurd in artikel 6.2.4 van dit besluit. Ook deze uitwerking is ontleend aan het eerdergenoemde voorstel VNG en NEPROM³⁰ 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.

³⁰ Bijlage bij een brief van VNG en NEPROM aan de Minister van VROM van 22 september 2000.

a. onderzoekskosten

De soorten onderzoeken zijn niet uitputtend opgesomd. Genoemd zijn de belangrijkste typen onderzoeken die gedaan worden bij locatie-ontwikkeling. 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 en de documentatie daarvan. Voor bepaalde locaties kan ook onderzoek naar andere cultuurhistorische aspecten aan de orde zijn.

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 betrof. 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 hierover 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. Bij reeds gerealiseerde natuur, groen en waterberging, komt de compensatie neer op realisering op een andere plaats van een vergelijkbare hoeveelheid met op termijn dezelfde kwaliteit. Bij gronden die voor deze functies zijn bestemd of op een andere onmiskenbare wijze voor de betreffende functie zijn aangewezen door de overheid, en zijn verworven, maar waar deze functies nog niet zijn gerealiseerd, zal compensatie met name bestaan uit het ter beschikking stellen van andere gronden, en uit eventuele meerkosten van aanleg elders. Als er nog geen grondvererving heeft plaatsgevonden, kunnen

de geraamde meerkosten van verwerving en aanleg elders als compensatie worden meegenomen in de grondexploitatie.

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

f. kosten voor toekomstige grondexploitaties

Deze post is ontleend aan de model exploitatieverordening van de VNG. Bij een gefaseerde ontwikkeling van een gebied kunnen een aantal losstaande grondexploitaties voorkomen. Daarbij worden soms kosten gemaakt in een gebied ten behoeve van de ontwikkeling van een ander gebied dat pas enkele jaren later zal worden ontwikkeld. Het betreft meerkosten ten dienste van een volgende exploitatie van voorzieningen en kosten die de gemeente voor de grondexploitatie moet maken. Het is logisch dat die kosten gedragen worden door dat andere gebied. Daarvoor is deze bepaling bedoeld. 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.

Aan de opbrengstzijde moet daarom een reservering worden opgenomen ten laste van de toekomstige locatie ter hoogte van het bedrag van de meerkosten. Deze kosten en opbrengsten vallen tegen elkaar weg en zijn dus niet van betekenis voor het kostenverhaal via het exploitatieplan. Daarom tellen deze kosten ook niet mee voor de bepaling van het percentage aan gerealiseerde kosten (zie ook art. 6.2.8). Als de toekomstige locatie niet bebouwd wordt, heeft dat tot gevolg dat de gemeente de kosten niet ten laste kan brengen van die locatie. Daar ligt dus een financieel risico voor de gemeente. Van een toekomstige bouwlocatie is sprake als op grond van een besluit of ruimtelijk document van de gemeente aangenomen mag worden dat de locatie ontwikkeld zal worden. Een strategische ligging alleen is niet genoeg. De koppeling tussen de twee grondexploitaties vereist dat duidelijk in het bestek en de aanbesteding van de eerste locatie de meerkosten tengevolge van de andere locatie onderscheiden worden. Voor voorzieningen die alleen samenhangen met de volgende exploitatie, is er geen reden om die nu al aan te leggen en kan beter volstaan worden met een reservering van de grond daarvoor.

g. VTU

De letters VTU staan voor: voorbereiding, toezicht en uitvoering. Onder VTU wordt verstaan de voorbereiding en het 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. Als een plan meerdere projecten omvat of gebieden zonder projecten, moeten de kosten naar evenredigheid worden toegerekend. 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 beroepsprocedures kunnen niet in de exploitatieopzet worden opgenomen.

i. competities

Bij competities gaat het onder meer om ontwikkelcompetities, ontwerpcompetities en prijsvragen. Deze kosten betreffen voorbereidingskosten van de ontwikkeling van de bouwlocatie en kunnen dus in beginsel aan de grondexploitatie worden toegerekend. In de brief van de Minister van VROM van 16 juni 2006 over het zelfrealisatierecht³¹ is aangekondigd te overwegen om de kosten van ontwerpcompetities expliciet aan de kostensoortenlijst toe te voegen. Vervolgens is bij de behandeling van de wijziging van de Wro inzake grondexploitatie in de Tweede Kamer dit onderwerp ter sprake gekomen, waarbij is toegezegd deze post op te nemen in de kostensoortenlijst.³² 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 competities brengen 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 6.2.6. Tijdens de vermelde Kamerbehandeling heeft de Minister van VROM de kanttekening geplaatst 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. De kosten van onderzoeken vallen onder categorie a. van artikel 6.2.4. Hieronder staan de producten waar deze werkzaamheden aan verbonden zijn:

projectmanagement, planning, financieel management, planeconomie, communicatie, stedenbouw, ruimtelijke ordening, civiele techniek, landmeten, vastgoedinformatie, verwerving, uitgifte, juridische advisering, administratie.

De volgende kosten zijn hierin dus niet begrepen:

– de productie van bouwrijpe grond zelf: de realisatiekosten voor het vervaardigen van bouwrijpe grond, maar niet de activiteiten en producten die leiden tot deze productie;

³¹ Kamerstukken II 2005/06, 27 581, nr. 26, blz. 4 en 8.

³² Kamerstukken II 2005/06, 30218, nr. 22, blz. 16.

- kosten van vastgoedpromotie (advertentie, folders, reclame ten behoeve van vastgoed);
- kosten van algemene gemeentelijke beleidsontwikkeling (economie, volkshuisvesting, communicatie etc.) en structuurvisies voor het gehele gemeentelijke gebied;
- kosten van onderzoeken. Deze vallen onder onderdeel a.

Teneinde een efficiënt gebruik van deze kostenpost te bewerkstelligen zullen de plankosten zo mogelijk kwantitatief en anders kwalitatief begrensd worden. Dit wordt bij artikel 6.2.6 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 het wetsvoorstel tot wijziging van de Wro inzake de grondexploitatie 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. Bezien vanuit de grondexploitatie is dit een kostenpost. De gemeente wordt tengevolge van de grondexploitatie met kosten geconfronteerd, welke niet gecompenseerd worden. 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 krijgt niet elke gemeente de wel terugvorderbare BTW geheel vergoed. Dit is een gevolg met de verdeel-systeem van het Compensatiefonds. Een gemeente kan dus blijven zitten met een bedrag aan niet-gecompenseerde BTW.

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. Deze kostensoort betreft de rente over alle grondexploitatiekosten, voorzover deze in een exploitatieplan mogen worden opgenomen. Van lasten die daar niet onder vallen, kan niet de rente worden meegenomen.

Er is bewust vanaf gezien aansluiting te zoeken bij de wettelijke rente dan wel de Euribor. Er is geen reden de gemeentelijke beleidsvrijheid op dit punt in te perken. Indien gemeenten een eigen systeem kennen voor de hoogte van de rente van grondexploitatie, kunnen ze die ook toepassen indien ze een exploitatieplan opstellen. De regeling komt overeen met de regeling in de huidige model exploitatieverordening van VNG.

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 modeexploitatieverordening 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.

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 enabri's vallen er onder, maar ook speelhuisjes en in sommige gevallen de onrendabele top van gebouwde parkeervoorzieningen.

Hieronder worden waar nodig de verschillende posten nader toegelicht:

a. nutsvoorzieningen met bijbehorende werken en bouwwerken, voorzover de aanlegkosten bij of door de gemeente in rekening worden gebracht en niet via de gebruikstarieven 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.

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 (uiteraard 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. Met deze post wordt niet bedoeld op gebouwen voor sport, omdat deze buiten de grondexploitatie vallen. Gedoeld wordt op voorzieningen als openbare trapvelden en andere openbare sportvelden (vrij toegankelijk en niet uitsluitend in gebruik bij een vereniging), openbare voetbalkooien, openbare basketbalvelden, skatebanen en dergelijke.

f. openbare verlichting en brandkranen met aansluitingen;

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

h. 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.

i. 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

Het is wenselijk de hoogte van bepaalde kostenposten te begrenzen. Voorkomen moet worden dat een gemeente te royaal gebruik maakt van de mogelijkheden die de kostensoorten bieden voor het in rekening brengen van kosten. Tevens kan de begrenzing bijdragen aan een efficiënte inzet van gemeentelijke middelen. 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 onder andere de door de gemeente te maken apparaatskosten voor voorbereiding en toezicht op de uitvoering (VTU), de kosten van het opstellen van gemeentelijke ruimtelijke plannen, de kosten van competities 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. Indien bij onderdelen een kwantitatieve begrenzing niet goed mogelijk is, zal gekozen worden voor een kwalitatieve begrenzing. 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 6.2.7

Drie 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.

De tweede post zijn de bijdragen en subsidies van derden, zoals andere overheden. Bijdragen uit gronduitgifte of op grond van grondexploitatie-overeenkomsten behoren niet tot de af te trekken opbrengsten.

De derde 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.

Een exploitatieopzet van een exploitatieplan hoeft niet sluitend te zijn. In dat geval dient de gemeente echter wel aan te geven, op welke wijze het tekort wordt gedekt, zodat het plan economisch uitvoerbaar is. Dat kan bijvoorbeeld door een bijdrage van de gemeente uit een grondbedrijfsreserve, maar het kan ook om andere dekkingsmiddelen gaan.

Artikel 6.2.8

In artikel 6.20 van de wet 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. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wri onzake grondexploitatie in in de Eerste Kamer is 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. Teneinde hierin te voorzien bepaalt artikel 6.2.8 dat in het exploitatieplan en elke herziening daarvan expliciet wordt aangegeven welk percentage van de kosten is gerealiseerd, waarbij de kosten voor toekomstige grondexploitaties niet meetellen, omdat die kosten niet relevant zijn voor het kostenverhaal op grond van het exploitatieplan.

Artikel 6.2.9

Op grond van artikel 6.13, negende lid, onder a, kunnen bij amvb nadere regels worden gesteld over de regels bedoeld in artikel 6.13, tweede lid. Deze betreffen het bouwrijp maken, de aanleg van nutsvoorzieningen en de inrichting van de openbare ruimte (inclusief het woonrijp maken). Dit betreft zaken die in de grondexploitatie gebruikelijk zijn en ook al sinds jaar en dag zijn opgenomen in de modelexploitatieverordening van de VNG. Voor de reikwijdte van deze begrippen biedt de praktijk voldoende houvast. Voor zover deze eisen tot te hoge kosten dreigen te leiden, biedt het wetsvoorstel een aantal veiligheidskleppen. In de eerste plaats moet de gemeente de keuze motiveren en moet deze aan eisen van zorgvuldigheid voldoen. In de tweede plaats kan gewezen worden op de procedure van totstandkoming met de mogelijkheid van het indienen van een zienswijze, alsmede de rechtsbescherming en in de derde plaats op het voorschrift dat ten hoogste het bedrag van de opbrengst van de grondexploitatie verhaald kan worden op de particuliere eigenaren.

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 tot wijziging van de Wro inzake de grondexploitatie is 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 wet zou zich een strijdigheid met de aanbestedingsregels kunnen voordoen. Op deze relatie is nader ingegaan in de memorie van antwoord bij genoemd wetsvoorstel.³³ 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

³³ Kamerstukken I, 2006/07, 30 218, D, p. 28–29.

met inachtneming 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 6.2.10

In artikel 3.1.2 van dit besluit is limitatief aangegeven welke woningbouwcategorieën voor regeling in een bestemmingsplan aanmerking komen. In overeenstemming met de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Wro inzake grondexploitatie 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 wet geeft de bevoegdheid om deze regels in een exploitatieplan uit te werken. Artikel 6.13, negende lid, onder a, van de wet 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 6.2.10 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 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. Het is niet in strijd met de Huisvestingswet om hierover regels te stellen in het exploitatieplan. 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 eigen 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 huur- en koopwoningen, waarbij immers de grondprijs in het exploitatieplan en de vrij op naamprijs van de woning veelal onder de marktwaarde ligt, zijn regels nodig voor het tegengaan van speculatie. Artikel 6.2.10 stelt buiten kijf dat dergelijke regels kunnen worden opgenomen in een exploitatieplan

Artikel 6.2.11

Een exploitatieplan zal vergezeld gaan van een toelichting. In dit artikel is aangegeven uit welke onderdelen de toelichting in ieder geval dient te bevatten, en welke onderdelen facultatief kunnen worden opgenomen. Daarbij is zoveel mogelijk aangesloten bij de bepalingen over de toelichting van een bestemmingsplan. Verplicht zijn een aanduiding van het ruimtelijk besluit, waarmee het exploitatieplan verbonden is een toelichting op de functie van het exploitatieplan en begrenzing van het exploitatiegebied.

Artikel 6.2.12

Om de transparantie van grondexploitatie-overeenkomsten te bevorderen is in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Wro inzake grondexploitatie aangekondigd dat dergelijke overeenkomsten beschikbaar zouden moeten worden gesteld door opname in het bouwvergunningregister.³⁴ In beginsel zijn dergelijke overeenkomsten immers openbaar. Inmiddels bestaan voornemens om dat register af te schaffen. Daarom is gekozen voor een andere vorm van transparantie. Bepaald is dat burgemeester en wethouders binnen twee weken na het sluiten ervan een document met een zakelijke beschrijving van de inhoud van grondexploitatie-overeenkomsten ter inzage moeten leggen. Voor de hand ligt dit op dezelfde wijze te doen als bij exploitatieplannen. Belangrijk aandachtspunt is de openbaarheid. Het is goed mogelijk dat op delen van de overeenkomst een van de uitzonderingsgronden op openbaarheid uit de Wet openbaarheid van bestuur van toepassing is. Burgemeester en wethouders zullen daarom alleen een zakelijke beschrijving van de inhoud van de openbare onderdelen van de

³⁴ Kamerstukken II, 2004/05, 30 218, nr. 3, p.16.

overeenkomst ter inzage leggen. Dat zijn onder andere de locatie-eisen, het woningbouwprogramma en de hoogte van de exploitatiebijdrage. Belangrijke voordeel voor de omwonenden en andere eigenaren is dat deze informatie op deze manier direct beschikbaar is, en niet afhankelijk is van een verzoek tot inzage op grond van de Wob.

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

Paragraaf 7.1 Het Ruimtelijk planbureau

Artikel 7.1.2

De in het 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 7.1.3, 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 wil(len) geven.

Artikelen 7.1.4 en 7.1.5

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 7.1.6, tweede lid

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

Artikel 7.1.9

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 8.1.1

Zoals al eerder bij artikel 1.2.3 aangegeven, is een gemeente tot 1 juli 2009 nog niet verplicht een digitaal vormgegeven plan vast te stellen. De gemeente kan en mag evenwel, al naar gelang haar eigen vooruitstrevendheid op dit gebied, wel een plan in digitale vorm voorbereiden en vaststellen en vervolgens langs elektronische weg beschikbaar stellen. Dit kan met gebruikmaking van de standaarden 2008, of met de voorlopers hiervan, de standaarden 2006, 2003 of zelfs 2000. Hiernaast moet de gemeente in elk geval het plan ook in papieren vorm voorbereiden en vaststellen en dit vervolgens op papier beschikbaar stellen.

Wordt uitsluitend een plan in papieren vorm vastgesteld dan moet hiervan een digitale kopie worden gemaakt. Deze kan bestaan uit een pdf-file van het plan in papieren vorm. Artikel 3.8 van de wet eist immers een beschikbaarstelling langs elektronische weg. Deze beschikbaarstelling geschiedt dan op de standaard weblocatie van de gemeente, desgewenst voorzien van een nadere subordening. De plannen zijn voor een ieder beschikbaar en benaderbaar zonder bescherming door middel van passwords of andere beschermende maatregelen. De weblocatie wordt aangemeld bij de nationale voorziening, die de internetpublicatie van ruimtelijke plannen verzorgt.

Mocht tussen de inhoud van het papieren plan en van de elektronische weergave of van het plan in de digitale vorm en de papieren weergave een verschillende uitleg mogelijk zijn, dan prevaleert in deze periode tot 1 juli 2009 het papieren plan of weergave op papier. Aldus kunnen die gemeenten die reeds vooruitstrevend met digitalisering van hun plannen zijn begonnen deze lijn voortzetten en ervaring opdoen.

Na 1 juli 2009 eindigt deze situatie. Op dat tijdstip moeten alle plannen volgens de standaarden 2008 in elektronische vorm worden voorbereid, vastgesteld en vervolgens beschikbaar gesteld. Daarnaast moet er een versie van het plan in papieren vorm worden vastgesteld. Als er dan tussen beide vormen van het plan een verschillende uitleg mogelijk is, prevaleert het digitale plan.

Artikel 8.1.2

Artikel 9.1.5, tweede lid, van de Invoeringswet Wro wet houdt in dat een uitwerkings- of wijzigingsplan dat binnen 1 jaar na inwerkingtreding van het nieuwe ruimtelijke ordeningsstelsel in ontwerp ter inzage is gelegd, nog volgens het oude recht wordt behandeld. Dit geldt zowel voor de procedure, geregeld bij de WRO als voor de inrichtings- en vormvereisten, vastgelegd in het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985.

Een uitwerkings- of wijzigingsplan dat na genoemd tijdstip in ontwerp ter inzage wordt gelegd moet aan het nieuwe stelsel voldoen, d.w.z. het wordt onderworpen aan de nieuwe procedure zonder goedkeuring van gedeputeerde staten, met de mogelijkheid van een grondexploitatieplan en ingericht en vormgegeven volgens de eisen gesteld bij of krachtens het nieuwe Bro, waaronder de eisen ten aanzien van de digitalisering.

Deze vormgevings- en inrichtingsvereisten leveren echter problemen op met betrekking tot analoge moederplannen waarvan een uitwerking of wijziging na 1 juli 2009 ter inzage zal worden gelegd. In het nieuwe stelsel zullen deze immers volgens de nieuwe RO-standaarden 2008 moeten worden ingericht en digitaal worden vormgegeven, terwijl het onderliggende globale bestemmingsplan niet aan deze eisen voldoet. De regeling dat het uitwerkings- of wijzigingsplan geacht wordt van het globale plan deel uit te maken, stuit daarmee al direct op implementatieproblemen voor de gemeente en onduidelijkheid voor derden. Vergelijkbaarheid en uitwisselbaarheid tussen het wijzigings- of uitwerkingsplan en het onderliggende bestemmingsplan zijn niet mogelijk. Derhalve is er voor gekozen deze uitwerkings- en wijzigingsplannen, ook als zij ná 1 juli 2009 in ontwerp ter inzage worden gelegd, te laten vormgeven en inrichten overeenkomstig de vormgeving en inrichting van het globale bestemmingsplan, waarop zij betrekking hebben. Hiertoe strekt dit artikel.

Artikel 8.1.3

Artikel 30 WRO regelt dat de gemeente na onthouding van goedkeuring aan een vastgesteld bestemmingsplan of gedeelte hiervan binnen een jaar na afloop van de beroepstermijn in beginsel een nieuw plan vaststelt waarbij het besluit tot onthouding van goedkeuring in acht wordt genomen. In de artikelen 46, derde lid, WRO en 50, derde lid, Woningwet is de duur van de aanhoudingsplicht bij een aanvraag om aanleg- of bouwvergunning gedurende de totstandkomingsprocedure van een bestemmingsplan hierop afgestemd. Bij een onthouding van goedkeuring aan het gehele bestemmingsplan is er geen probleem; het nieuwe plan wordt dan volgens de nieuwe voorschriften vormgegeven en ingericht. Na gedeeltelijke onthouding van goedkeuring is er wel een probleem in de praktijk als het nieuwe reparatieplan waarvan het ontwerp na 1 juli 2008 ter inzage wordt gelegd, op de nieuwe wijze moet worden vormgegeven en ingericht terwijl het hierdoor te repareren plan nog de oude vormgeving en inrichting heeft. Hierdoor wordt een goede implementatie van het reparatieplan in het oude plan praktisch niet goed mogelijk en voor derden niet duidelijk. Er is geen sprake van vergelijkbaarheid en uitwisselbaarheid van het oorspronkelijke plan en het na de onthouding van goedkeuring gerepareerde gedeelte hiervan.

De reikwijdte van een onthouding van goedkeuring wordt nauwkeurig aangegeven, omgrensd op de plankaart of omkaderd in de voorschriften. Hierdoor is dat deel van het plan nauwkeurig en voor een ieder duidelijk bepaald. Er is dan voorzien in een regeling dat als de gemeente bij een gedeeltelijke onthouding van goedkeuring binnen de aangegeven tijd een nieuw plan ter reparatie van het afgekeurde gedeelte in ontwerp ter inzage legt, dit plan nog op dezelfde wijze mag worden vormgegeven en ingericht als het plan waarop de reparatie betrekking heeft. Dit betekent dat het reparatieplan zelf wel volgens het nieuwe recht wordt vastgesteld (geen goedkeuring, wel eventueel een exploitatieplan), maar dat door middel van een aparte voorziening in de onderhavige overgangsbepaling de vormgeving en inrichting nog op de oude wijze mogen plaatsvinden. Het reparatieplan kan aldus weer een geheel vormen met het plan waarop het betrekking heeft.

Artikel 8.2.1

Aangezien de artikelen of onderdelen hiervan die betrekking hebben op de standaard voor 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 de huidige artikelen 8 en 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,
J. M. Cramer