

Beleidsnota projectbesluit / partiële herziening bestemmingsplan

Gemeente Wijk bij Duurstede

Status:	Ontwerp
Afdeling:	SBP
Opgesteld door:	Jacco de Feijter
Datum:	20 februari 2009

Inleiding

Op 1 juli 2008 is de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) in werking getreden. Voor de inwerkingtreding van deze wet kon een bouwplan¹ dat niet op grond van het bestemmingsplan kon worden gerealiseerd toch worden uitgevoerd middels een vrijstelling van het bestemmingsplan op grond van de artikelen 19 lid 1 en 2 van de thans vervallen Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO). Dit leverde echter een situatie op waarbij het ruimtelijk beleid niet integraal werd afgewogen, maar op grond van aanvragen werd gevormd.

Ingevolge de nieuwe wet dient bij aanvragen waarop voorheen artikel 19 lid 1 of 2 van de WRO van toepassing was, gebruik te worden gemaakt van een zwaar ruimtelijk instrument in de vorm van een (postzegel)bestemmingsplan of een projectbesluit. Hierdoor is het bestemmingsplan (opnieuw) gepositioneerd als het centrale instrument binnen de ruimtelijke ordening. De vrijstelling ex artikel 19, lid 3 WRO (kruimelgevallen) is vervangen door een ontheffing ex artikel 3.23 Wro.

Indien een bouwplan middels een projectbesluit mogelijk wordt gemaakt, dan dient binnen een jaar een ontwerpbestemmingsplan ter inzage te worden gelegd. Deze termijn kan worden verlengd met twee of vier jaar. Indien het bestemmingsplan niet tijdig wordt vastgesteld kunnen geen leges worden geheven voor het reeds verleende projectbesluit.

De procedure ter vaststelling van een projectbesluit is nagenoeg dezelfde als die ter vaststelling van een bestemmingsplan. Wanneer er een projectbesluit wordt vastgesteld, dan zal dit daarom uiteindelijk dubbel werk met zich meebrengen. Het uitgangspunt is dan ook om bouwplannen die ruimtelijk aanvaardbaar zijn middels een bestemmingsplanprocedure mogelijk te maken en het instrument van het projectbesluit slechts in bepaalde gevallen te benutten.

Het nemen van projectbesluiten en het vaststellen van bestemmingsplannen zijn bevoegdheden van de raad. Beleidsregels hierover dienen dan ook vastgesteld te worden door de raad. Op grond van de Wro bestaat de mogelijkheid om de bevoegdheid tot het nemen van projectbesluiten te delegeren aan het college.

Het projectbesluit

Het projectbesluit is het toetsingskader van een concrete bouwaanvraag. Het functioneert daarbij als een soort klein bestemmingsplan en bevat een toelichting, een plankaart en voorschriften (in de nieuwe Wro 'regels' genoemd). Het projectbesluit wijkt qua procedure, tijdsduur en planinhoud nauwelijks af van een bestemmingsplan. Er kan enige tijdswinst worden behaald wanneer het besluit tot vaststelling van het projectbesluit wordt gedelegeerd aan het college. Hier staat echter tegenover dat tegen een projectbesluit zowel beroep bij de rechtbank als hoger beroep kan worden ingesteld bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Dit in tegenstelling tot een bestemmingsplanprocedure waarbij er alleen rechtstreeks beroep kan worden ingesteld bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Hierdoor kan een procedure met betrekking tot een projectbesluit mogelijk langer duren dan die van een partiële herziening van het bestemmingsplan.

¹ Waar in deze nota gesproken wordt over bouwplan of bouwaanvraag kan ook functiewijziging of aanvraag tot functiewijziging gelezen worden

Het projectbesluit vervangt de artikel 19, lid 1 procedure ingevolge de oude WRO. Het betreft echter een geheel andere procedure. Wanneer een projectbesluit wordt genomen dan is in het gebied waarop dit besluit van toepassing is het daarvoor geldende bestemmingsplan vervallen. In het projectbesluit worden regels opgenomen waaraan het bouwplan getoetst dient te worden. Het projectbesluit dient te worden gezien als de eerste fase van de herziening van een bestemmingsplan. De wet stelt daarbij de eis dat binnen een jaar de procedure voor de herziening van het bestemmingsplan moet zijn gestart. Dit leidt er toe dat er extra ambtelijke capaciteit nodig is omdat er jaarlijks een (paraplu)herziening van het bestemmingsplan moet worden ingepast om de genomen projectbesluiten in te passen. Indien de inpassing niet gebeurt, vervalt de mogelijkheid om de leges te innen. De bevoegdheid tot het invorderen van leges die verband houden met het projectbesluit wordt opgeschort totdat het bestemmingsplan waarin het project wordt ingepast, is vastgesteld. Hierdoor ontstaat door het toepassen van een projectbesluit procedure een financieel risico.

De termijnen waarbinnen een projectbesluit ingepast dient te worden in het bestemmingsplan kan in sommige gevallen worden verlengd met twee jaar, indien op het tijdstip waarop het besluit wordt genomen aannemelijk is dat de inpassing van het projectbesluit zal plaatsvinden in het kader van de verplichte tienjaarlijkse algehele herziening van het bestemmingsplan. Ter inzage legging van het ontwerpbestemmingsplan binnen vijf jaar is mogelijk als er sprake is van projecten op aangrenzende gronden, die later tot stand zijn gekomen, maar die in hetzelfde bestemmingsplan geregeld kunnen worden. Ook kunnen het in deze situatie projecten betreffen die in hetzelfde uit te werken bestemmingsplan zijn opgenomen. Daarbij valt te denken aan een situatie waarbij er een globale bestemmingsplan is vastgesteld en waarbij door het nemen van projectbesluiten vooruitgelopen wordt op de uitwerking.

Het is overigens niet voldoende dat het bestemmingsplan binnen de genoemde termijnen ter inzage worden gelegd om leges te kunnen vorderen. Om de leges te kunnen innen moet het bestemmingsplan bovendien binnen zes maanden na de ter inzage legging van het ontwerp bestemmingsplan zijn vastgesteld. Dit houdt dus in dat het bestemmingsplan uiterlijk anderhalf, drieënhalf of vijfenhalf jaar na het projectbesluit moet zijn vastgesteld om de opgeschorte leges te kunnen innen. Dit betekent dat er om de leges veilig te kunnen stellen veelal niet gewacht zal kunnen worden tot het eind van de termijn waarin het bestemmingsplan ter inzage kan worden gelegd.

Formeel dient alvorens kan worden overgegaan tot gebruikmaking van het vaststellen van een bestemmingsplan in plaats van een projectbesluit een bouwvergunning eerst te worden geweigerd. Dit op grond van het feit dat op grond van artikel 46 lid 3 van de Woningwet een bouwaanvraag die in strijd is met een bestemmingsplan moet worden beschouwd als een aanvraag voor een ontheffing of een projectbesluit, maar niet als een aanvraag om een partiële herziening van het bestemmingsplan. In de praktijk zal er veelal eenvoudig overeenstemming kunnen worden bereikt met de aanvrager om de aanvraag om een projectbesluit te wijzigen in een verzoek om een partiële herziening van het bestemmingsplan.

Op grond van de Wro is de termijn die is gesteld om een aanvraag om een projectbesluit te weigeren acht weken. Het is mede om deze reden van belang dat de bevoegdheid om een beslissing te nemen over een aanvraag om een projectbesluit bij het college komt te liggen. Dit belang zal duidelijker worden bij de inwerkingtreding van de Wet dwangsom bij niet tijdig beslissen. Met deze wet kan het bestuur worden gesanctioneerd met het opleggen van een dwangsom bij het niet naleven van wettelijk voorgeschreven beslistermijnen.

Bestemmingsplannen

Aanvragen kunnen indien niet gekozen wordt voor het instrument van het projectbesluit eveneens verleend worden door middel van het vaststellen van een nieuw bestemmingsplan.

Het voordeel van gebruik van het instrument partiële herziening van een bestemmingsplan boven het instrument van een projectbesluit is dat er geen aparte procedure hoeft te worden doorlopen om een eerder genomen projectbesluit in het bestemmingsplan op te nemen. Verder wordt door toepassing van dit instrument het risico vermeden dat door een niet tijdige inpassing van een projectbesluit in het bestemmingsplan leges worden misgelopen.

Het nadeel van het instrument van een partiële herziening is dat het traject iets meer tijd in beslag kan nemen aangezien de raad hier het orgaan is dat het besluit dient te nemen en delegatie niet mogelijk is. Dit nadeel wordt mogelijk gedeeltelijk weggenomen omdat beroep anders dan bij een genomen projectbesluit slechts in een instantie plaatsvindt. Beroep in twee instanties kost immers veel meer tijd dan in een instantie.

Afweging

De nadelen die het gebruik van het instrument projectbesluit met zich meebrengen, leiden tot de conclusie dat dit middel slechts in bepaalde gevallen dient te worden ingezet.

Dit betekent dat er terughoudend dient te worden omgegaan met de toepassing van een projectbesluit. Aanvragen die ruimtelijk aanvaardbaar zijn en die slechts middels een projectbesluit of een partiële herziening van het bestemmingsplan kunnen worden gerealiseerd, dienen in overleg met de initiatiefnemer in principe te worden vertaald in een partiële herziening van het bestemmingsplan. Er zijn een aantal criteria geformuleerd op grond waarvan toch kan worden overgegaan tot het nemen van een projectbesluit.

- 1. Het project op grond van een urgent maatschappelijk belang of sociaal/medische noodzaak, zo spoedig mogelijk dient te worden gerealiseerd en de ruimtelijke impact van het project beperkt is*

Het nemen van een projectbesluit levert voordeel op indien er tijdswinst te behalen is en het project op grond van een urgent maatschappelijk belang of sociaal/medische noodzaak, zo spoedig mogelijk dient te worden gerealiseerd en de ruimtelijke impact van het project beperkt is. Hierbij valt de denken aan een beperkte uitbreiding van een school.

- 2. Wanneer het ontwerpbestemmingsplan reeds ter inzage heeft gelegen en er met betrekking tot het betreffende perceel geen zienswijzen zijn ingediend, maar de uiteindelijke vaststelling van het bestemmingsplan naar waarschijnlijkheid langer zal duren dan de periode waarbinnen een projectbesluit kan worden genomen*

Het nemen van een projectbesluit kan verder overwogen worden wanneer het ontwerpbestemmingsplan reeds ter inzage heeft gelegen, maar de uiteindelijke vaststelling van het bestemmingsplan naar waarschijnlijkheid langer zal duren dan de periode waarbinnen een projectbesluit kan worden genomen en het plan past binnen het ontwerpbestemmingsplan. Als een ontwerpbestemmingsplan ter visie wordt gelegd, dient er ook een exemplaar ter informatie in de informatiemap voor de raad te worden gelegd. De raad wordt op deze manier

geïnformeerd over de inhoud van het ontwerpbestemmingsplan en het staat de raad vrij om hierop te reageren. Aangezien het bij een projectbesluit mogelijk is om in beroep te gaan in twee instanties, is het mogelijk dat de tijdswinst die te behalen is door het nemen van een projectbesluit teniet wordt gedaan. Daarom dient de voorwaarde te worden gesteld dat voor het betreffende perceel waarvoor een projectbesluit zou kunnen worden genomen, geen zienswijzen in het kader van het ontwerpbestemmingsplan zijn ingediend.

Het voordeel van deze handelwijze is dat wanneer er een ontwerpbestemmingsplan ter inzage heeft gelegen, maar bepaalde ontwikkelingen binnen een plangebied de procedure ophouden, door het nemen van een projectbesluit gedeelten van het ontwerpbestemmingsplan reeds tot uitvoer kunnen worden gebracht (hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het bouwrijp maken van een bouwterrein). Deze handelwijze ligt temeer voor de hand aangezien er al een ruimtelijke onderbouwing aanwezig is waarvan gebruik kan worden gemaakt. Voorts is er voldoende zekerheid dat het bestemmingsplan binnen de termijn wordt vastgesteld waarbinnen het mogelijk is om leges te heffen in verband met het projectbesluit.

- 3. wanneer in een door de raad vastgesteld beleidsstuk of beleidsstukken is bepaald binnen welke kaders het college projectbesluiten kan nemen.*

Voorts is het mogelijk dat de raad er voor kiest door middel van beleidsstukken goed te omlijnen binnen welke kaders het college projectbesluiten kan nemen. Op grond van de dualisering is een dergelijke constructie gepast, aangezien de raad hierbij de ruimtelijke kaders formuleert en het college dit beleid uitvoert. Hierdoor kan er voor gekozen worden om de raad niet te zeer te belasten met aanvragen waarvoor op grond van beleid een eenduidige afweging mogelijk is. In het beleidsstuk moet de mogelijkheid dat het college projectbesluiten neemt op grond van het geformuleerde beleid expliciet zijn opgenomen. Vanzelfsprekend zullen er geen projectbesluiten op grond van deze beleidsregel kunnen worden genomen wanneer het bouwplan in strijd is deze ruimtelijke kaders.

Delegatie

De bevoegdheid om een projectbesluit te nemen ligt op grond van artikel 3.10 lid 1 Wro bij de raad. Op grond van artikel 3.10 lid 4 is delegatie aan het college mogelijk. De tijdswinst die eventueel door het nemen van een projectbesluit kan worden gehaald, kan alleen gerealiseerd worden door gebruik te maken van het verschil in de duur van het besluitvormingsproces tussen de raad en het college in verband met het verschil in vergaderfrequentie. Bovendien dient een besluit tot weigering van een projectbesluit formeel binnen acht weken bekend te worden gemaakt. Wanneer besluitvorming terzake door de raad dient plaats te vinden zal dit in de praktijk niet haalbaar zijn. Om deze redenen wordt de bevoegdheid om een projectbesluit te nemen en te weigeren onder voorwaarden gedelegeerd aan het college.

Wat betreft de delegatie van de bevoegdheid tot het weigeren van een aanvraag om een projectbesluit nog het volgende. In artikel 3.12, lid 2 van de Wro is aangegeven dat slechts de gemeenteraad bevoegd is tot het afwijzen van projectbesluiten. Er had echter moeten staan dat de gemeenteraad, of in geval van delegatie het college, bevoegd is tot afwijzing van een projectbesluit. Deze omissie zal nog worden gerepareerd. Tot de komst van deze reparatiewetgeving kan de gemeenteraad strikt genomen haar bevoegdheid tot het weigeren van projectbesluiten niet delegeren. In verschillende gemeenten is deze bevoegdheid echter al gedelegeerd, vooruitlopend op de reparatiewetgeving, die spoedig wordt verwacht. Ingeval de

reparatiewetgeving op zich laat wachten hoeven er toch geen problemen vanwege deze delegatie te worden verwacht. Er kan in voorkomende gevallen immers alsnog besloten worden om de raad het besluit tot afwijzing van een projectbesluit voor te leggen.

Beleid

Door de raad wordt als volgt besloten:

- geen gebruik te maken van de bevoegdheid om een projectbesluit als bedoeld in artikel 3.10 lid 4 Wet ruimtelijke ordening te nemen, behoudens dit op grond van een gedelegeerde bevoegdheid aan het college mogelijk is.
- de bevoegdheid tot het nemen van een projectbesluit als bedoeld in artikel 3.10 van de Wet ruimtelijke ordening te delegeren aan het college in de volgende situaties:
 - a als het project op grond van een urgent maatschappelijk belang of sociaal/medische noodzaak, zo spoedig mogelijk dient te worden gerealiseerd en de ruimtelijke impact van het project beperkt is;
 - b. wanneer het ontwerpbestemmingsplan reeds ter inzage heeft gelegen en er met betrekking tot het betreffende perceel geen zienswijzen zijn ingediend, maar de uiteindelijke vaststelling van het bestemmingsplan naar waarschijnlijkheid langer zal duren dan de periode waarbinnen een projectbesluit kan worden genomen;
 - c. wanneer in een door de raad vastgesteld beleidsstuk of beleidsstukken is bepaald binnen welke kaders het college projectbesluiten kan nemen.
- de bevoegdheid tot het afwijzen van een aanvraag voor het nemen van een projectbesluit als bedoeld in artikel 3.10 lid 4 van de Wet ruimtelijke ordening te delegeren aan het college ingeval de initiatiefnemer in de gelegenheid is gesteld zijn aanvraag te wijzigen in een verzoek om een partiële herziening van het bestemmingsplan, maar hier niet binnen een redelijke termijn aan voldoet.