

Heerlen

Eisen aan een goede Ruimtelijke Ordening

- Toelichting bij Bestemmingsplan
- Ruimtelijke onderbouwing bij omgevingsvergunning
- Motivatie voor enige andere ruimtelijke besluitvorming

A. TOELICHTING OF RUIMTELIJKE ONDERBOUWING of andere motivatie

Doel en functie

De wet eist dat een bestemmingsplan wordt voorzien van een toelichting. Het doel van deze toelichting is om de afwegingen te verantwoorden, die de grondslag vormen van het bestemmingsplan.

Voor het verlenen van een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c Wabo (strijd met bestemmingsplan) is o.g.v. artikel 2.12, eerste lid, sub a, sub 3° Wabo een 'goede ruimtelijke onderbouwing' vereist. De functie van de ruimtelijke onderbouwing is, naast het verantwoorden van de gemaakte afwegingen, ook het verantwoorden van de afwijking van het geldende bestemmingsplan. Daarnaast zijn er andere vormen van besluitvorming die dienen te voldoen aan de eisen van een goede ruimtelijke ordening, zoals de gevallen als bedoeld in artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2° Wabo (*de zogenaamde kruimelgevallen*).

De verantwoording voor zowel de toelichting, als de ruimtelijke onderbouwing, als de motivatie ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening vindt plaats door de argumenten vóór en tegen naast elkaar te leggen om zo tot een belangenafweging te komen. Die afweging moet zodanig zijn dat duidelijk is dat de gemeente redelijkerwijze mee kan werken aan realisering van het plan.

Verder zijn deze onderbouwingen gericht aan iedereen (iedereen mag hem tijdens de procedure komen inzien), inclusief (eventueel) de rechter. De verantwoording is dus niet primair gericht aan de gemeente (hoewel hij daar wel wordt getoetst).

Bij het opstellen van deze onderbouwingen zijn dus twee dingen belangrijk:

1. Houd rekening met het lezerspubliek (=iedereen), dat de onderbouwing moet kunnen begrijpen.
2. De verantwoording moet zakelijke en objectieve argumenten geven voor de afwijking van het geldende bestemmingsplan (waaraan iedereen namelijk zijn rechtszekerheid ontleent).

Er worden bijvoorbeeld géén afspraken met ambtenaren aangehaald. Om te beginnen hebben uitspraken van ambtenaren rechtens geen enkele bindende werking, maar bovendien voldoet dit niet aan het criterium van zakelijke en objectieve argumenten. Voor de argumentatie mag natuurlijk wel – inhoudelijk - gebruik worden gemaakt van een eventueel voorliggend gemeentelijk advies, maar de argumenten moeten altijd voor zichzelf spreken.

Dus *niet* “meneer / mevrouw X van de gemeentelijke sectie stedenbouw vindt dit een goed plan”, maar *wel* “stedenbouwkundig gezien is het plan een goede oplossing/invulling, omdat ...”.

Dus *niet* “meneer / mevrouw Y van de gemeentelijke sectie bodem is akkoord”, maar *wel* “uit het bodemonderzoek, verricht door ... op ... (datum) blijkt dat ...”.

Inhoud van de toelichting /ruimtelijke onderbouwing of andere ruimtelijke motivatie

In het Besluit ruimtelijke ordening is neergelegd welke onderwerpen in de toelichting of de ruimtelijke onderbouwing beschreven moeten worden. Dit zijn de eisen die kunnen worden gedestilleerd uit de wetgeving, de EU-regelgeving, internationale verdragen en de jurisprudentie.

De eisen ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening van aan ander besluit, zoals de kruimelgevallenregeling, zijn niet dwingend bij wet geregeld. Een goede ruimtelijke ordening betreft basaal het reguleren van een goed woon-, werk- en leefklimaat. Onderstaande aspecten kunnen, afhankelijk van de concrete omstandigheden van het geval, relevant zijn om te beoordelen of sprake is van een goede ruimtelijke ordening.

Heerlen

Hierbij moet meteen worden opgemerkt dat - al naar gelang de aard en omvang van het project – niet alle aspecten daadwerkelijk of even uitgebreid aan bod hoeven te komen.

De standaardlijst die nagelopen moet worden luidt als volgt:

1. Een beschrijving van het projectgebied en het bouwplan

Om te beginnen wordt omschreven waar het plangebied cq bouwplan zich bevindt (straatnaam met huisnummer of heldere locatie-aanduiding), en hoe het plan in zijn omgeving ligt (op wijk- of straatniveau), inclusief een of meer duidelijke overzichtskaartjes en een situatieschets. Ook is relevant wat het plangebied en/of bouwplan precies behelst, bijv. x aantal woningen of y m² bedrijfsvloeroppervlak, maar ook aanleg of aanpassingen aan openbare ruimte. Verder kan in de jurisprudentie een lijn worden ontdekt dat een alternatievenafweging dient plaats te vinden. Waarom dient deze ontwikkeling op deze locatie plaats te vinden en vallen andere locaties af? Daarnaast wordt omschreven of het bouwplan een bouwplan betreft in de zin van art. 6.2.1 Bro. Hiervan is al sprake bij de bouw van één of meer woningen of andere hoofdgebouwen (= afkomstig van p. 5). De omvang van het gebied dat ontwikkeld wordt door middel van bebouwing en de aanleg van openbare ruimte moeten omschreven worden en op kaart aangegeven worden.

2. De geldende planologische situatie en de afwijking daarvan in het plan

Hier kort samengevat wat volgens het geldende bestemmingsplan mag; vervolgens wordt beschreven op welke onderdelen het project en/of bouwplan afwijkt van het bestemmingsplan. Daarbij wordt de keuze voor de nieuwe bestemmingen verantwoord.

3. De toetsing aan de algemene beleidslijnen op verschillende niveau's *

Op verschillende bestuurlijke niveau's worden beleidsstukken geformuleerd en gepubliceerd:

1. rijk (evt. ook EU)
2. provincie
3. regio: in beginsel Parkstad Limburg
4. gemeente.

Een overzicht van mogelijk relevante beleidsstukken is opgenomen in bijlage 1.

Het project moet kunnen worden verantwoord vanuit de actuele beleidskaders. Uiteraard hoeven **alleen die beleidsstukken die enige relevantie** hebben voor het project aan de orde te komen: dit kan dus van geval tot geval verschillen. Daarnaast kan gesteld worden dat de omvang en grondigheid van de onderbouwing in verhouding mag staan tot de aard en omvang van het project: zo hoeft voor de bouw van een klein kantoor-gebouw van 500 m² natuurlijk niet het hele rijksbeleid op het gebied van wonen te worden behandeld.

4. Toetsing aan bestaande / potentiële belemmeringen t.g.v. omstandigheden in de omgeving

Zonder deze uitputtend te willen omschrijven kunnen de volgende aspecten worden omschreven.

1. milieu-aspecten:
 - a. bodem,
 - b. geluid,
 - c. waterhuishouding,
 - d. luchtkwaliteit,
 - e. ecologie
 - f. duurzaamheid
 - g. externe veiligheid
 - h. milieuhinder (bedrijvigheid/spuitsirkels)
 - i. trillingen, windhinder
 - j. kabels en leidingen
 - k. lichthinder/schaduwwerking

Heerlen

2. natuur en landschap,
3. cultuurhistorie en archeologie,
4. planschade.

Deze aspecten moeten in principe altijd worden behandeld. In sommige gevallen kan echter worden volstaan met de constatering dat een aspect voor dit project niet relevant is. Zo hoeft bij een inbreidingslocatie in de binnenstad *doorgaans* geen onderbouwning te worden gegeven voor ecologie (hetgeen echter weer anders kan liggen als de locatie 20 jaar braak heeft gelegen). Wel moet worden aangegeven waarom er geen ecologische relevantie is, evenals bij lucht e.d. Het blijft dus een beoordeling per geval.

5. De effecten van het project op de (ruimere) omgeving

Dit is een belangrijk onderdeel van de totale afweging: welke uitstraling heeft het plan op de *ruimere* omgeving, dus niet alleen de directe burens. Hierbij horen m.n. de volgende aspecten aan bod te komen:

1. stedenbouw, inclusief landschappelijke aspecten,
2. parkeren, verkeer en ontsluiting,
3. eventueel economische aspecten (invloed op de verzorgingstructuur)

6. Een integrale afweging van alle bij het project betrokken belangen

Alle aspecten die onder 3, 4 en met name 5 aan de orde zijn gekomen, leiden tot een onderlinge afweging. Deze is bepalend voor de haalbaarheid van het project, in die zin dat de afwijking van het geldende bestemmingsplan verdedigbaar moet zijn. Dit is het belangrijkste onderdeel van de ruimtelijke onderbouwning waarop de provincie, dan wel (eventueel) de rechter toetst.

Het gaat hier nadrukkelijk om een **belangenafweging**, dat wil zeggen een afweging van de voor- en de nadelen bij te maken keuzes.

7. Uitvoerbaarheid

Ten aanzien van een ruimtelijke ontwikkelingen dient te worden aangetoond dat deze uitvoerbaar is. Bij bestemmingsplanwijzigingen geldt zelfs de expliciete eis dat de voorgestane wijziging (bouwplan, verandering van gebruik, amoveren bebouwing) uitvoerbaar is binnen de planperiode van 10 jaar.

Deze uitvoerbaarheid kunnen we opdelen in de volgende aspecten.

Een verantwoording van de maatschappelijke uitvoerbaarheid

Deze verantwoording ziet op het maatschappelijk draagvlak voor het project, welk immers afwijkt van het vastgestelde bestemmingsplan. Ingevolge het bepaalde in het Bro dient te worden aangegeven hoe burgers en maatschappelijke organisaties bij de planvorming worden betrokken. Hier worden te zijner tijd de resultaten van de inspraak en vooroverleg en de zienswijzen beschreven, alsook de wijze waarop de gemeente/initiatienemer hiermee omgaat, maar ook eventuele informatieavonden/bulletins e.d..

De gemeente regelt de procedure om derden te betrekken bij de totstandkoming van een bestemmingsplan/projectbesluit door de mogelijkheid te bieden voor inspraak, vooroverleg en zienswijzen. Dit onderdeel kan pas worden ingevuld in de loop van de procedure en kan dus in het voorontwerp bestemmingsplan of ontwerp ruimtelijke onderbouwning als 'pro memorie' worden opgenomen.

Heerlen

Financiële/ Economische Uitvoerbaarheid

De gemeente dient te verantwoorden dat het niet gebleken is dat een plan in financiële zin niet onuitvoerbaar is. In de regel is dat vrij eenvoudig aan te leveren.

Indien de financiële uitvoerbaarheid twijfelachtig is, dan kan het zijn dat grondiger onderzoek moet worden gedaan naar de financiële onderbouwing van het plan en de uitkomsten daarvan dienen inzichtelijk te worden gemaakt. In concreto betekent dit dat inzichtelijk moet zijn wat de uitvoering van het plan kost en dat de hiervoor benodigde gelden beschikbaar zijn. Dit kan betekenen dat inzage moet worden gegeven in exploitatieopzetten, bedrijfsboekhoudingen, bedrijf- of projectbegrotingen, inzicht in overheidsbudgetten voor zaken als planschade en onteigening. Indien sprake is van kostenverhaal dient hierop te worden ingegaan (zie ook D. Het Exploitatieplan). Onder bepaalde omstandigheden hoeven vertrouwelijke gegevens niet te worden prijsgegeven. De uitkomsten van het verrichte onderzoek en de hierbij betrokken elementen moeten wel kenbaar worden gemaakt.

Economische uitvoerbaarheid heeft met name betrekking op de vraag of er wel een daadwerkelijk behoefte aan de voorgenomen planontwikkeling bestaat. Van belang bij woningbouwplannen is dan bijvoorbeeld dat er een recent woningbouwbehoefteonderzoek voor handen is. Andere voorbeelden zijn de onderzoeken naar vraag aan en restruimte voor detailhandel en/of kantoren. Indien sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling dien de volledige afweging in het kader van de "Ladder van duurzame verstedelijking (artikel 3.1.6 Bro) te worden beschreven.

Feitelijke uitvoerbaarheid

Zijn er geen overige feitelijke of privaatrechtelijke belemmeringen aanwezig die de uitvoerbaarheid in de weg staan?

Hierbij kan worden gedacht aan zaken als kabels en leidingen.

Maar ook evidente privaatrechtelijke belemmeringen in het kader van bijvoorbeeld eigendom of huurovereenkomsten.

Wanneer sprake is van een evidente privaatrechtelijke belemmering is afhankelijk van de concrete omstandigheden van het geval en de jurisprudentie op dit gebied.

Heerlen

B. VORMGEVING EN STANDAARDEN

Omdat ruimtelijke besluitvorming (vgl. bestemmingsplan, beheersverordening, omgevingsvergunning met een ruimtelijke onderbouwing) ook digitaal vastgesteld moet worden en digitaal raadpleegbaar en uitwisselbaar moet zijn, dienen de regels te voldoen aan bepaalde standaarden.

In dit kader verwijzen wij naar het Handboek ruimtelijke plannen Gemeente Heerlen.

Hieruit kan de structuur van de ruimtelijke besluitvorming in Heerlen worden afgeleid, als ook de dwingende vormvoorschriften.

AVG en Ruimtelijke plannen

De Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) is een Europese verordening die de regels voor de verwerking van persoonsgegevens door particuliere bedrijven en overheidsinstanties in de hele Europese Unie standaardiseert. Het doel is niet alleen om de bescherming van persoonsgegevens binnen de Europese Unie te garanderen, maar ook om het vrije verkeer van gegevens binnen de Europese interne markt te waarborgen. De verordening geldt wereldwijd voor alle ondernemingen en organisaties die persoonsgegevens bijhouden en verwerken van natuurlijke personen in de Europese Unie, onafhankelijk of er al dan niet betaald wordt voor diensten of producten.

Op grond van de Algemene verordening gegevensbescherming wordt het afgeraden persoonsgegevens elektronisch beschikbaar te stellen, i.e. op internet te publiceren. Inspraak- of zienswijzennota's, raadsbesluiten of in de toelichting opgenomen persoonsgegevens moeten voor publicatie geanonimiseerd worden. Dat betekent dat naam-, adres- en woonplaatsgegevens van natuurlijke personen verwijderd moeten worden. Deze gegevens mogen wel in de papieren versie van het bestemmingsplan opgenomen worden indien deze niet openbaar gemaakt worden. Gegevens mogen niet worden verwerkt tenzij er ten minste één wettelijke basis is om dit te doen. De AVG kent 6 grondslagen voor het verwerken van persoonsgegevens:

1. Toestemming van de betrokken persoon.
2. De gegevensverwerking is noodzakelijk voor de uitvoering van een overeenkomst.
3. De gegevensverwerking is noodzakelijk voor het nakomen van een wettelijke verplichting.
4. De gegevensverwerking is noodzakelijk ter bescherming van de vitale belangen.
5. De gegevensverwerking is noodzakelijk voor de vervulling van een taak van algemeen belang of uitoefening van openbaar gezag.
6. De gegevensverwerking is noodzakelijk voor de behartiging van de gerechtvaardigde belangen.

De aanvrager is zelf verantwoordelijk om te beoordelen of hij zich voor een verwerking van persoonsgegevens kan baseren op één van de 6 grondslagen.

Digitaal ter inzage leggen

Voor een correcte beschikbaarstelling langs elektronische weg als wettelijk voorgeschreven moeten, naast de dataset die conform de STRI beschikbaar moet worden gesteld, ook de bijlagen die zijn opgenomen bij de planregels en de bijlagen die zijn opgenomen bij de onderbouwing langs elektronische weg beschikbaar worden gesteld.

communicatiestijl gemeente Heerlen

Om duidelijkheid en eenduidigheid in de aanduiding van afzender en verantwoordelijken van gemeentelijke media (en door of namens de gemeente te publiceren documenten) te realiseren, dient een gemeentelijk colofon de volgende zaken te bevatten:

- uitgave gemeente Heerlen;
- datum.

Namen of logo's van afdelingen, medewerkers, vormgevers, drukkers, binders, verspreiders, tekstschrijvers en dergelijke zijn niet toegestaan.

Als door beeldrecht de naamsvermelding van de fotograaf/filmproducent vereist is, dan niet in het colofon maar bij voorkeur subtiel onder/in de foto.

Heerlen

C. HET EXPLOITATIEPLAN

De paragraaf Economische uitvoerbaarheid, die onderdeel uitmaakt van een bestemmingsplan of ruimtelijke onderbouwing, is mede vanwege het kostenverhaal een belangrijke paragraaf.

Bij de vaststelling van het bestemmingsplan of het projectbesluit zal beschreven moeten worden op welke wijze de economische uitvoerbaarheid is verzekerd.

Afdeling 6.4 Wro verplicht de gemeente over te gaan tot kostenverhaal, indien sprake is van een bouwplan als bedoeld in artikel 6.2.1 van het Bro. Het kan hier ondermeer gaan over kosten met betrekking tot het aanbrengen van fysieke voorziening of verwijderen van juridische beperkingen, maar ook over kosten die de gemeente heeft met het vervaardigen/in procedure brengen van het benodigde ruimtelijke plan.

Uitgangspunt is dat de gemeente en de particuliere eigenaar bij een ontwikkeling om de tafel gaan zitten en in een overeenkomst op vrijwillige basis afspraken maken over de kosten van de ontwikkeling en het kwaliteitsniveau. Wanneer het niet lukt om tot een overeenkomst te komen, stelt de gemeente gelijktijdig met het bestemmingsplan/projectbesluit, waarbij sprake is van bouwplannen als bedoeld in artikel 6.2.1 Bro, een exploitatieplan vast.

In een exploitatieplan zijn minimaal opgenomen:

- Een kaart van het exploitatiegebied (plangebied),
- Een omschrijving van de werken en werkzaamheden voor het bouwrijp maken, de aanleg van de nutsvoorzieningen en het inrichten van de openbare ruimte.
- Een exploitatieopzet (inbrengwaarden gronden, kosten en opbrengsten m.b.t. de exploitatie)

Er hoeft géén exploitatieplan door de gemeente vastgesteld te worden als de initiatiefnemer met de gemeente een anterieure overeenkomst heeft gesloten over de kosten, die de exploitatie (ontwikkeling) van het gebied met zich mee brengt en indien er geen facultatieve kwaliteitseisen aan de orde zijn, voordat het bestemmingsplan/projectbesluit wordt vastgesteld. Voor een overzicht van de kosten is uitgangspunt artikel 6.2.3 t/m artikel 6.2.6 Bro.

Omdat er altijd afspraken gemaakt moeten worden over de exploitatiekosten, dient de initiatiefnemer dit aspect, in een zo vroeg mogelijk stadium van het project, met de gemeente kort te sluiten. De gemeente hanteert als stelregel dat het verplichte kostenverhaal dient te zijn afgezekerd, alvorens de ruimtelijke procedure wordt gestart.

Gelet op de gewijzigde regelgeving dient de initiatiefnemer ook nu eens te meer in te gaan op de economische uitvoerbaarheid. Ook gevallen, waarvoor geen exploitatieplan geldt, dienen economisch uitvoerbaar te zijn. Dit dient dan ook te worden aangetoond, door bijvoorbeeld een exploitatieopzet of een accountantsverklaring.

Heerlen

D. PLANSCHADEVERHAALOVEREENKOMST

Indien de gemeente medewerking verleent aan een aanpassing van het planologisch regime, dient het aspect van planschade te zijn verwerkt. De gemeente kan op basis van een planschadeverhaalovereenkomst de financiële uitvoerbaarheid voor de gemeente garanderen. De essentie van een planschadeverhaalovereenkomst is dat de initiatiefnemer tot de ruimtelijke ontwikkeling geheel of gedeeltelijk de kosten van planschade draagt. De tegemoetkoming in planschade wordt door de gemeente (op aanvraag) betaald aan de benadeelde. Deze kosten van de tegemoetkoming kan de gemeente vervolgens verhalen bij de initiatiefnemer op grond van de planschadeverhaalovereenkomst.