

Rekenkamercommissie Soest

Actueel bestemd

**Een onderzoek naar het actualiseren van
bestemmingsplannen van de gemeente Soest**

Onderzoek m.m.v. Regioplan Beleidsonderzoek
Drs. J. Bos en dr. P.H. Renooy

April 2007.

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting	I
1 Bestemmingsplannen actueel	1
1.1 Vraagstelling.....	1
1.2 Aanpak	2
1.3 Beoordeling	3
1.4 Leeswijzer.....	5
2 Actualisering: stand van zaken	7
2.1 De nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening.....	7
2.2 Actualiseren.....	8
2.3 Digitalisering plannen	9
2.4 Standaardisering en bundeling.....	10
2.5 Conclusies	11
2.6 Aanbevelingen.....	11
3 Proces en organisatie	13
3.1 Doorlooptijd planproces.....	13
3.2 Planning en programmering	14
3.3 Organisatie en uitvoering	17
3.4 Organisatie beleidsmatig.....	18
3.5 Conclusies	19
3.6 Aanbevelingen.....	19
4 Controle en inspraak	21
4.1 Rol college.....	21
4.2 Rol raad	22
4.3 Rol belanghebbenden	23
4.4 Conclusies	24
4.5 Aanbevelingen.....	25
5 Actualisering langs de meetlat	27
5.1 Systeemfactoren langs de meetlat	27
5.2 Resultaten langs de meetlat.....	29
Bijlagen	33
Bijlage 1 Begrippenlijst.....	35
Bijlage 2 Respondenten	37
Bijlage 3 Bronnen	39
Bijlage 4 Bestemmingsplanprocedure in schema	41
Bijlage 5 Doorlooptijd WRO en nieuwe WRO	43

SAMENVATTING

Aanleiding, vraagstelling en aanpak

De nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (WRO) zal in werking treden. De nieuwe wet zet gemeenten ertoe aan bestemmingsplannen actueel te maken en te houden. In veel gemeenten zijn bestemmingsplannen niet actueel. De gemeente Soest is hierop geen uitzondering.

In 2005 werd 'bestemmingsplannen' in de raad genoemd als mogelijk te onderzoeken beleidsthema. Voor Rekenkamercommissie Soest is dit in combinatie met de naderende inwerkingtreding van de nieuwe WRO aanleiding geweest om de totstandkoming van bestemmingsplannen in de gemeente Soest te onderzoeken. De hoofdvraag is:

Hoe doeltreffend en doelmatig verloopt het tot stand komen en actualiseren van bestemmingsplannen binnen de gemeente Soest en op welke wijze worden belanghebbenden hierbij betrokken?

De rekenkamercommissie heeft hierop een aantal afgeleide onderzoeksvragen geformuleerd. Deze onderzoeksvragen zijn beantwoord door documentstudie te doen en uitvoerders, verantwoordelijken en anderszins betrokkenen te interviewen.

Stand van zaken: conclusies

- Circa twee derde van de bestemmingsplannen in Soest is ouder dan 10 jaar en voldoet niet aan de WRO.
- De digitale uitwisseling van bestemmingsplaninformatie die het analoge planproces (deels) kan vervangen, is in Soest nog niet mogelijk. De afdeling Planologie en Bouwen is bezig de voorwaarden hiervoor te scheppen.
- De gemeente werkt nog niet met de landelijke standaarden voor voorschriften en toelichtingen.
- Een burger die, of een bedrijf of instelling dat een bouwvergunning aanvraagt in een plangebied met een verouderd bestemmingsplan, hoeft onder de nieuwe wet geen leges te betalen. Partijen die een zelfde vergunning aanvragen in een plangebied mét een actueel bestemmingsplan, zijn wel leges verschuldigd. Dit leidt kortom tot een vorm van rechtsongelijkheid.
- Als bestemmingsplannen niet actueel zijn kan dat een nadelig effect hebben op de handhaving van bouwregelgeving. Verouderde bestemmingsplannen blijken niet altijd voldoende basis cq. houvast voor handhaving te bieden.
- De sanctie op het niet-actueel zijn van bestemmingsplannen is dat er voor bouwaanvragen geen leges mogen worden geïnd. Dit betekent dat de gemeente (een deel van) haar dienstverlening niet vergoed ziet en te maken heeft met een derving van inkomsten. Het inkomstenverlies zou kunnen oplopen tot meer dan € 650.000,- per jaar.

Stand van zaken: aanbevelingen

- Formuleer standaardvoorschriften en toelichtingen voor bestemmingsplannen. Betrek hierbij de kennis van de provincie en die van gemeenten waar deze standaardisering al heeft plaatsgevonden.
- Zet het proces van digitalisering dat de afdeling Planologie en Bouwen heeft ingezet verder voort. Tracht van één van de te actualiseren bestemmingsplannen een 'proeftuin' voor digitalisering te maken.
- Rond het onderzoek naar mogelijkheden voor bundeling van bestemmingplannen van de afdeling Planologie en Bouwen af.

Proces en organisatie: conclusies

- De afdeling Planologie en Bouwen is toegerust om een actualisering van jaarlijks één bestemmingsplan te starten.
- Dit ambitieniveau, dat het college heeft neergelegd in de sturingsdocumenten voor de afdeling, past niet (meer) bij de huidige beleidsactualiteit.
- De naderende invoering van de nieuwe WRO en de kaders die de raad hierop in zijn programmabegroting heeft gesteld, vragen om een visie van het college op de problematiek.

Proces en organisatie: aanbevelingen

- Stel een streefdatum vast waarop alle bestemmingsplannen actueel dienen te zijn.
- Maak uitgaande van de streefdatum een realistische planning voor de actualiseringsslag. Gebruik hierbij de mogelijkheden tot bundeling van bestemmingsplannen en houd tegelijkertijd rekening met de voortgaande veroudering van bestemmingsplannen.
- Onderzoek hoeveel en welke extra capaciteit nodig is om de voorgestelde inhaalslag en opgestelde meerjarenplanning te kunnen realiseren. Baseer deze calculatie op de eigen managementinformatie en op ervaringen in andere gemeenten.
- Leg doelen, inzet van middelen en planning vast in een meerjarenprogramma.
- In plaats van het opstellen van één plan van aanpak, kan een aantal scenario's worden opgesteld. Op basis van de afweging van kosten en baten van deze scenario's kan worden gekozen voor een hoog of minder hoog tempo van actualisering.

Controle en inspraak: conclusies

- De achterstand in de actualisering van bestemmingsplannen en de (gevolgen van de) naderende vaststelling van de nieuwe WRO is het college bekend.
- Het college heeft een afwachtende houding aangenomen. Hierdoor heeft de afdeling Planologie en Bouwen lang onvoldoende sturing vanuit het college gekregen voor een actualisering van bestemmingsplannen.
- Het college is voornemens de raad in het voorjaar van 2007 te informeren over de aanpak van de 'bestemmingsplannenproblematiek'.

- De raad is ambivalent over haar rol op dit punt. Een deel van de raad vindt dat de kaders voor het beleid voldoende zijn gesteld en dat de actualiseringsslag een verantwoordelijkheid is van het college. Een ander deel van de raad heeft behoefte aan een meer sturende rol en wil een plan van aanpak van het college zien.

Controle en inspraak: aanbevelingen

- De raad dient het college kaders aan te reiken waarbinnen het college haar visie op de uitvoering van het bestemmingsplanbeleid dient vorm te geven. Zo kan de raad bijvoorbeeld een termijn verbinden aan de actualiseringsslag. Ook kan de raad een prioritering aangeven waarbij eerst de bestemmingsplannen worden geactualiseerd waarbinnen zich veel ruimtelijke ontwikkelingen voordoen.
- Het college dient vervolgens op korte termijn een duidelijke visie te formuleren op de actualisering van bestemmingsplannen.
- Om een visie te kunnen onderbouwen, dient het college de afdeling de opdracht te geven het probleem (de achterstand) in kaart te brengen. Gevolgen van niet ingrijpen en (formatie- en financiële) consequenties van het probleem oplossen, moeten deel uitmaken van deze inventarisatie.
- De inventarisatie moet worden vertaald in doelen en instrumenten die voor de afdeling als handvatten kunnen dienen.
- Het college moet de raad informeren over de vorderingen van de actualiseringsslag, zodat zij haar controlerende taak kan uitoefenen.

1 BESTEMMINGSPLANNEN ACTUEEL

Het bestemmingsplan heeft een centrale positie in het ruimtelijke ordeningsstelsel. Het heeft een tweeledige functie. Ten eerste een *sturingsfunctie*: het plan bevordert gewenst gebruik van de ruimte en gaat ongewenst gebruik tegen. Daarnaast heeft het bestemmingsplan een *waarborgfunctie*: het is de juridische basis voor de overheid, de burgers en het bedrijfsleven ten aanzien van wat wel of niet is toegestaan in een bepaald gebied. Het instrument 'bestemmingsplan' ligt vast in de Wet op de ruimtelijke ordening (WRO) uit 1965. We staan echter aan de vooravond van een herziening in een nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (nieuwe WRO). De voorbereiding van de nieuwe WRO kent een lange voorgeschiedenis en de wet laat lang op zich wachten, maar de inwerkingtreding is aanstaande.

De nieuwe WRO versterkt de centrale functie van het bestemmingsplan en hiermee ook de rol van de gemeente in het ruimtelijke ordeningsbeleid. Deze wordt echter weer ondergraven door rijk en provincie de mogelijkheid te geven zelf een bestemmingsplan op te stellen. Uit het oogpunt van rechtszekerheid en het waarborgen van ruimtelijke samenhang stelt de wetgever echter dat bestemmingsplannen actueel, dat wil zeggen niet ouder dan tien jaar, moeten zijn. De wetgever tracht gemeenten aan te zetten tot het regelmatig actualiseren van bestemmingsplannen. In de nieuwe WRO is gekozen voor de prikkel dat gemeenten geen leges mogen heffen voor de diensten die betrekking hebben op het verouderde plan.

In veel gemeenten zijn bestemmingsplannen niet actueel. De gemeente Soest is hierop geen uitzondering. Dit is onder andere gesignaleerd in het 'Werkplan Bestemmingsplannen' van de gemeente.

In 2005 werd 'bestemmingsplannen' in de raad genoemd als mogelijk te onderzoeken beleidsthema. Voor de rekenkamercommissie van Soest was dit in combinatie met de naderende inwerkingtreding van de nieuwe WRO, aanleiding geweest om de totstandkoming van bestemmingsplannen in de gemeente Soest te onderzoeken.

1.1 Vraagstelling

De hoofdvraag voor de rekenkamercommissie luidde als volgt:

Hoe doeltreffend en doelmatig verloopt het tot stand komen en actualiseren van bestemmingsplannen binnen de gemeente Soest en op welke wijze worden belanghebbenden hierbij betrokken?

De commissie heeft daarnaast een aantal afgeleide onderzoeksvragen geformuleerd:

- I. Actualisatie bestemmingsplannen
 - a. Hoe wordt het moment van actualisatie van een bestemmingsplan afgewogen tegen de hoeveelheid artikel 19-procedures?
 - b. In hoeverre ligt de gemeente Soest op schema met de actualisatie van bestemmingsplannen, in verband met de nieuwe WRO per 1 januari 2007?
 - c. Hoe wordt het proces van totstandkoming en actualisering van bestemmingsplannen organisatorisch en beheersmatig vormgegeven in de gemeente Soest?

- II. Doelmatigheid
 - a. Is de indeling van de bestemmingsplannen efficiënt?
 - b. Is samenvoeging van bestemmingsplannen mogelijk?
 - c. Kan de doorlooptijd van het actualiseren van bestemmingsplannen worden verkort? Zo ja, op welke wijze?

- III. Inspraak/medezeggenschap
 - a. Heeft de raad van Soest invloed op de inhoud van bestemmingsplannen? Zo ja, op welke wijze en hoe groot is die invloed? Bestaan er vaste afspraken over wanneer en hoe de raad wordt betrokken bij de planvorming?
 - b. Hebben andere belanghebbenden invloed op de inhoud van bestemmingsplannen? Zo ja, op welke wijze en hoe groot is die invloed?
 - c. Zijn er indicaties te geven van de mate van (on)tevredenheid van diverse betrokkenen?

- IV. Toekomst
 - a. Zijn er aanknopingspunten te geven voor toekomstig beleid over het actualiseren en totstandkomen van bestemmingsplannen?

1.2 Aanpak

Het onderzoek naar de actualisering van bestemmingsplannen vraagt inzicht in zowel de praktijk als de beleidsnota's die hiervoor leidend zijn. Het onderzoek kent grofweg twee delen: 1) documentstudie en 2) interviews. De volgende documenten zijn in het onderzoek betrokken: het Werkplan Bestemmingsplannen 2006, het Afdelingsplan Planologie en Bouwen 2006 en de programmabegroting 2007-2010 'Soest actief en open: aan de slag'.

Het werkplan is een document waarin het college zich verantwoordt over de verrichte activiteiten van het afgelopen jaar en inzicht geeft in de activiteiten die de komende periode worden uitgevoerd. De programmabegroting is een

document van de raad waarin voor de uitvoering van beleid kaders worden gegeven. Daarnaast moet de programmabegroting de raad de mogelijkheid geven het lopende beleid te volgen. Het afdelingsplan tot slot geeft de afdeling Planologie en Bouwen handvatten voor de uitvoering van het ruimtelijke ordeningsbeleid. Naast genoemde documenten zijn andere relevante stukken zoals het onderzoeksrapport voor Soest van de VROM-Inspectie en het Kwaliteitszorghandboek van de afdeling Planologie en Bouwen in het onderzoek gebruikt. Bijlage 3 geeft een volledig overzicht van geraadpleegde bronnen.

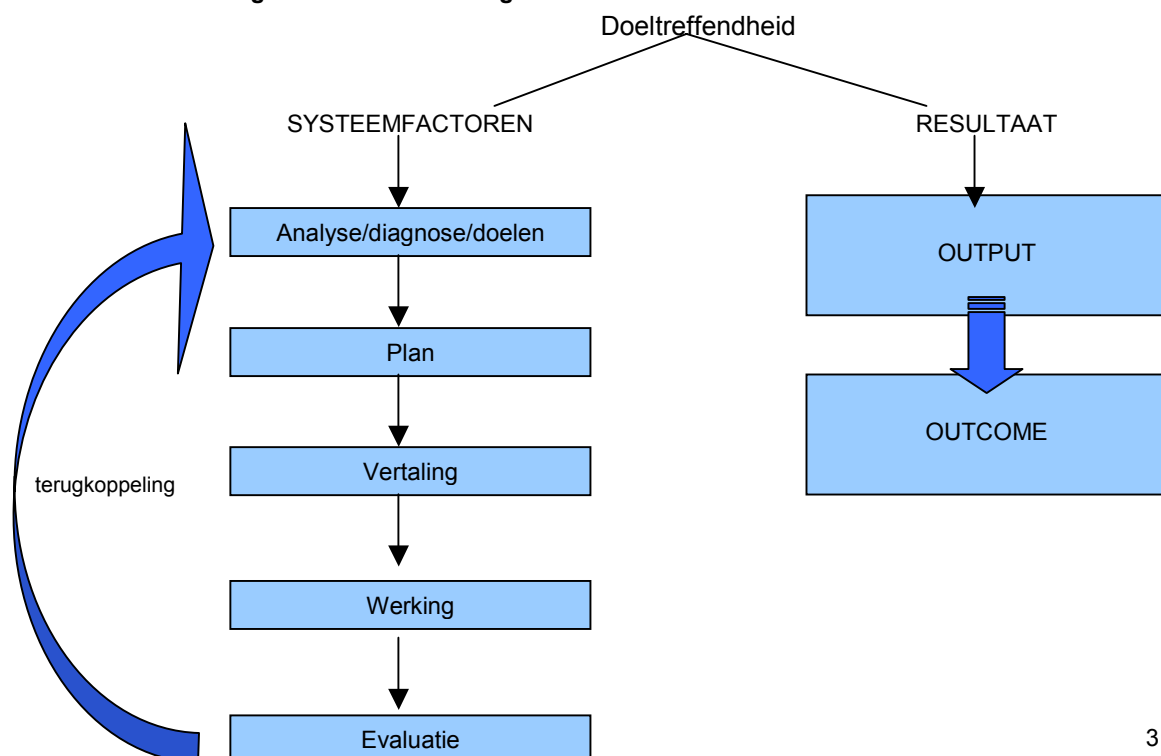
Een andere belangrijke informatiebron vormde de gesprekken met enerzijds de uitvoerders van en verantwoordelijken voor het ruimtelijk beleid in Soest en anderzijds de anderszins betrokkenen (instanties, belanghebbenden en dergelijke). Bijlage 2 geeft een overzicht van de bij dit onderzoek betrokken geïnterviewden.

1.3 Beoordeling

Naast een beschrijving van feiten en conclusies en aanbevelingen die hierop volgen, vraagt een onderzoek naar doeltreffendheid om een systematische analyse waarbij de mate van doeltreffendheid van gemeentelijk beleid kan worden gestaafd. In dit onderzoek wordt het ruimtelijk beleid, in het bijzonder de actualisering van bestemmingsplannen, op twee punten beoordeeld:

1. de effectiviteit het beleidsproces (het systeem);
2. de resultaten van het beleid.

Figuur 1.1 Beoordelingsmodel doeltreffendheid



De effectiviteit van het beleidsproces

Een manier om de effectiviteit van beleid te beoordelen, is een beoordeling maken van de zogenoemde systeemfactoren. De veronderstelling die hieraan ten grondslag ligt, is dat naarmate de organisatie en het uitvoeringsproces beter zijn 'verzorgd', de uitvoering van het beleid effectiever zal zijn. Met andere woorden: als het systeem is geoptimaliseerd, dan is alles gedaan om het effect van het beleid te maximaliseren. Het beoordelingsmodel dat we hiervoor gebruiken, is het gangbare model van de beleidscyclus.

Figuur 1.1 vat de fasen samen die in de beleidscyclus worden onderscheiden. Om de totale cyclus en de afzonderlijke fasen hierin te kunnen beoordelen, dienen de volgende vragen te worden gesteld:

Fase 1: analyse/diagnose

Is een analyse gemaakt van het (maatschappelijke) probleem of behoefte? Is er een duidelijke strategische doelstelling vanuit de gemeenteraad geformuleerd? Is deze doelstelling van de raad uitgewerkt door het college?

Fase 2: plan

Is er beleid geformuleerd met taakstellingen en instrumenten?

Fase 3: vertaling

Is het beleid vertaald in middelen, instructies, voorschriften en inrichting van de uitvoeringsorganisatie en wordt de uitvoering hiervan bewaakt?

Fase 4: werking

Vindt de uitvoering volgens afspraken en voorschriften plaats?

Fase 5: evaluatie

Worden de resultaten van het beleid gevolgd en worden indien noodzakelijk de doelen en/of de aanpak hierop bijgesteld?

Daarnaast beoordelen we het beleid aan de hand van zogenoemde SMART-criteria. Deze systematiek geeft inzicht in de bruikbaarheid van geformuleerde doelstellingen voor zowel de sturing en controle als de uitvoering van beleid (voor een toelichting van de SMART-systematiek zie het kader hieronder).

SMART-doelstellingen

Subdoelen en prestaties moeten zodanig zijn geformuleerd en van indicatoren (meetpunten) voorzien dat die van tevoren helder zijn en op basis waarvan achteraf kan worden vastgesteld in welke mate ze zijn gerealiseerd. Volgens een breed verspreide theorie moeten doelen en prestaties aan de zogenoemde SMART-criteria voldoen. Naarmate dat méér het geval is, neemt de effectiviteit van metingen toe, in de zin dat er feitelijk invloed van uitgaat op (in ons geval) het doen en laten van managers en bestuurders. De letters van het woordje SMART staan voor:

- Specifiek: dat wil zeggen dat het doel maar voor één uitleg vatbaar is. Dat geldt ook voor een eventuele doelgroep of gebiedsafbakening.
- Meetbaar: dat wil zeggen dat een meting aan een aantal theoretische eisen moet voldoen, wat inhoudt dat er een indicator (een kenmerk waaraan wordt afgemeten in hoeverre het doel is gerealiseerd, bijvoorbeeld het aantal naar werk uitgeschreven personen uit de bijstand), een streefwaarde (de gewenste waarde van de indicator, bijvoorbeeld 1700 personen) en een nulmeting is (die aangeeft wat de waarde van de indicator is aan het begin van een periode, bijvoorbeeld 1500, zijnde de uitstroom over het voorafgaande jaar).
- Acceptabel: dit wil zeggen dat managers en bestuurders (in ons geval) de verantwoordelijkheid voor het halen van de streefwaarden op zich nemen en zich daarop willen laten aanspreken.
- Realistisch: dat wil zeggen dat de streefwaarde haalbaar moet zijn en die haalbaarheid aannemelijk moet zijn gemaakt met een onderbouwing.
- Tijdgebonden: dat wil zeggen dat de streefwaarde voorzien is van een tijdstip waarop deze moet zijn gehaald.

Resultaten van beleid

Naast het beschrijven van de systeemfactoren, kunnen resultaten worden gemeten via twee indicatoren: de 'output' en 'outcome'. De zogenoemde output is een indicator voor de prestaties die de gemeente heeft geleverd. Met andere woorden welke producten en diensten heeft de gemeente voortgebracht? Met 'outcome' wordt bedoeld op de maatschappelijke effecten waaraan gemeentelijk beleid, de door de gemeente geproduceerde producten en diensten, (mogelijk) heeft bijgedragen.

1.4 Leeswijzer

De beoordeling aan de hand van bovenbeschreven normenkader vindt plaats in het slothoofdstuk 5. In de hoofdstukken 2 tot en met 4 wordt de uitvoerings- en beleidspraktijk beschreven, beoordeeld en voorzien van aanbevelingen (deel IV van de onderzoeksvragen komt terug in elk hoofdstuk). In hoofdstuk 2 wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste gevolgen van de nieuwe WRO voor gemeenten. In ditzelfde hoofdstuk wordt de stand van zaken in Soest vanuit dit perspectief belicht (deel I van de onderzoeksvragen). In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de manier waarop bestemmingsplannen in Soest tot stand komen en onder welke organisatorische en beleidsmatige omstandigheden dit gebeurt (deel II van de onderzoeksvragen). Waar hoofdstuk 3 voornamelijk ingaat op de uitvoering van het planproces, belicht

hoofdstuk 4 de rol en de invloed van de raad, het college en de belanghebbenden op het planproces (deel III van de onderzoeksvragen). In het slothoofdstuk 5 echter, vindt een meer gestructureerde beoordeling plaats. Het totale beleid (van beleidsvorming tot aan uitvoering, resultaat en effecten) wordt langs de meetlat gehouden.

2 ACTUALISERING: STAND VAN ZAKEN

Een belangrijk onderdeel van de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (WRO) is het voorschrift dat bestemmingsplannen actueel zijn. In paragraaf 2.1 gaan we naast de actualisering, kort in op andere beleidsmatige gevolgen van de nieuwe wet. In paragraaf 2.2 beoordelen we de stand van zaken in Soest in het licht van de wet. Met andere woorden: in hoeverre zijn de bestemmingsplannen in Soest actueel en WRO-proof? Een andere verplichting uit de nieuwe WRO is een digitalisering van bestemmingsplannen. Hierop komen we in paragraaf 2.3 terug. Digitalisering heeft onder andere tot doel het planproces te versnellen en kan bijdragen aan een actualiseringsslag. In paragraaf 2.4 gaan we in op twee andere maatregelen die hier eveneens aan kunnen bijdragen, namelijk standaardisering en bundeling van bestemmingsplannen.

2.1 De nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening

Een gemeentelijk bestemmingsplan bepaalt het huidige gebruik en de toekomstige ontwikkelingen van een gebied binnen de gemeente. Het bestemmingsplan geeft aan waar er op gemeentelijk grondgebied mag worden gebouwd en waar niet, welk bebouwingstype is toegestaan en wat de maatvoering hiervan mag zijn. Ook schrijft het bestemmingsplan voor welke functie de grond en de bebouwing mogen hebben. Het bestemmingsplan is het enige ruimtelijke ordeningsplan dat de burger en de overheid rechtstreeks bindt. Het bestemmingsplan kent zijn juridische grond in de WRO die is vertaald in een (uitvoerings)Besluit Ruimtelijke Ordening (BSO).

Bestemmingsplannen
en WRO

Er was kritiek op de kwaliteit en overzichtelijkheid van de huidige WRO. Er wordt al enige tijd gewerkt aan een nieuwe WRO. Het ministerie van VROM beoogt met de nieuwe WRO de volgende doelen:
“efficiëntere besluitvorming, verbeterde handhaving en vereenvoudigde rechtsbescherming in de ruimtelijke ordening. Kortom een daadkrachtig, besluitvaardig en doelmatig ruimtelijk ordeningsstelsel in Nederland.”

Nieuwe WRO

De nieuwe WRO heeft voor de gemeentelijke bestemmingsplanpraktijk de volgende gevolgen:

1. Bestemmingsplannen worden verplicht voor het gehele gemeentelijke grondgebied.
2. Bestemmingsplannen moeten binnen een periode van tien jaar, gerekend vanaf de datum van vaststelling van het bestemmingsplan, opnieuw worden vastgesteld. Doen gemeenten dit niet, dan kunnen zij geen rechten meer heffen voor verleende diensten verband houdend met het betreffende bestemmingsplan. Dit betekent overigens niet dat gemeenten geen bouwvergunningen meer kunnen verlenen, gemeenten kunnen alleen de kosten daarvan (leges) niet in rekening brengen.

Bestemmingsplannen
en nieuwe WRO

3. De bestemmingsplanprocedure na de overlegfase wordt verkort van ruim een jaar naar ongeveer 26 weken.
4. Buitenplanse vrijstellingen (artikel 19 huidige WRO) worden drastisch beperkt tot een 'krumelijst'.
5. Iedereen kan bij de gemeenteraad een verzoek tot herziening van het bestemmingsplan indienen.
6. Digitalisering van bestemmingsplannen wordt verplicht.
7. Er is niet langer sprake van goedkeuring van een bestemmingsplan door de provincie.
8. Provincies en rijk kunnen in een bestemmingsplanprocedure wel een aanwijzing geven.
9. Gemeenten doen jaarlijks verslag van hun ruimtelijk beleid (onder andere actualiteit bestemmingsplannen en handhavingsbeleid).

De wet is reeds goedgekeurd door de Eerste Kamer en het ministerie van VROM streeft naar een inwerkingtreding van de nieuwe WRO in het vierde kwartaal van 2007.¹ Een impasse over de inhoud van de Invoeringswet tussen provincies enerzijds en gemeenten en het rijk anderzijds zal echter naar verwachting van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en provincies tot een verdere vertraging leiden. De meest recente verwachting van VNG en de provincie is dat de wet in 2008 in werking zal treden.

Hoewel de nieuwe wet dus nog niet van kracht is, bereiden gemeenten zich wel al voor op de aanstaande wetswijziging. Voor de rekenkamercommissie van de gemeente Soest is het één van de aanleidingen geweest om de praktijk van de actualisering van bestemmingsplannen in de gemeente nader te onderzoeken. In het licht van de vraagstelling van de rekenkamercommissie zijn met name de actualisering van bestemmingsplannen (punt 2); de doorlooptijd van de planprocedure (punt 3) en de informatievoorziening betreffende ruimtelijk beleid (punt 9) van belang.

2.2 Actualiseren

Soest 'afgedekt' met bestemmingsplannen

Drie nieuwe bestemmingsplannen in procedure en vier bestemmingsplannen in herziening

Het gehele grondgebied van de gemeente Soest is 'afgedekt' met bestemmingsplannen. In dit opzicht voldoet de gemeente aan de verplichting in de nieuwe WRO dat voor het gehele gemeentelijke grondgebied bestemmingsplannen moeten gelden.

In de gemeente Soest zijn 33 bestemmingsplannen van kracht. Hiertoe zijn niet de circa tien postzegelplannen en kleinschalige deelplannen² gerekend. Van de bestaande bestemmingsplannen worden 4 bestemmingsplannen op dit

¹ Zie VROM (2006). *De nieuwe Wet ruimtelijke ordening geeft ruimte. Stand van zaken 1 november 2006*. Den Haag: VROM.

² Deelgebieden van bestemmingsplannen waarvan de goedkeuring in eerste instantie is onthouden.

moment herzien. Dit zijn Soesterveen, Soesterberg Kom, Soestdijk Noord en Soestdijk. Daarnaast zijn, in verschillende stadia in het planproces, 3 nieuwe actiegerichte bestemmingsplannen in voorbereiding.³ Dit zijn Hart voor Groen, Verblifrecreatie en Kamp Zeist.⁴

Zestig procent van de bestemmingsplannen ouder dan tien jaar en niet 'nieuwe-WRO-proof'

De bestemmingsplannen die op dit moment worden geactualiseerd, zijn tussen de 16 en 20 jaar oud en zijn met het oog op de nieuwe WRO toe aan herziening. Van de 29 bestemmingsplannen die niet in een proces van herziening zitten, zijn er negentien ouder dan tien jaar. Dit betekent dat circa zestig procent van de bestemmingsplannen ouder is dan tien jaar en hiermee binnen de nieuwe WRO als niet-actueel wordt aangemerkt. De nieuwe WRO biedt overigens de mogelijkheid om een oud bestemmingsplan ter visie te leggen en opnieuw vast te stellen.

Deze oudere bestemmingsplannen betreffen gebieden die zowel qua aard als qua omvang divers zijn. Zo stamt het bestemmingsplan Smitsveen uit 1986 en betreft het een gebied met een hoge bebouwingsdichtheid met hoofdzakelijk een woonfunctie. Maar ook het bestemmingsplan voor bijvoorbeeld De Eng (bestemmingsplan Zuidelijke Eng) en de begraafplaats (bestemmingsplan Begraafplaats) zijn ouder dan tien jaar.

Het hoge percentage verouderde bestemmingsplannen, valt de gemeente Soest niet in negatieve zin op in vergelijking tot andere gemeenten. Onderzoek van de VROM-Inspectie naar de uitvoering van VROM-taken door gemeenten, leert dat slechts tien procent van de gemeenten die in 2005 door de inspectie werden bezocht over een actueel bestemmingsplannenbestand beschikte.⁵ Ook gezien het percentage verouderde bestemmingsplannen wijkt het beeld van Soest niet sterk af van dat in andere gemeenten.⁶

2.3 Digitalisering plannen

Digitalisering draagt bij aan efficiency

De nieuwe WRO schrijft een digitalisering van bestemmingsplannen voor. Deze digitalisering moet het mogelijk maken dat informatie tussen overheden onderling en tussen overheid en burger op een snelle manier kan worden uitgewisseld. De bestemmingsplannen zijn voor de Soester burger op internet te raadplegen. In dit opzicht voldoet Soest aan de verplichting in de nieuwe WRO. Het is in Soest nog niet mogelijk om bestemmingsplaninformatie digitaal

³ Een actiegericht bestemmingsplan is een bestemmingsplan dat een bepaalde (nieuwe) ruimtelijke ontwikkeling mogelijk moeten maken.

⁴ Daarnaast zal naar aanleiding van recente ontwikkelingen rondom Vliegbasis Soesterberg ook voor dit gebied de planvorming worden gestart. Dit betreft ook een nieuw bestemmingsplan.

⁵ Vrom-Inspectie (2006). *Landelijke rapportage VROM-brede gemeenteonderzoeken*. Den Haag: ministerie van VROM.

⁶ Recente gemeenterapporten van de VROM-Inspectie naar uitvoering van VROM-regelgeving wijzen dit uit. Het beeld wordt bevestigd door de dienst Gemeentelijke Ruimtelijke Ontwikkelingen van de provincie Utrecht.

uit te wisselen die het analoge planproces (deels) kan vervangen. De afdeling Planologie en Bouwen is bezig de voorwaarden hiervoor te scheppen: er wordt door medewerkers geparticipeerd in DURP⁷ en er is een stimuleringssubsidie van de provincie aangevraagd.⁸ Van de digitaliseringsoperatie verwacht het ministerie van VROM dat er een efficiencywinst te behalen valt.⁹ Net als voor de standaardisering van de voorschriften en toelichtingen, zal voor de digitalisering van bestemmingsplannen gelden dat het een investering betreft die in eerste instantie tijd en capaciteit vraagt voordat ze een besparend effect oplevert.¹⁰ In de provincie Utrecht loopt een aantal 'proeftuinen' met digitalisering. In Houten is een bestemmingsplan volledig digitaal getoetst door de provincie. In de gemeente Baarn gaat volgend jaar eenzelfde experiment van start.

2.4 Standaardisering en bundeling

Standaardisering voorschriften en toelichting draagt bij aan efficiency

Een bestemmingsplan bestaat uit een plankaart van het gebied, een toelichting bij de plankaart en voorschriften voor het gebruik van het plangebied. Een standaardisering van het bestemmingsplan maakt een efficiencywinst mogelijk bij het opstellen van het bestemmingsplan. Het vaststellen van standaardvoorschriften en -toelichtingen maakt het mogelijk om deze bij elk te actualiseren plan te 'kopiëren'. De gemeente werkt voornamelijk niet met dergelijke standaarden. Gemeente De Bilt kan hierbij volgens de provincie als voorbeeld dienen. In deze gemeente is geïnvesteerd in het opstellen van standaardvoorschriften en -toelichtingen. Hierbij heeft ook de provincie inhoudelijke input geleverd. De investering in tijd en capaciteit wordt terugverdiend bij toekomstige actualisering.

Door bundeling aantal bestemmingsplannen halveren

De kaart van Soest geeft een versnipperd beeld van bestemmingsplannen te zien. Er zijn bestemmingsplannen die een grondgebied bestrijken met vergelijkbare functies. Deze bestemmingsplannen kunnen, vooral wanneer ze aangrenzend zijn, in aanmerking komen voor bundeling. Dit heeft twee voordelen. Ten eerste kan een snellere inhaalslag in de actualisering van bestemmingsplannen worden gemaakt. Daarnaast is een efficiencywinst te verwachten: bij de bundeling van bijvoorbeeld drie bestemmingsplannen, wordt één keer in plaats van drie keer het planproces doorlopen. Dit betekent

⁷ DURP is een initiatief van VROM en staat voor Digitale Uitwisseling in Ruimtelijke Processen. DURP heeft een stimulering en implementatie van digitale uitwisseling van ruimtelijke plannen tot doel om zo bij te dragen aan een meer efficiënte ruimtelijke ordening.

⁸ De stimuleringssubsidie kan worden gebruikt voor software en scholing van gebruikers van de software.

⁹ Zie Memorie van Toelichting nWRO: "In de visie van de regering kunnen digitale plannen sneller worden gemaakt, getoetst en geactualiseerd dan de huidige analoge plannen. Het planproces zal daardoor efficiënter en effectiever verlopen."

¹⁰ Zie VROM-Raad (2001). *Plannen met visie. Advies over het Voorontwerp Fundamentele Herziening Wet op de Ruimtelijke Ordening*. Den Haag: VROM-Raad.

minder bestuurlijke drukte: er hoeven minder raadsstukken te worden voorbereid, minder inspraakbijeenkomsten te worden georganiseerd en minder ontwerpplannen te worden gepubliceerd et cetera.

De bundeling van bijvoorbeeld plan Soestdijk en Soest Midden; Overhees, Smitsveen en Klarwater en bijvoorbeeld Zuidelijke Eng en Landelijk Gebied, lijkt gezien ligging en functie zeer wel mogelijk. Er zit echter een ondergrens aan het aantal bestemmingsplannen. Een bundeling van te veel bestemmingsplannen heeft het risico dat het planproces vanwege de afstemming met interne en externe partijen en de inspraak van veel belanghebbenden ‘te zwaar’ wordt. Zo kunnen bijvoorbeeld termijnen van inspraak te kort worden om recht te doen aan de behoefte aan inspraak. Waar het optimum exact zit is moeilijk in te schatten. Toch is volgens zowel de afdeling Planologie en Bouwen van de gemeente als de sector Gemeentelijke Ruimtelijke Ontwikkelingen van de Provincie Utrecht, het aantal bestemmingsplannen door bundeling terug te brengen tot minder dan 15 in plaats van de huidige 33.¹¹ Binnen de afdeling Planologie en Bouwen wordt onderzocht of een bundeling tot stand is te brengen. In de gemeenten Amersfoort en De Bilt bijvoorbeeld is al gestart met de bundeling van bestemmingsplannen. In De Bilt wordt gestreefd naar een reductie van bestemmingsplannen door 56 verouderde plannen te herzien en te bundelen in twintig nieuwe bestemmingsplannen.

2.5 Conclusies

Circa twee derde van de bestemmingsplannen in Soest is ouder dan tien jaar en voldoet niet aan de WRO. Niet alleen de wettelijke verplichting moet Soest aanzetten tot een actualisering van bestemmingsplannen. Een inkomstenderving (er mag geen leges gevraagd worden bij aanvragen voor bouwvergunningen), rechtsongelijkheid en een minder slagvaardige handhaving zijn nadelige gevolgen voor gemeenten die verouderde bestemmingsplannen hebben. Door standaardisering van de voorschriften en de toelichting en door bundeling van plannen is efficiëncywinst te behalen.

2.6 Aanbevelingen

Er wordt geadviseerd de bestemmingsplannen zo snel mogelijk te actualiseren. De volgende aanbevelingen kunnen hieraan bijdragen:

1. Formuleer standaardvoorschriften en toelichtingen voor bestemmingsplannen. Betrek hierbij de kennis van de provincie en die van gemeenten waar deze standaardisering al heeft plaatsgevonden.
2. Zet het proces van digitalisering dat de afdeling Planologie en Bouwen heeft ingezet, verder voort. Tracht van één van de te actualiseren bestemmingsplannen een ‘proeftuin’ voor digitalisering te maken.
3. Rond het onderzoek naar mogelijkheden voor bundeling van bestemmings-

¹¹ Betrokken ambtenaren van de gemeente en provincie noemen een aantal van twaalf tot dertien en tussen vijf en tien als het aantal bestemmingsplannen na bundeling.

plannen van de afdeling Planologie en Bouwen af.

3 PROCES EN ORGANISATIE

Een actualiseringslag met het oog op de nieuwe WRO vereist inzicht in de uitvoering, aansturing en organisatie. In paragraaf 3.1 bespreken we kort het planproces. In paragraaf 3.2 analyseren we op welke manier de keuze tot herziening van bestemmingsplannen tot stand komt. In paragraaf 3.3 en 3.4 komt achtereenvolgens de organisatie, inhoud en beleidsmatige aansturing aan de orde.

3.1 Doorlooptijd planproces

De totstandkoming van bestemmingsplannen kent de volgende fasen (zie bijlage 4 voor schematische weergave van het planproces):

1. Voorontwerp: opstellen plan, inspraak, overleg.
2. Ontwerp: ontwerpfase afgesloten met vaststelling door de raad.
3. Goedkeuring: plan ter goedkeuring door Gedeputeerde Staten.
4. Beroep: beroepsfase bij Raad van State.

De fasen na het voorontwerp, het formele deel van de procedure, liggen vast in wettelijke termijnen. Hierop is geen winst in doorlooptijd te boeken. Wel hangt de lengte van beroepsprocedures af van de aard en omvang van de bedenkingen. Het formele deel duurt, tot aan de inwerkingtreding van een bestemmingsplan, van ruim één jaar tot circa twee jaar. De nieuwe WRO voorziet in het verkorting van deze proceduretijd. De fase van provinciale goedkeuring komt te vervallen. Dit levert een verkorting van 21 tot 32 weken op.

De lengte van het voortraject waarin onderzoek en vooroverleg plaatsvinden, ligt niet vast en kan sterk variëren. De duur hangt onder meer af van de zwaarte van de planologisch ingreep en de omvang en complexiteit van het gebied (zijn er veel en veel soorten belangen). Een herziening van een bestemmingsplan voor een complex plangebied vraagt om meer en uitgebreider vooroverleg met andere instanties, zoals bijvoorbeeld provincie en het waterschap. Daarnaast verplicht een herziening de gemeente doorgaans tot het doen van een aantal onderzoeken in het kader van onder meer flora- en faunawetgeving en milieuwetgeving. De doorlooptijd voor het voortraject kan, met uitzondering van eenvoudige (conserverende) bestemmingsplannen twee jaar of langer duren.¹

De lengte van het planproces is in Soest, volgens het werkplan gemiddeld vier jaar. Deze gemiddelde doorlooptijd is gezien de aard van de plannen naar mening van de provincie in vergelijking tot andere Utrechtse gemeenten niet bovengemiddeld hoog.

¹ Er zijn gemeenten bekend waarin de herziening van een bestemmingsplan voor bijvoorbeeld een historische binnenstad tien jaar heeft gekost.

Lengte planproces na voorontwerp ligt vast

Lengte voortraject kan sterk variëren

Lengte planproces Soest niet bovengemiddeld lang

Nieuwe WRO:
versnelling of niet?

De nieuwe WRO voorziet in een verkorting van het formele deel van het planproces en heeft in theorie een verkorting van de totale proceduredtijd tot gevolg (zie bijlage 5). Of dit in de praktijk ook zo uitwerkt, is de vraag. De VROM-Raad vreest dat als gevolg van het weghalen van de rol van de provincie in het formele deel van de procedure, het informele (voor)overleg zwaarder wordt. Aangezien dit deel van de procedure geen wettelijke termijnen kent, kan per saldo de procedure mogelijke gemiddeld langer duren na invoering van de nieuwe WRO.² De provincie is voorstander van een zo vroeg mogelijke ambtelijke betrokkenheid bij de planvorming. De kwaliteit van het voorontwerp wordt hiermee naar mening van de provincie groter, aangezien de provincie kennis over bijvoorbeeld flora- en fauna-, en milieuwetgeving (vroegtijdig) inbrengt. De afdeling Planologie en Bouwen onderschrijft dit en meent dat met een grotere provinciale betrokkenheid in het ambtelijk vooroverleg een tijds-winst in het totale traject is te behalen.

Nieuwe WRO:
beheersverordening bij
ongewijzigd gebruik

Afgezien van de onbekendheid over de tijds-winst die in de herzienings-procedure kan worden bereikt, biedt de nieuwe WRO gemeenten een ander instrument om een actualiseringsslag te maken. Dit is de zogenoemde beheersverordening. Als er in een gebied geen ruimtelijke ontwikkelingen worden voorzien, dan kan de gemeente dit vastleggen in een beheersverordening. Deze verordening vervangt het bestemmingsplan voor dat gebied en legt de ruimtelijke situatie van dat moment vast. Met deze procedure wordt tijds-winst geboekt, aangezien het huidige gebruik van het gebied kan worden overgenomen én de procedure van het bestemmingsplan niet hoeft te worden doorlopen, maar kan worden volstaan met de voorschriften die de AWB voor vaststelling van verordeningen stelt.

3.2 Planning en programmering

Het Werkplan Bestemmingsplannen 2006 voorziet, net als de werkplannen van voorgaande jaren, in de start van de actualisering van één bestemmingsplan per jaar en het voortzetten van de in eerdere jaren ingezette plan-procedures. In het werkplan wordt echter geconstateerd dat door de start van actiegerichte bestemmingsplannen voor kleine gebieden de afgelopen jaren, 'de planmatige actualisering van bestemmingsplannen enigszins is vertraagd'.

De start van het planproces – en hiermee impliciet de keuze voor actualisering van het ene bestemmingsplan boven het andere – in Soest wordt door verschillende ontwikkelingen of initiatieven ingegeven, te weten:

1. door de raad gewenste planologische ontwikkeling;
2. door de provincie gewenste planologische ontwikkeling;
3. het tegengaan van door de provincie ongewenste ontwikkelingen;

² VROM-raad (2001). *Plannen met visie. Advies over het Voorontwerp Fundamentele Herziening Wet op de Ruimtelijke Ordening*. Den Haag: VROM-raad.

4. door andere overheidsinstelling gewenste planologische ontwikkeling;
5. het inspelen op stedenbouwkundige ontwikkelingen door de afdeling Planologie en Bouwen.

Ad. 1. De raad kan een stedenbouwkundige ontwikkeling wensen waar een wijziging van een bestemmingsplan voor nodig is. Over het algemeen is een structuurvisie het strategische beleidskader voor stedenbouwkundige ontwikkelingen en vindt de juridisch bindende vertaling hiervan plaats in een (herzien) bestemmingsplan. Een structuurvisie is overigens geen verplicht onderliggend document voor een bestemmingsplan. De structuurvisie voor Soest is namelijk al gerealiseerd en derhalve bij nieuwe stedenbouwkundige ontwikkelingen niet meer als strategisch document bruikbaar.³

Ad. 2. De provincie kan een bepaalde ontwikkeling van een gebied wensen. Bekend voorbeeld is het gebied Hart van de Heuvelrug. De provincie heeft een aantal partnergemeenten betrokken in de ontwikkeling van een aaneengesloten gebied met een natuur- en recreatiefunctie. Soest is één van deze gemeenten. Soest vertaalt de gewenste ontwikkeling lokaal in bestemmingsplannen. Bestemmingsplan Hart voor Groen vindt hierin haar oorsprong.

Ad. 3. De provincie kan handhavend optreden wat een bestemmingsplanwijziging tot gevolg kan hebben. Een voorbeeld in Soest is de rioolwaterzuiveringsinstallatie die niet (meer) conform milieuwetgeving was ingericht. De voorziening die noodzakelijk was om handhaving door de provincie te voorkomen was in strijd met het vigerende bestemmingsplan. Ondanks het feit dat de afdeling Planologie en Bouwen een oplossing zocht in een artikel 19-procedure, dwong de provincie een 'postzegelplan' af. Met een veel uitgebreider en intensiever ruimtelijke ordeningstraject tot gevolg.

Ad. 4. Een andere overheidsinstelling of gemeente kan een ontwikkeling op het grondgebied van de gemeente wensen die een bestemmingsplanwijziging noodzakelijk maakt. Een recent voorbeeld is de behoefte van het ministerie van Justitie om een uitbreiding van het detentiecentrum Kamp Zeist mogelijk te maken. Zowel de gemeente Zeist als de gemeente Soest actualiseren hun bestemmingsplan om deze ontwikkeling mogelijk te maken.

Ad. 5. De afdeling Planologie en Bouwen behandelt aanvragen voor bouwvergunningen. Een stijging van het aantal bouwaanvragen en een toename van het aantal artikel 19-procedures kan voor de afdeling aanleiding of signaal zijn tot het actualiseren van het betreffende bestemmingsplan.

Hoewel de planning van de werkzaamheden rondom de actualisering van bestemmingsplannen voor een jaar is vastgelegd in het jaarlijkse werkplan, ontbreekt het aan een meerjarige programmering voor te actualiseren

Geen programmering
actualisering
bestemmingsplannen

³ De start van de ontwikkeling van een nieuwe structuurschets voor Soest staat met het opstellen van een plan van aanpak in 2007 gepland.

bestemmingsplannen. Soest loopt hiermee in vergelijking tot andere gemeenten achter. In de door de VROM-Inspectie in 2005 onderzochte gemeenten had driekwart van hen een actualiseringsprogramma vastgesteld. De meeste van deze actualiseringsprogramma's geven aan dat de gemeenten de bestemmingsplannen tussen 2008 en 2010 actueel zullen hebben.

Meerjarenprogramma
beperkt 'verstoringen'
actualiseringsslag

Een (meerjaren)actualiseringsprogramma heeft als voordeel dat het 'verstoringen' in de actualisering kan minimaliseren en bijdraagt aan de inhaalslag. Een voorbeeld van een dergelijke 'verstoring' is de rioolwaterzuiveringsinstallatie. De afdeling Planologie en Bouwen zag zich door de provincie gedwongen tot het maken van het postzegelplan in plaats van een tijdelijke oplossing met een lichtere artikel 19-procedure. De gemeente had mogelijk sterker gestaan wanneer zij de provincie had kunnen wijzen op een meerjaren actualiseringsprogramma waarin, om het programma uit te voeren, postzegelplannen tot een minimum beperkt moeten worden. Als voorbeeld van een gemeente met een actualiseringsprogramma kan Zeist dienen. In deze gemeente heeft de raad een programma voor actualisering van bestemmingsplannen voor een aantal jaren vastgesteld. Aan deze programmering wordt zoveel mogelijk vastgehouden. Voor ontwikkelingen in de plangebieden waar een actualisering voor gepland staat, worden geen vrijstellingen van het bestemmingplan (krachtens artikel 19) verleend onder verwijzing naar de geprogrammeerde actualisering.

Actualisering
bestemmingsplannen
gebaat bij actuele
structuurvisie

Een ander beleidsdocument dat kan bijdragen aan de actualiseringslag is de structuurvisie. Een structuurvisie is een door de raad vastgesteld strategisch document met uitgangspunten van het ruimtelijk beleid. Het beleidsdocument bevat een visie voor de ruimtelijke ontwikkeling voor het gehele grondgebied van de gemeente. Een structuurvisie kan zich bijvoorbeeld uitspreken over het verleggen van de rode contouren ten behoeve van nieuwbouw.⁴ Hoewel in tegenstelling tot bestemmingsplannen de structuurvisie geen juridisch bindende werking heeft, zouden bestemmingsplannen de vertaling moeten zijn van de structuurvisie. De structuurvisie geeft de opstellers van het bestemmingsplan houvast bij het opstellen ervan. Ook in het proces van vaststellen van een bestemmingsplan door de gemeenteraad kan de structuurvisie bijdragen aan een soepeler besluitvorming, aangezien discussie over bijvoorbeeld de rode contouren in een eerder stadium is gevoerd. De structuurvisie voor Soest stamt uit 1992 en is verouderd. De voorgenomen ruimtelijke ontwikkelingen zijn gerealiseerd en dus is de structuurvisie aan herziening toe. De start van deze herziening staat gepland voor 2007.

⁴ De rode contour is in dit geval een grens gesteld in het provinciale Structuurplan waarbuiten een gemeente niet mag uitbreiden.

3.3 Organisatie en uitvoering

Inhaalslag en actueel houden met de huidige formatie niet mogelijk

De afdeling Planologie en Bouwen is trekker in het planproces. De meeste ambtelijke capaciteit is afkomstig van deze afdeling. Een stedenbouwkundige of juridisch medewerker, ondersteund door een stedenbouwkundig tekenaar, zijn met de uitvoering belast. In 2006 had de afdeling circa 2 fte beschikbaar voor de actualisering van bestemmingsplannen. In het afdelingsplan Planologie en Bouwen wordt een hoog ziekteverzuim in 2005 genoemd. Dit wordt mede verklaard uit de (ervaren) werkdruk. Door het ziekteverzuim wordt er afdelingsbreed op projectbasis extern tijdelijk personeel ingehuurd.

De genoemde inzet van 2 fte is volgens de afdeling voldoende om de lopende planprocessen te continueren en jaarlijks de actualisering van één bestemmingsplan te starten. De afdeling Planologie en Bouwen stelt vast dat met dit tempo een actualiseringsslag in Soest niet kan worden gemaakt. Deze conclusie heeft ook de VROM-Inspectie naar aanleiding van haar onderzoek in 2003 in Soest getrokken. Het is zelfs niet ondenkbaar dat de achterstand groter wordt en het aantal verouderde bestemmingsplannen zal groeien.

De afdeling zelf schat dat voor het actualiseren en actueel houden van alle bestemmingsplannen een structurele vergroting van de capaciteit met 2,5 tot 3,5 fte nodig is. Een jurist, een stedenbouwkundige en een stedenbouwkundig tekenaar zouden aan de huidige formatie moeten worden toegevoegd, schat de afdeling Planologie en Bouwen. Met deze formatie zou, naast de actualisering van de grote bestemmingsplannen, ook worden voorzien in nieuwe, actiegerichte bestemmingsplannen, postzegelplannen en artikel 19-procedures.

De verschillen in aard en complexiteit van bestemmingsplannen en nieuwe planologische ontwikkelingen maken dat de capaciteit die nodig is voor de actualiseringsslag moeilijk is te ramen. De afdeling baseert bovengenoemde schatting op het tijdschrijfsysteem en de ervaringen met productie en capaciteit van de afgelopen jaren.

Provincie tevreden over kwaliteit plannen en samenwerking Soest

Werkprocessen voor het maken van een bestemmingsplan zijn helder omschreven in het Kwaliteitszorghandboek van de afdeling. Een stedenbouwkundige of juridisch medewerker is met de uitvoering belast.

De sector Gemeentelijke Ruimtelijke Ontwikkelingen (GRO) van de provincie Utrecht kan in het planproces worden betrokken in het ambtelijk vooroverleg en wordt in een later stadium als belanghebbende geraadpleegd in het artikel-10-overleg. De Provinciale Planologische Commissie (PPC) beoordeelt een fase later het ontwerp bestemmingsplan. Zowel ambtelijk betrokkenen als betrokkenen uit de PPC oordelen positief over de kwaliteit van bestemmingsplannen uit Soest en het overleg en de samenwerking binnen het planproces.

Efficiencywinst uitbesteding onbekend

Recentelijk heeft de gemeente Soest twee keer gebruikgemaakt van hetzelfde externe bureau om de voorontwerpfase uit te voeren. De afdeling Planologie en Bouwen beoordeelt de invulling door dit bureau verschillend. Over het

verloop van het proces en de inhoud oordeelt de afdeling in het geval van het ene plan positief, over het andere is men minder positief. Voor een deel verklaart de afdeling dit verschil uit het feit dat de uitbesteding plaatsvond in een periode waarin de afdeling zocht naar een geschikte vorm en inhoud van bestemmingsplannen. In plaats van zeer gedetailleerde bestemmingsplannen werd gekozen voor globale bestemmingsplannen. Eén van de plannen opgesteld door het bureau bleek te globaal. Een adequate aansturing van een extern bureau is gebaat bij zo veel mogelijk standaardisering van indeling, voorschrift en toelichting (zie ook hoofdstuk 2).

Een duidelijk beeld van de efficiencywinst bij uitbesteding kan door de afdeling niet worden gegeven. In algemene termen zijn hier ook geen eenduidige uitspraken over te doen aangezien bestemmingsplannen in aard en omvang zeer kunnen verschillen. Wel dient bij uitbesteding rekening te worden gehouden met de aansturing die de uitbesteding van de afdeling vraagt.

3.4 Organisatie beleidsmatig

SMART-doelen voor concrete bestemmingsplannen

Voor de afdeling Planologie en Bouwen zijn twee documenten leidend in de actualisering van bestemmingsplannen: het (jaarlijkse) Werkplan Bestemmingsplannen en het Afdelingsplan Planologie en Bouwen. In beide documenten komt een kortetermijnplanning voor het starten en/of afronden van fasen in specifieke bestemmingsplanherzelingen terug. Activiteiten, bijvoorbeeld 'vaststellen (door de raad) van bestemmingsplan Soestdijk in tweede kwartaal 2006', en uitvoerder zijn duidelijk omschreven en voldoen aan de SMART-criteria. Ook wordt een algemeen doel, de start van één herziening per jaar, genoemd. Welke bestemmingsplannen hiervoor in aanmerking komen en waarom, is echter niet gemotiveerd.

Beleidsmatig niet adequaat ingespeeld op nieuwe WRO

In beide beleidsdocumenten wordt de beleidsontwikkeling rondom de nieuwe WRO geschetst. Er wordt geconstateerd dat voor het inlopen van de achterstand (bestemmingsplannen ouder dan tien jaar) een planmatige herziening nodig is, wat uitbreiding van de formatie noodzakelijk maakt. Er worden echter geen doelen gesteld om deze maatregelen uit te werken en concreet te maken. Evenmin wordt een beleidskeuze gemaakt om al dan niet te komen tot actualisering van alle bestemmingsplannen. Wel wordt in de programmabegroting 2007-2010 het 'structureel actualiseren van bestemmingsplannen elke tien jaar' als prioriteit in 2007 genoemd. In dit document wordt in het verlengde hiervan als doelstelling geformuleerd 'voldoen aan komende fundamentele herziening WRO'. Concrete maatregelen om deze doelstelling te bereiken worden niet genoemd. Evenmin is een tijdspad vastgelegd.

Onvoldoende aansturing afdeling door college

Hoewel het probleem van de achterstand van actualisering van bestemmingsplannen bij het college al geruime tijd bekend is, heeft het college geen visie op het oplossen van dit probleem ontwikkeld. In de uitvoering van het bestemmingsplanbeleid wordt uitgegaan van doelen en instrumenten die niet

(meer) passen bij de actuele beleidsontwikkeling. Zowel het (voorgenomen) rijksbeleid, de nieuwe WRO, als de vertaling hiervan door de raad in de laatste programmabegroting, vragen om een visie van het college op deze actualiteit. De afdeling Planologie en Bouwen wordt in dit opzicht niet op een adequate manier aangestuurd door het college. De afdeling heeft vooralsnog niet de opdracht noch de handvatten gekregen om oplossingen en organisatorische consequenties te onderzoeken.

3.5 Conclusies

De afdeling Planologie en Bouwen is toegerust om een actualisering van jaarlijks één bestemmingsplan te starten. Dit ambitieniveau, dat het college heeft neergelegd in de sturingsdocumenten voor de afdeling, past niet (meer) bij de huidige beleidsactualiteit. De naderende invoering van de nieuwe WRO en de kaders die de raad hierop in zijn programmabegroting heeft gesteld, vereisen een visie van het college op de problematiek. Deze visie ontbreekt vooralsnog.

3.6 Aanbevelingen

De doelstelling om te komen tot actuele bestemmingsplannen, zal moeten worden vertaald in concrete maatregelen. De volgende maatregelen kunnen worden genomen:

1. Stel een streefdatum vast waarop alle bestemmingsplannen actueel dienen te zijn.
2. Maak uitgaande van de streefdatum een realistische planning voor de actualiseringsslag. Maak hierbij gebruik van de mogelijkheden tot bundeling van bestemmingsplannen en houd tegelijkertijd rekening met de voortgaande veroudering van bestemmingsplannen.
3. Onderzoek hoeveel en welke extra capaciteit nodig is om de voorgestelde inhaalslag en opgestelde meerjarenplanning te kunnen realiseren. Baseer deze calculatie op de eigen managementinformatie en op ervaringen in andere gemeenten.
4. Leg doelen, inzet van middelen en planning vast in een meerjarenprogramma.
5. In plaats van het opstellen van één plan van aanpak, kan een aantal scenario's worden opgesteld. Op basis van de afweging van kosten en baten van deze scenario's kan worden gekozen voor een hoog of minder hoog tempo van actualisering.

4 CONTROLE EN INSPRAAK

Het bestemmingsplan beschermt de belangen van in dit geval de Soester burgers, ondernemers en andere belanghebbenden. Het algemene belang van de Soester bevolking wordt vertegenwoordigd door de gemeenteraad. De rol in en rolopvatting van de raad over bestemmingsplannen bespreken we in paragraaf 4.2. Direct belanghebbenden bij de herziening van bestemmingsplannen komen aan de orde in paragraaf 4.3. In paragraaf 4.1 bespreken we de rol die het college speelt in de uitvoering van het beleid over bestemmingsplannen.

4.1 Rol college

College bewust van achterstand maar afwachtende houding

Het college heeft in het duale stelsel een uitvoerende taak. Het college stuurt het ambtelijk apparaat aan en is verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid. De achterstand in de actualisering van bestemmingsplannen en de naderende vaststelling van de nieuwe WRO is het college bekend. Het college heeft in afwachting van de definitieve vaststelling van de nieuwe WRO een afwachtende houding aangenomen. Een analyse van en visie op de problematiek heeft tot voor kort ontbroken. Inmiddels lijkt het gevoel van urgentie bij het college wel aanwezig. Het college heeft tot doel te komen tot een zo hoog mogelijk percentage actuele bestemmingsplannen. De afdeling Planologie en Bouwen werkt aan een plan van aanpak. Het college volgt de vorderingen hiervan in het wethouderoverleg.

Gemeentebreed is structureel € 500.000,- voor uitbreiding van de capaciteit gereserveerd. Dit budget is niet naar afdeling of beleidsthema geormerkt. De afdeling Planologie en Bouwen verwacht dat circa € 200.000,- voor uitbreiding van de afdeling wordt uitgetrokken. Het college stelt zich echter op het standpunt dat de productiviteit binnen de afdeling eerst moet worden onderzocht en moet worden gekeken of en hoe efficiencywinst kan worden gemaakt, voordat aan extra formatie wordt gedacht. Zo bestudeert de afdeling de mogelijkheden om bestemmingsplannen samen te voegen en zoekt men naar oplossingen door te 'besparen' op andere activiteiten van de afdeling. Als de capaciteit van de afdeling Planologie en Bouwen uitbreidt, komt naar de mening van het college niet alleen de actualisering van bestemmingsplannen in aanmerking voor intensivering; ook de handhaving van bouwregelgeving heeft prioriteit. Het college wil de raad in het voorjaar van 2007 met een visiedocument informeren over de aanpak van het 'bestemmingsplannenprobleem'.

Aansturing apparaat beperkt

Door een afwachtende houding van het college heeft de afdeling lange tijd onvoldoende richting kunnen geven aan het beleid ter actualisering van bestemmingsplannen.

Hoewel het gevoel van urgentie op het moment van schrijven bij het college wel aanwezig is, ontbreekt het echter aan een duidelijke opdracht van het college aan de afdeling om te komen tot een plan van aanpak.

4.2 Rol raad

De raad heeft de volgende verantwoordelijkheden bij het actualiseren van bestemmingsplannen:

1. algemene aansturing ruimtelijke ordeningsbeleid;
2. vaststelling van bestemmingsplannen.

Ad. 1. De raad geeft de algemene kaders aan voor de uitvoering van het ruimtelijke ordeningsbeleid. Het vaststellen van een structuurvisie behoort hiertoe. Maar ook het algemeen sturing geven aan het ruimtelijke ordeningsbeleid binnen de wettelijke taken kan tot deze kaders behoren.

De rol van de raad in het algemene ruimtelijke ordeningsbeleid en meer specifiek in de actualisering van bestemmingsplannen conform de nieuwe WRO, is minder duidelijk dan de rol die de raad heeft bij het vaststellen van bestemmingsplannen. De programmabegroting is het basisdocument waarin de raad kaders vastlegt. Het Werkplan Bestemmingsplannen is het document waarmee de raad zich kan informeren over de voortgang en op deze manier haar controlerende rol kan invullen.

De raad heeft verschillende rolopvattingen over de actualisering van bestemmingsplannen. In het algemeen vindt men dat de voorlichting over de algemene inhoud van de nieuwe WRO die op 'de begrotingsmarkt' is gegeven adequaat is. Uit de raad komen enkele kritische geluiden over de manier waarop de raad is geïnformeerd over wat de nieuwe WRO voor consequenties heeft voor de gemeente Soest. Over de aansturing van het beleid voor bestemmingsplannen bestaan grofweg twee stromingen binnen de raad:

Rolopvatting raad:
continueren huidige
beleid of aanvalsplan
bestemmingsplannen

1. De kaders zijn voldoende gesteld in de programmabegroting. Ze voldoen namelijk aan de komende fundamentele herziening WRO. Er is door de afdeling geconstateerd dat bij het huidige tempo van de start van één bestemmingsplan per jaar deze doelstelling niet wordt gehaald. Er is in het najaar van 2006 door de raad ingestemd met het begroten van extra budget voor uitbreiding van het apparaat. Een deel hiervan kan worden ingezet voor de actualiseringsslag. De manier waarop deze inhaalslag wordt gemaakt, is een uitvoeringskwestie. Met andere woorden: een verantwoordelijkheid van college en ambtenarenapparaat en niet van de raad. De huidige documenten ter controle en kaderstelling, namelijk het werkplan en de programmabegroting, volstaan.
2. Er wordt in het werkplan een probleem geconstateerd, namelijk de actualiseringsslag kan met de huidige werkwijze niet worden gemaakt. De raad moet het college om een 'aanvalsplan' vragen. Het plan moet weergeven op welke manier de achterstand gaat worden ingelopen en welke keuzen hierin worden gemaakt. Het plan moet een beargumenteerde prioritering bevatten. De raad moet dus kunnen zien welke plannen als eerste worden

geactualiseerd en waarom en wanneer dit gebeurt. Alleen dan kan de raad haar kaderstellende en controlerende rol adequaat invullen.

Controle en sturing
beperkt

De raad zou zich moeten uitspreken over hoe zij geïnformeerd wenst te worden over de planning, opzet en voortgang van de actualisering van bestemmingsplannen. Een SMART-geformuleerde meerjarenprogrammering kan bijdragen aan het succes van de inhaalslag. Een programma op hoofdlijnen past bij een controlerende en kaderstellende rol van de raad. Dit programma zal op hoofdlijnen, bijvoorbeeld langs de lijn van de zogenoemde '3-w-vragen' (Wat willen we bereiken? Wat gaan we hiervoor doen? Wat gaat dit kosten?), moeten worden geformuleerd.

Ad. 2. De rol van de raad bij de vaststelling van bestemmingsplannen ligt wettelijk vast. Conceptplannen en in een later stadium ontwerpplannen dienen ter inzage te liggen voor de raad. Het definitieve bestemmingsplan wordt als raadsvoorstel in de raad gebracht. De rol van de raad ligt in het traject van vaststelling van individuele bestemmingsplannen hoofdzakelijk in volksvertegenwoordiging.

Invloed raad op inhoud
bestemmingsplannen
gewaarborgd

De invloed van de raad op de inhoud van bestemmingsplannen ligt wettelijk vast en is vertaald in de werkprocessen van de afdeling Planologie en Bouwen. De raad heeft voldoende mogelijkheden om haar invloed op bestemmingsplannen te gebruiken. Wel vraagt de nieuwe vergaderstructuur¹ van de raad een actieve houding van raadsleden. Raadscommissies zijn afgeschaft en ontwerpplannen worden dus niet meer standaard geagendeerd, maar kunnen één van de thema's zijn op 'het Raadhuisplein'. Onder andere uit de vergaderstukken blijkt dat de behandeling van ontwerpbestemmingsplannen in de raad leidt tot discussies op perceelsniveau. Dit kan een bijstelling van het ontwerpplan tot gevolg hebben. Hier doet zich het spanningsveld voor dat vaker in het duale stelsel zichtbaar wordt: enerzijds dient de raad op hoofdlijnen te sturen door het aangeven van kaders (en zich dus niet over individuele gevallen op perceelsniveau bezig te houden), anderzijds is de raad de volksvertegenwoordiging en zit het in haar aard om zich juist voor (individuele) belangen van de achterban in te zetten.

4.3 Rol belanghebbenden

Georganiseerde (niet ambtelijke) belanghebbenden krijgen op een aantal momenten in het planproces de mogelijkheid hun belangen naar voren te brengen:

1. artikel 10-overleg;
2. inspraak en zienswijze;
3. advies PPC.

¹ Raadscommissies zijn afgeschaft. Er wordt gewerkt met het 'Almere model', waarbij op een 'politieke markt' raadsleden zich kunnen infomeren.

Bijlage 2 geeft een overzicht van de belanghebbenden die in het kader van dit onderzoek zijn bevroegd over hun rol in en invloed op het planningsproces. Gezien de diversiteit in betrokkenheid en aard van de belangen, heeft dit een divers beeld opgeleverd.

Over het algemeen zijn belanghebbenden tevreden over de mogelijkheden die ze hebben om op (concept)bestemmingsplannen te reageren. De toegankelijkheid van de behandelende ambtenaren wordt positief gewaardeerd. In een enkel geval wordt een meer naar buitengerichte houding van ambtenaren verwacht, waarbij men meer actief wordt benaderd voor overleg.

Over de mate van invloed op het uiteindelijke plan zijn de meningen van georganiseerde belangenbehartigers minder unaniem. Enkele respondenten zien veel van hun suggesties terug in het bestemmingsplan. Anderen hebben de indruk dat, op het moment dat zij bij het planproces worden betrokken, het bestemmingsplan voor het grootste deel vastligt. Zij zouden ofwel eerder dan het artikel 10-overleg met ambtenaren over de inhoud van plannen willen overleggen of meer invloed willen hebben op de uitkomst van het artikel 10-overleg. Enkele partijen missen een argumentatie voor de keuzen die in de bestemmingsplannen zijn gemaakt. Verder wordt opgemerkt dat het definitieve plan niet altijd terug wordt gezien, dus niet eenvoudig kan worden geconstateerd op welke manier de inspraak resultaat heeft opgeleverd.

Met name over het landelijk gebied wordt opgemerkt dat de bestemmingsplan-procedures voor deze gebieden lang duren. Een respondent denkt dat landelijk gebied een lage prioriteit heeft. Een ander heeft de indruk dat er met het niet actualiseren van een plan in landelijk gebied bewust vertraging wordt opgelopen om ruimtelijke ontwikkelingen tegen te gaan. Verder bestaat er behoefte aan inzicht in welke bestemmingsplannen de komende jaren worden geactualiseerd. Hiermee kan eerder en beter het eigen belang worden ingebracht.

4.4 Conclusies

De achterstand in de actualisering van bestemmingsplannen en de (gevolgen van de) naderende vaststelling van de nieuwe WRO is het college bekend. Het college heeft hierin een afwachtende houding aangenomen. Hierdoor heeft de afdeling Planologie en Bouwen lang onvoldoende sturing vanuit het college gekregen om te komen tot een actualisering van bestemmingsplannen. Het college is voornemens de raad in het voorjaar van 2007 te informeren over de aanpak van de 'bestemmingsplannenproblematiek'. De raad is ambivalent over haar rol op dit punt. Een deel van de raad vindt dat de kaders voor het beleid voldoende zijn gesteld en dat de actualiseringsslag een verantwoordelijkheid is van het college. Een ander deel van de raad heeft behoefte aan een meer sturende rol en wil een plan van aanpak van het college zien.

4.5 Aanbevelingen

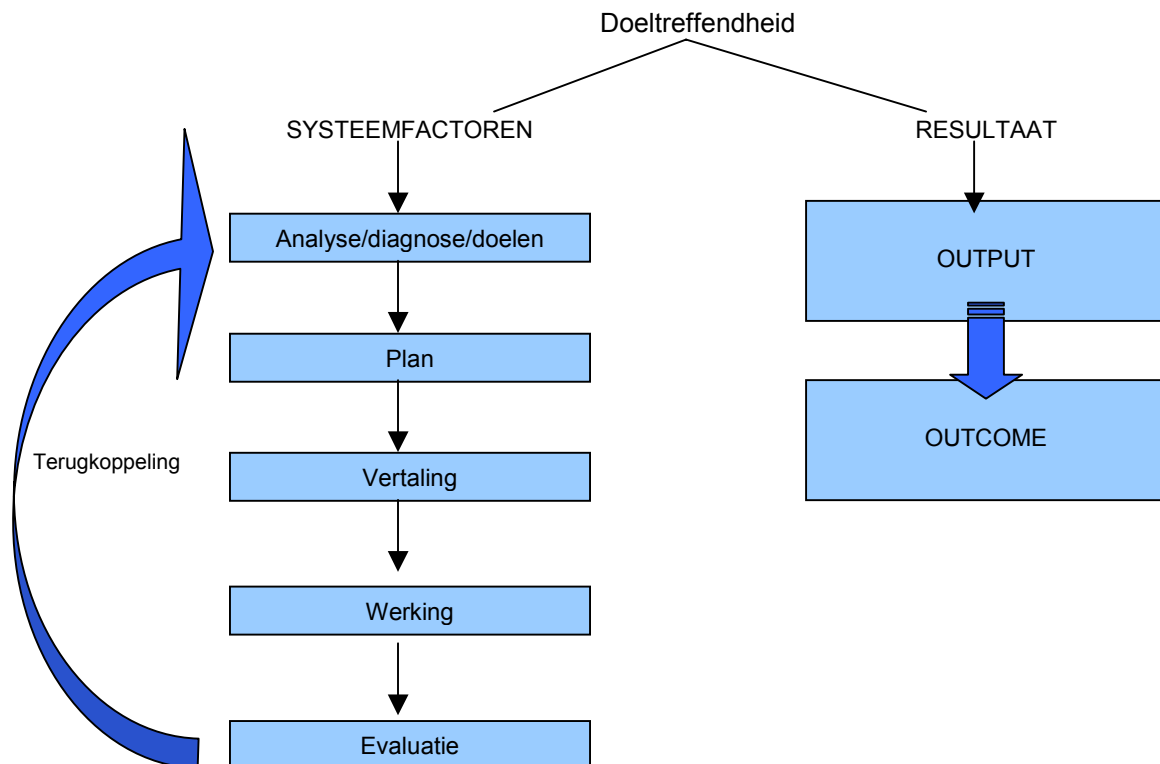
Uitgaande van de rollen van het college en de raad in het bestemmingsplanbeleid, doen we de volgende aanbevelingen:

1. De raad dient het college kaders aan te reiken waarbinnen het college haar visie op de uitvoering van het bestemmingsplanbeleid dient vorm te geven. Zo kan de raad bijvoorbeeld een termijn verbinden aan de actualiseringsslag. Ook kan de raad een prioritering aangeven waarbij eerst de bestemmingsplannen worden geactualiseerd waarbinnen zich veel ruimtelijke ontwikkelingen voordoen.
2. Het college dient vervolgens op korte termijn een duidelijke visie te formuleren op de actualisering van bestemmingsplannen.
3. Om een visie te kunnen onderbouwen, dient het college de afdeling de opdracht te geven het probleem (de achterstand) in kaart te brengen. Gevolgen van niet-ingrijpen en (formatie- en financiële) consequenties van het oplossen van het probleem, moeten deel uitmaken van deze inventarisatie.
4. De inventarisatie moet worden vertaald in doelen en instrumenten die voor de afdeling als handvatten kunnen dienen.
5. Het college moet de raad informeren over de vorderingen van de actualiseringsslag, zodat zij haar controlerende taak kan uitoefenen.

5 ACTUALISERING LANGS DE MEETLAT

In de voorgaande hoofdstukken zijn achtereenvolgens in beeld gebracht de stand van zaken van de actualisering van bestemmingsplannen, het proces en de organisatie waarbinnen dit plaatsvindt en de bestuurlijke en democratische inbedding. In dit hoofdstuk beoordelen we genoemde elementen aan de hand van een beoordelingskader en leggen zo de uitvoering van het bestemmingsplannenbeleid langs de meetlat. In paragraaf 5.1 beoordelen we de effectiviteit van het systeem waarbinnen de actualisering plaatsvindt. Paragraaf 5.2 geeft een indicatie van de effecten van het gevoerde beleid. Het in hoofdstuk 1 beschreven normenkader (zie figuur 5.1) was het uitgangspunt voor beide beoordelingsonderdelen.

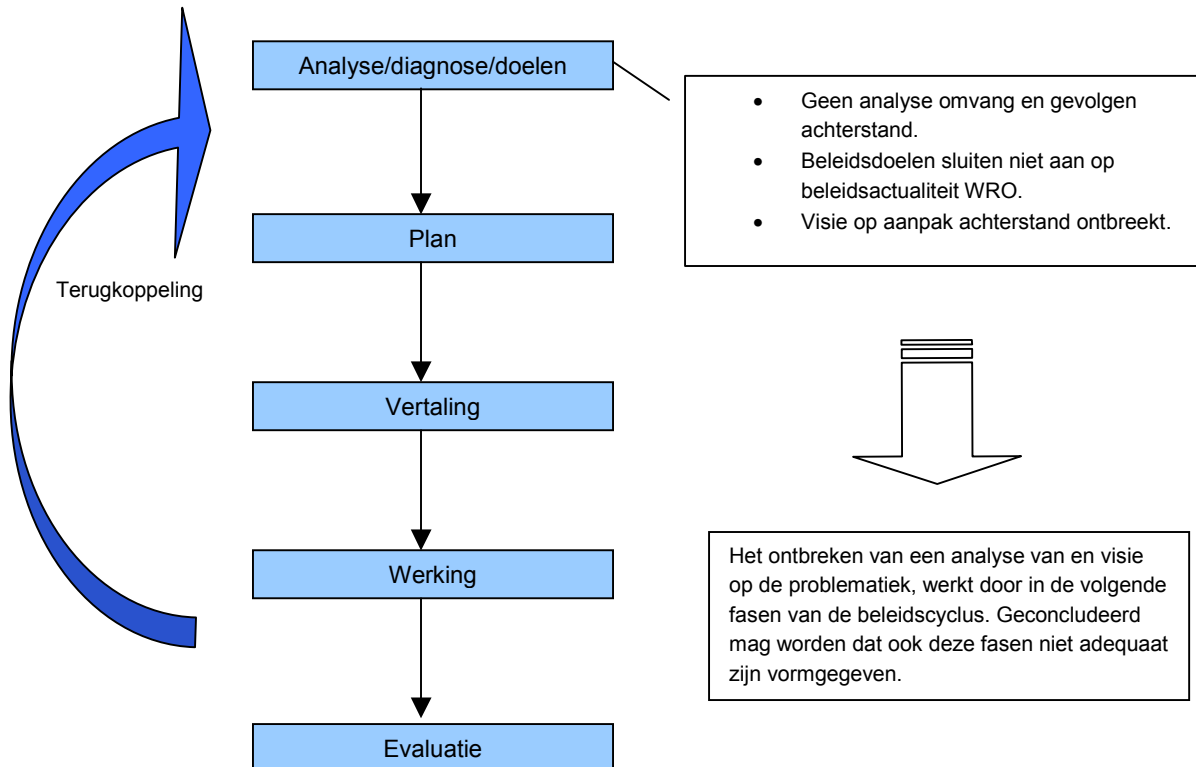
Figuur 5.1 Beoordelingsmodel doeltreffendheid



5.1 Systemfactoren langs de meetlat

De inrichting van het beleid wordt achtereenvolgens beoordeeld aan de hand van het model van de beleidscyclus (de vijf fasen van probleemanalyse tot en met evaluatie) en het 'SMART'-gehalte van het beleid.

Schematisch resulteert dit in de volgende analyse:



Een beoordeling van het beleid gericht op actualisering van bestemmingsplannen in Soest leidt samengevat tot de volgende conclusie. Een exacte analyse van de omvang, betekenis en urgentie van het probleem is niet gemaakt. Toch mag de globale inhoud van de nieuwe WRO, en meer specifiek de tienjaarstermijn, bij de gemeente als bekend worden verondersteld. Niet alleen is er een beperkte probleemanalyse gemaakt, er is lang voor gekozen om de daadwerkelijke vaststelling van de wet af te wachten voordat hierop beleidsmatig zou worden gereageerd. Wel heeft de raad zich met de programmabegroting voor 2007-2010 uitgesproken voor een actualiseringsslag van bestemmingsplannen. Redenerend vanuit het model van de beleidscyclus had in fase 2, op basis van de (nieuwe) ambitie van de raad namelijk een actualiseringsslag, een terugkoppeling moeten plaatsvinden naar fase 1. Ze hadden een uitgebreide probleemanalyse moeten maken, waarna ze op basis hiervan een plan van aanpak en de verdere fasen in de beleidscyclus hadden moeten volgen. Het vigerende werkplan bestemmingsplannen enerzijds en de programmabegroting en nieuwe WRO anderzijds sluiten niet op elkaar aan. Een analyse van het werkplan langs de beleidscyclus is hiermee niet meer relevant.

SMART-heid

Als uitgegaan wordt van het beleidsdoel dat de raad heeft gesteld, namelijk een actualisering van de bestemmingsplannen conform nieuwe WRO, dan ontbreekt het in het beleid aan SMART-doelen. De omvang van de

problematiek, het aantal verouderde bestemmingsplannen en capaciteit die een actualisering vraagt, zijn niet in kaart gebracht en dus niet *specifiek*. Aangezien er geen meerjarenplanning is voor de actualisering, is ook de voortgang niet *meetbaar*.

Op het punt van *acceptatie* en *aanvaardbaarheid* schiet het beleid tekort. Hoewel de raad zich heeft uitgesproken voor een actualiseringsslag, laat het college zich vooralsnog aanspreken op het werkplan. In dit plan wordt nog uitgegaan van een planning die nooit tot actualisering van alle bestemmingsplannen kan leiden. In het werkplan wordt vastgesteld dat een actualiseringsslag niet kan worden gemaakt met de huidige formatie. Recentelijk is er extra budget gereserveerd voor structurele uitbreiding van formatie. Dit budget is door de raad niet geoormd.

Vooralsnog is niet bekend of en hoeveel budget wordt uitgetrokken voor formatie voor actualisering van bestemmingsplannen. Een uitspraak over de *realiseerbaarheid* kan derhalve niet worden gedaan. Het beleid is evenmin *tijdsgebonden*. Er wordt volgens de programmabegroting uitgegaan van een actualisering. Het beleid spreekt zich echter niet uit over het tijdstip waarop de actualiseringsslag moet zijn afgerond en welke planning moet worden gevolgd om het doel te halen.

5.2 Resultaten langs de meetlat

De resultaten van het beleid worden beoordeeld op de uitkomsten in termen van prestaties van de gemeente (output) en de maatschappelijke effecten (outcome).

Output

In de gemeente Soest is circa zestig procent van de bestemmingsplannen ouder dan tien jaar en daarmee niet conform de nieuwe WRO. Uitgaande van een termijn van circa vier jaar per bestemmingsplan¹ en de start van één bestemmingsplanprocedure per jaar, is deze output onvoldoende om tot volledige actualisering te komen. De gemeente Soest wijkt hiermee niet af van andere gemeenten. De gemeenteonderzoeken van de VROM-Inspectie naar de uitvoering van VROM-regelgeving wijzen uit dat van de gemeenten die de inspectie in 2005 bezocht, slechts iets meer dan tien procent over een volledig actueel bestemmingsplannenbestand beschikt. Soest loopt wel achter als het gaat om de beleidsvorming. Driekwart van de gemeenten beschikte in 2005 over een programma voor actualisering.²

¹ Gerekend van het opstellen van een Programma van Eisen tot en met de goedkeuring door de Raad van State, volgens de provincie geen uitzonderlijk lange doorlooptijd.

² VROM-inspectie (2006). *Landelijke rapportage VROM-brede gemeenteonderzoeken*. Den Haag: ministerie van VROM.

Outcome

Het niet actueel zijn van bestemmingsplannen werkt op een aantal terreinen door.

- **Maatschappelijk**

Een burger die of een bedrijf of instelling dat een bouwvergunning aanvraagt in een plangebied met een verouderd bestemmingsplan, hoeft onder de nieuwe wet geen leges te betalen. Partijen die een zelfde vergunning aanvragen in een plangebied mét een actueel bestemmingsplan, zijn wel leges verschuldigd. Dit leidt kortom tot een vorm van rechtsongelijkheid.

- **Financieel**

De sanctie op het niet actueel zijn van bestemmingsplannen is dat er voor bouwaanvragen geen leges mogen worden geïnd. Dit betekent dat de gemeente (een deel van) haar dienstverlening niet vergoed ziet en te maken heeft met een derving van inkomsten. Een schatting van deze inkomstderving valt buiten de kaders van dit onderzoek. Daarnaast zijn de opbrengsten uit bouwleges moeilijk te ramen. Deze hangen af van de aantallen aanvragen en de sterk uiteenlopende omvang van de bouwkosten per aanvraag. Dit leidt ertoe dat er jaarlijks verschillen kunnen ontstaan tussen de gemeentelijke opbrengsten uit bouwleges (zie tabel 5.1).

Als er wordt uitgegaan van een gemiddelde over de opbrengsten uit bouwleges van de afgelopen jaren en we gaan ervan uit dat de bouwaanvragen in aantal en omvang min of meer gelijkelijk verspreid zijn over actuele en niet-actuele bestemmingsplannen (circa 60 procent van de bestemmingsplannen is niet-actueel), is een grove schatting van de inkomstderving te maken. Het inkomstenverlies zou kunnen oplopen tot meer dan € 650.000,- per jaar.³

Tabel 5.1 Inkomsten bouwleges gemeente Soest

Jaar	Opbrengsten bouwleges
2006	€ 874.412
2005	€ 911.613
2004	€ 791.140
2003	€ 1.475.150
2002	€ 819.393
2001	€ 1.064.941
Gemiddeld 2001-2006	€ 989.442

Bron: Afdeling Financiën en Belastingen gemeente Soest

Ruimtelijke ordening

Hoewel Soest in het geval van bestemmingsplan Kamp Zeist en Hart voor Groen adequaat op landelijk c.q. provinciale ontwikkelingen heeft ingespeeld, bestaat er bij verouderde bestemmingsplannen een risico dat recent provinciaal en landelijk ruimtelijk beleid er niet in is verwerkt. Dit kan ertoe

³ Uitgaande van de gemiddelde legestarieven over de periode 2001-2006.

leiden dat ontwikkelingen die naar huidige inzichten niet (meer) gewenst zijn, toch moeten worden toegestaan, omdat het verouderde bestemmingsplan deze ontwikkelingen niet uitsluit. In actuele bestemmingsplannen kunnen het meest recente rijksbeleid (onder andere de Nota Ruimte), actuele wettelijke normen (Besluit luchtkwaliteit, Externe veiligheid), vigerende streekplannen, maar ook het eigen gemeentelijk beleid zijn doorvertaald en vastgelegd.

Daarnaast kan het niet-actueel zijn van bestemmingsplannen een nadelig effect hebben op de handhaving van bouwregelgeving. Verouderde bestemmingsplannen blijken niet altijd voldoende basis c.q. houvast voor handhaving te bieden.⁴

Urgentie

Het wetsvoorstel voor de herziene WRO is door de Eerste Kamer goedgekeurd. Het ministerie van VROM verwacht dat de wet in het vierde kwartaal van 2007 in werking zal treden.⁵ In het veld, onder andere bij de provincie en de VNG, is de verwachting dat de wet per januari 2008 nog niet in werking zal treden. Reden hiervan is een impasse tussen provincies en gemeenten en rijk over de bevoegdheden van de WGR-plusregio's in het ruimtelijke ordeningsbeleid. Hierdoor wordt de Invoeringswet WRO vertraagd.

Ondanks het feit dat de inwerkingtreding van de nieuwe WRO ver weg lijkt, is de situatie in Soest urgent. De achterstand is groot en gezien de looptijd van een bestemmingsplanprocedure dient de gemeente zo snel mogelijk in te spelen op de nieuwe wet.

⁴ Zie voetnoot 6.

⁵ Zie VROM (2006). *De nieuwe wet Ruimtelijke Ordening geeft ruimte. Stand van zaken 1 november 2006*. Den Haag: ministerie van VROM.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1

Begrippenlijst

Actiegericht bestemmingsplan

Een actiegericht bestemmingsplan is een bestemmingsplan dat een bepaalde (nieuwe) ruimtelijke ontwikkeling mogelijk moet maken.

Artikel 10-overleg

Artikel 10 van het Besluit op Ruimtelijke Ordening verplicht gemeenten over nieuwe/herziene bestemmingsplannen te overleggen met andere relevante besturen, zoals waterschappen, naburige gemeenten van wie belangen in het geding zijn, rijksdiensten en de provincie.

Postzegelplan

Wanneer een bouwplan niet past binnen de criteria van het geldende bestemmingsplan en de gemeente geen artikel 19-procedure kan of wil toepassen, wordt ook wel eens gekozen voor een bestemmingsplanherziening. Als het bijvoorbeeld een bouwplan van geringe omvang betreft, zoals een enkele woning of gebouw dat wordt gesitueerd op een kavel waarop een andere bestemming geldt, wordt er een zogenoemde partiële herziening toegepast. Dit postzegelplan betreft een minibestemmingsplan, dat veel verwijst naar het hoofdbestemmingsplan waarbinnen deze valt met aanvullende voorschriften om het bouwplan te kunnen realiseren.

PPC

De Provinciale Planologische Commissie (PPC) beoordeelt het ontwerpbestemmingsplan. In de PPC zitten vertegenwoordigers van diverse ministeries en onder andere de Kamer van Koophandel, de Land- en Tuinbouworganisatie, het Bestuur Regio Utrecht en Vrouwen Adviescommissie (VAC). De gemeente verwerkt het advies van de PPC in het bestemmingsplan. Tegen het ontwerpbestemmingsplan kunnen burgers en belangenorganisaties zienswijzen indienen. De gemeente beoordeelt deze zienswijzen.

Structuurvisie

De structuurvisie is een strategisch beleidsdocument. De visie moet de uitgangspunten van het ruimtelijk beleid bevatten. Ook moet worden aangegeven hoe men verwacht dat beleid uit te gaan voeren. Voor het bestuur is het een vertrekpunt voor de afweging bij elke concrete ruimtelijke beslissing en voor de inzet van bestuurlijke uitvoeringsinstrumenten, zoals het vaststellen van bestemmingsplannen, het opstellen van uitvoeringsprogramma's met daarbij behorende prioriteiten en inzet van menskracht, het beschikbaar stellen van financiële middelen en het sluiten van bestuursovereenkomsten. Voor anderen maakt de beleidsvisie kenbaar tegen welke achtergrond deze beslissingen zijn ontwikkeld en vastgesteld. De visiedocumenten dragen tevens bij aan de afstemming van ruimtelijke beleidsvoering op verschillende bestuursniveaus.

BIJLAGE 2

Respondenten

Afdeling Planologie en Bouwen	Afdelingshoofd Stedenbouwkundige
College van B en W Gemeenteraad	Wethouder ruimtelijke ordening Raadsgriffier Vertegenwoordigers/specialisten raadsfracties
Provincie Utrecht	Sector Gemeentelijke Ruimtelijke Ontwikkelingen
PPC	Secretaris GLTO VACpunt Wonen
Artikel 10	Waterschap Vallei en Eem Kamer van Koophandel Soester Zakenkring LTO Recron Stichting Cliëntenraad Chronisch Zieken en Gehandicapten Soest VACpunt Wonen Soest Monumenten Commissie Soest Stichting Behoud de Eemvallei

BIJLAGE 3

Bronnen

Afdelingsplan 2006. Afdeling Planologie en Bouwen gemeente Soest.

'De nieuwe Wet ruimtelijke ordening geeft ruimte.' Informatieblad VROM (stand van zaken 1 november 2006).

Gemeentelijke verordening op de heffing en invordering van leges 2007 Soest.

Kwaliteitszorghandboek bestemmingsplannen afdeling Planologie en Bouwen.

Memorie van Toelichting bij wetsvoorstel WRO.

Overzicht bestemmingsplannen gemeente Soest (stand november 2006).

Soest actief en open: aan de slag. Programmabegroting 2007-2010 gemeente Soest.

Sociaal Economische Raad (2001). *Advies over voorontwerp Wro*. Den Haag: SER.

Staatsblad (2006). Wet van 20 oktober 2006, houdende nieuwe regels omtrent de ruimtelijke ordening (Wet ruimtelijke ordening).

VROM-Inspectie (2004) *Uitvoering en handhaving van VROM-regels door de gemeente Soest in 2003. Rapportage over de uitvoering en handhaving van VROM-regelgeving en beleid*. Den Haag: VROM-Inspectie.

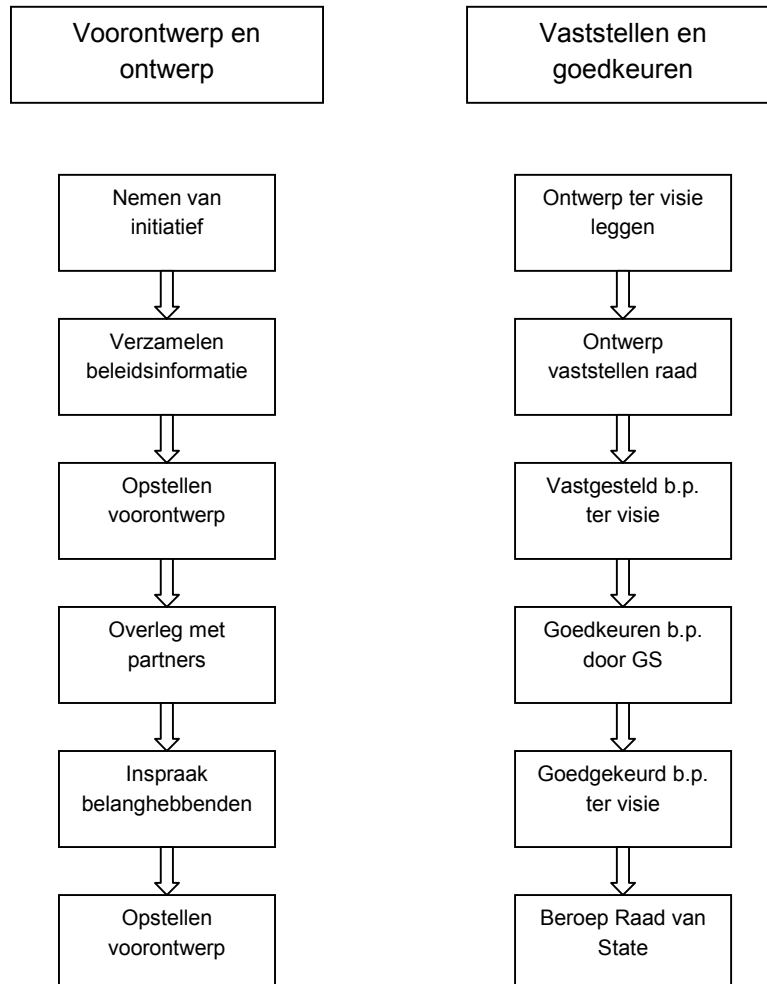
VROM-Inspectie (2005). *Landelijke Rapportage VROM-brede gemeente-onderzoeken 2005*. Den Haag: VROM-Inspectie.

VROM-Raad (2001). *Plannen met visie. Advies over het Voorontwerp Fundamentele Herziening Wet op de Ruimtelijke Ordening*. Den Haag: VROM-Raad.

Werkplan Bestemmingsplannen 2006. Afdeling Planologie en Bouwen gemeente Soest.

BIJLAGE 4

Bestemmingsplanprocedure in schema



BIJLAGE 5

Doorlooptijd WRO en nieuwe WRO

Bestemmingsplan WRO*		Bestemmingsplan nieuw WRO*	
Terinzagelegging + zienswijzen	6 weken	Terinzagelegging + zienswijzen	6 weken
Vaststelling plan bij zienswijzen	8-16 weken	Vaststelling plan bij zienswijzen	12 weken
Toezening provincie, terinzagelegging + bedenkingen	8 weken		
Goedkeuring bij bedenkingen	13-24 weken		
Bekendmaking	2 weken	Bekendmaking	2 weken
Inwerkingtreding	6 weken	Inwerkingtreding	6 weken
Totaal	43-62 weken		26 weken

* Beschrijving van het 'formele' deel van het planproces.

