

Vergaderjaar 2016–2017

34 666

Wijziging van de Wet ruimtelijke ordening en de Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening (afschaffing actualiseringsplicht bestemmingsplannen en beheersverordeningen)

Nr. 3

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt / uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 26, vijfde lid, van de Wet op de Raad van State).

MEMORIE VAN TOELICHTING¹

Algemeen deel

1. Inleiding

Het voorliggende wetsvoorstel strekt tot afschaffing van de actualiseringsplicht voor bestemmingsplannen en beheersverordeningen die elektronisch raadpleegbaar zijn. Voorgesteld wordt deze verplichting uit de Wet ruimtelijke ordening (Wro) te laten vervallen, vooruitlopend op de Omgevingswet. Het wetsvoorstel vormt een onderdeel in de overgang naar het nieuwe stelsel van het omgevingsrecht, zoals dat naar verwachting in 2019, met onder meer de Omgevingswet (Stb. 2016, nr. 156), in werking treedt. Een van de instrumenten binnen het nieuwe stelsel van omgevingsrecht is het omgevingsplan. Gemeenten dienen in het nieuwe stelsel hun bestemmingsplannen, beheersverordeningen en andere regelingen over de fysieke leefomgeving uit andere verordeningen te bundelen en om te vormen tot één samenhangend en consistent omgevingsplan. Dat is een aanzienlijke opgave, waarvoor gemeenten tien jaar de tijd krijgen vanaf het moment waarop de Omgevingswet in werking treedt. In de aanloop naar de inwerkingtreding wordt met het wetsvoorstel de actualiseringsplicht uit de Wro voor een belangrijk deel van de bestemmingsplannen en beheersverordeningen afgeschaft. Hierdoor komt ruimte beschikbaar, zodat gemeenten in aanloop naar de Omgevingswet al kunnen starten met de voorbereiding van het tot stand te brengen omgevingsplan.

2. Naar één omgevingsplan

Gemeenten hebben nu vaak tientallen bestemmingsplannen en beheersverordeningen. Het komt regelmatig voor dat deze inhoudelijke verschillen vertonen, bijvoorbeeld in gehanteerde begrippen of formuleringen, terwijl de intentie is om hetzelfde te regelen. Vaak heeft dat te maken met het moment van totstandkoming van het plan. Met de

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Invoeringswet Omgevingswet wordt er in voorzien dat alle bestemmingsplannen, beheersverordeningen en vergelijkbare instrumenten, zoals inpassingsplannen, die in een gemeente van kracht zijn, vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet worden aangemerkt als één omgevingsplan. Met dit ene omgevingsplan wordt echter nog niet voldaan aan de eisen die het nieuwe stelsel aan het omgevingsplan stelt. Het nieuwe stelsel gaat uit van één samenhangend omgevingsplan, met één set begripsomschrijvingen en gelijke regels voor gelijke omstandigheden. Het omgevingsplan omvat daarnaast ook meer dan een bestemmingsplan. Ook de inhoud van lokale verordeningen op het gebied van de fysieke leefomgeving zal onderdeel worden van het omgevingsplan. Bovendien heeft het kabinet ervoor gekozen om als onderdeel van de stelselherziening enkele onderwerpen niet langer via algemene maatregelen van bestuur te regelen, maar via het omgevingsplan te laten regelen of over te laten aan de decentrale overheden. Dit betreft bijvoorbeeld de gevolgen van emissies van geluid, geur en trillingen door bedrijfsmatige milieubelastende activiteiten en de regels over horeca-, recreatie- en detailhandelsactiviteiten. Dat biedt meer duidelijkheid voor burgers en bedrijven en meer gelegenheid voor regelgeving op maat door gemeenten. Tot slot moet het omgevingsplan voldoen aan de nieuwe inhoudelijke eisen en terminologie en aan de nieuwe digitale standaarden zodat de regels op eenvoudige wijze voor burgers en bedrijven raadpleegbaar zijn.

De overgang van bestemmingsplannen (inclusief beheersverordeningen) en lokale verordeningen naar samenhangende omgevingsplannen met alle regels over de fysieke leefomgeving is een aanzienlijke opgave. Het is van belang dat gemeenten hiermee voortvarend aan de slag kunnen gaan. Veel gemeenten doen dat ook al en zijn bijvoorbeeld op grond van de Crisis- en herstelwet aan het experimenteren met de mogelijkheden van het nieuwe stelsel. Toch zal het ombouwen nog de nodige tijd en inspanning gaan kosten, zeker in gemeenten die nog veel verschillende bestemmingsplannen en beheersverordeningen hebben, of voor locaties waar niet alleen een neutrale omzetting naar het nieuwe stelsel, maar ook een inhoudelijke wijziging nodig is die nog doordacht en afgewogen moet worden. Het is van belang dat gemeenten al voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet met deze taak aan de slag kunnen gaan. Met het schrappen van de actualiseringsplicht voor bestemmingsplannen en beheersverordeningen wordt hiervoor capaciteit vrijgemaakt.

3. Afsprakenkader met de VNG

Eerder is door de Minister van Infrastructuur en Milieu met de VNG afgesproken dat er na een eerste evaluatie van de praktische ervaringen met de Omgevingswet, over een termijn voor de totstandkoming van één samenhangend omgevingsplan wordt besloten. Dat is ook zo in de memorie van toelichting bij de Omgevingswet aangegeven². Om de overgang naar het nieuwe stelsel zo soepel mogelijk te kunnen laten verlopen en beheersbaar te houden, is het bij nader inzien toch wenselijk gebleken om al bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet een termijn te stellen voor gemeenten om tot één samenhangend omgevingsplan te komen. In overleg met de VNG wordt voorgesteld deze overgangstermijn te stellen op tien jaar. In het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet zal worden bepaald dat deze termijn bij koninklijk besluit kan worden vastgesteld. Met de VNG is geconcludeerd dat het goed zou zijn als, vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Omgevingswet, de actualiseringsplicht voor bestemmingsplannen en beheersverordeningen in de Wro wordt afgeschaft. Voorliggend wetsvoorstel voorziet hierin voor

² Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 93.

elektronisch raadpleegbare bestemmingsplannen en beheersverordeningen.

4. Reikwijdte van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel regelt niet dat de actualiseringsplicht wordt afgeschaft voor alle bestemmingsplannen en beheersverordeningen. De regeling wordt met het oog op de kenbaarheid van de geldende bestemmingsregeling voor burgers en bedrijven beperkt tot die plannen en verordeningen die elektronisch raadpleegbaar zijn. Het gaat hier om de plannen die beschikbaar zijn gesteld op www.ruimtelijkeplannen.nl. Dat zijn in ieder geval de plannen die op grond van de Wro digitaal zijn vastgesteld volgens de op grond het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) voorgescreven standaarden (IMRO2008 en IMRO2012). Daarnaast zijn het plannen die zijn vastgesteld volgens een oudere standaard (IMRO2006) die indertijd niet werd voorgescreven, maar die wel werd gebruikt en die plannen op een vergelijkbare wijze raadpleegbaar maakt. Ten slotte gaat het om oudere plannen die nog niet zijn opgesteld volgens digitale standaarden, maar waarvan wel een ingescande versie beschikbaar is gesteld op www.ruimtelijkeplannen.nl (Planconour & PDF, ofwel PRPCP2008). Hiervoor is gekozen omdat de op grond van het Bro voorgescreven standaarden pas in 2009 beschikbaar zijn gekomen, zodat het beperken van het wetsvoorstel tot die plannen praktisch weinig effect zou hebben. De raadpleegbaarheid van ingescande plannen op www.ruimtelijkeplannen.nl is weliswaar niet optimaal, maar op basis van de ingescande plankaart kan men wel het adres opzoeken en zo de geldende bestemming en de daarbij behorende regels raadplegen. De mogelijkheid om oudere plannen op deze wijze beschikbaar te stellen wordt gemeenten geboden sinds 2010. Daarmee wordt bevorderd dat ook oudere plannen digitaal raadpleegbaar zijn, in het kader van het streven naar een betere dienstverlening voor burgers en bedrijfsleven binnen de ruimtelijke ordening³. Om dezelfde reden wordt de afschaffing van de actualiseringsplicht in het wetsvoorstel beperkt tot plannen die op www.ruimtelijkeplannen.nl raadpleegbaar zijn. Voor plannen die dat niet zijn blijft de actualiseringsplicht in de Wro van kracht tot de Omgevingswet in werking treedt. Met de inwerkingtreding van die wet vervalt immers actualiseringsplicht van de Wro en de plicht komt niet terug in de Omgevingswet. Het wetsvoorstel regelt dat gemeenten vooruitlopend op de Omgevingswet al eerder niet meer aan de actualiseringsplicht hoeven te voldoen als zij hun bestaande ruimtelijke plannen alsnog in een goed raadpleegbare ingescande versie aanbieden op www.ruimtelijkeplannen.nl. In het kader van het streven naar een betere dienstverlening ligt het overigens in de rede dat van plannen die niet (goed) raadpleegbaar zijn op www.ruimtelijkeplannen.nl om niet een afschrift ter beschikking wordt gesteld aan een belanghebbende die daarom verzoekt.

Voor de duidelijkheid wordt nog opgemerkt dat dit wetsvoorstel geen verandering brengt in de regeling in die is opgenomen in artikel 8.1.1, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening. Daarin is bepaald dat als de inhoud van plannen en verordeningen die voor 1 januari 2010 in papieren vorm ter inzage zijn gelegd en daarna in papieren vorm zijn vastgesteld, aanleiding geeft tot een andere uitleg dan de elektronisch beschikbaar gestelde versie van die plannen en verordeningen, de inhoud van de papieren versie beslissend is. Bij het alsnog elektronisch raadpleegbaar maken van op papier vastgestelde plannen, blijft de papieren versie dus leidend in geval van verschillen.

³ Zie de Praktijkrichtlijn Plancontour en PDF PRPCP2008 op <http://ro-standaarden.geonovum.nl/2008/facultatief/PRPCP2008-v1.2.1.pdf>.

5. Gevolgen voor lopende procedures

Het wetsvoorstel doet niets af aan de bevoegdheid van een gemeente om een bestemmingsplan of beheersverordening vast te stellen. Dat betekent dat het wetsvoorstel geen gevolgen heeft voor lopende procedures tot vaststelling van bestemmingsplannen of beheersverordeningen. Als een procedure tot vaststelling van een bestemmingsplan is geëntameerd omdat de gemeente wijziging van de geldende regeling wenselijk acht, ligt het in de rede dat de procedure wordt voortgezet. In voorkomend geval kan echter ook besloten worden de procedure te beëindigen⁴. Als dat gebeurt kan een belanghebbende die een andere bestemmingsregeling wenst voor zijn perceel uiteraard wel een aanvraag tot wijziging van het bestemmingsplan indienen.

6. Gevolgen voor instructieregels en aanwijzingen

Het wetsvoorstel heeft in beginsel geen gevolgen voor instructieregels in de provinciale verordeningen en algemene maatregelen van bestuur en voor zelfstandige aanwijzingsbesluiten met instructies voor de inhoud van bestemmingsplannen. Gemeenten dienen onverminderd aan deze instructies te voldoen en hun bestemmingsplannen voor de daarbij aangegeven tijdstippen aan te passen overeenkomstig de gegeven instructies. Een belangrijk deel van de instructies zal echter aangeven dat gemeenten bepaalde aanpassingen pas bij een eerstvolgende herziening van een bestemmingsplan moeten doorvoeren. Het schrappen van de generieke actualiseringsplicht maakt het mogelijk dat deze aanpassingen pas op een later tijdstip door gemeenten worden doorgevoerd. Overigens kan een belanghebbende wel een aanvraag indienen om een bestemmingsplan in overeenstemming met een instructieregel te brengen.

7. Overleg en consultatie

Het wetsvoorstel is voorbereid in nauw overleg met de VNG. Zij onderschrijft, evenals het IPO, de strekking van het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel heeft alleen betrekking op de ambtshalve actualisering van bestemmingsplannen. Het brengt geen verandering in de mogelijkheid voor belanghebbenden die wijziging van een (deel van een) bestemmingsplan wensen, om daartoe een aanvraag in te dienen. Daarom heeft het wetsvoorstel geen noemenswaardige gevolgen voor burgers, bedrijven of instellingen. Het gaat ook niet gepaard met extra uitvoeringslasten. Om die reden is afgezien van het houden van een internetconsultatie.

8. Administratieve en bestuurlijke lasten

Het wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de administratieve lastendruk. Bestuurlijke en uitvoeringslasten die voortvloeien uit de actualiseringsplicht van de Wro zullen door het schrappen daarvan, worden verminderd. Daarbij is van belang dat veel gemeenten al ingescande bestemmingsplannen op www.ruimelijkeplannen.nl hebben gezet en dat het alsnog inscannen van papier plannen aanzienlijk minder capaciteit vergt dan (het voorbereiden van) het actualiseren van een bestemmingsplan. De bedoeling is evenwel dat de vrijkomende middelen worden ingezet voor de voorbereiding van één gemeentelijk omgevingsplan.

⁴ Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (bijvoorbeeld uitspraak van 26 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:643), kan aan de terinzagelegging van een ontwerpplan niet de gerechtvaardigde verwachting worden ontleend dat de raad het plan zal vaststellen.

Artikelsgewijs

Artikel I

Ingevolge dit artikel worden twee artikelen aan de Wro toegevoegd, waarin wordt bepaald dat de bepalingen van die wet die betrekking hebben op de actualiseringsplicht niet van toepassing zijn op bestemmingsplannen en beheersverordeningen die elektronisch raadpleegbaar zijn. Zoals is toegelicht in het algemeen deel gaat het om plannen die beschikbaar zijn gesteld op www.ruimtelijkeplannen.nl.

Artikel II

In het derde en vierde lid van artikel 9.1.4 van de Invoeringswet Wro wordt bepaald dat binnen de in die bepalingen gestelde termijn een bestemmingsplan of beheersverordening op grond van de Wro moet worden vastgesteld. In het vierde lid is tevens bepaald dat artikel 3.1, vierde lid, van de Wro van toepassing is als niet binnen de gestelde termijn aan de verplichting wordt voldaan. Omdat ook uit deze bepalingen een actualiseringsplicht voortvloeit, voorziet artikel II in het vervallen van die bepalingen. Uit het in artikel I voorgestelde artikel 3.1a van de Wro volgt vervolgens dat geen actualiseringsplicht geldt voor plannen die elektronisch raadpleegbaar zijn op www.ruimtelijkeplannen.nl. Hetzelfde geldt voor het derde lid van artikel 9.2.5 van de Invoeringswet Wro, dat betrekking heeft op met een bestemmingsplan als bedoeld in artikel 3.1 van de Wro gelijkgestelde stadsvernieuwingsplannen.

Artikel III

Bij het bepalen van het tijdstip van inwerkingtreding zal rekening worden gehouden met de Wet raadgevend referendum. Voor een optimaal effect van de voorgestelde wet is het van belang dat deze zo spoedig mogelijk in werking treedt; door spoedige inwerkingtreding kan worden voorkomen dat kosten worden gemaakt voor het voorbereiden en van uitvoeren van bestemmingsplanprocedures en het voorbereiden en vaststellen van beheersverordeningen zonder dat daar uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening noodzaak toe bestaat. Om deze reden is het voornemen om af te wijken van de systematiek van de vaste veranderingen. Dit betreft zowel de invoeringstermijn als het vaste veranderingmoment.

Wat betreft de invoeringstermijn geldt daarbij dat afgeweken kan worden van de termijn van drie maanden uit de Code Interbestuurlijke Verhoudingen omdat het wetsvoorstel in nauw overleg met de VNG is voorbereid en geen implementatie vergt, terwijl latere inwerkingtreding grote nadelen heeft voor gemeenten in verband met de hoge kosten die zijn verbonden aan het actualiseren van bestemmingsplannen en beheersverordeningen.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus