

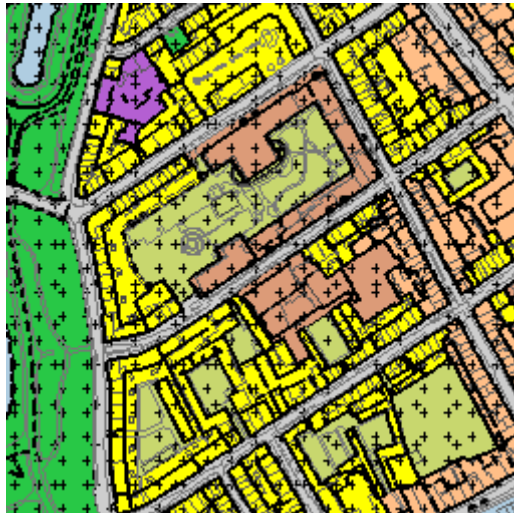


Rekenkamercommissie Hulst / Terneuzen



BESTEMMING IN BEELD

Onderzoek naar het opstellen/actualiseren van bestemmingsplannen in de gemeenten Hulst en Terneuzen



Juni 2018

Rekenkamercommissie gemeente Hulst en Terneuzen

Samenstelling:

Dhr. Drs. R. Blacquière

Dhr. Ing. E. de Koster CIA CISA RO

Dhr. Drs. J.H. Mulder

Contactgegevens:

Postbus 49

4560 AA Hulst

Telefoon: 0114 - 389123

E-mail: D.Van.Bunder@gemeentehulst.nl

HOOFDSTUK	1	INLEIDING	3
	1.1	Inleiding	3
	1.2	Leeswijzer	4
	1.3	Aanleiding	4
	1.4	Doelstelling	4
	1.5	Vraagstelling	5
HOOFDSTUK	2	BESTEMMINGSPLANNEN	6
	2.1	Opstellen van bestemmingsplannen, de regelgeving	6
	2.1.1	De Wet ruimtelijke ordening	7
	2.1.2	De procedure	9
	2.2	Opstellen van bestemmingsplannen, de processen	11
	2.2.1	Bestemmingsplannen, de organisatie in Hulst	11
	2.2.2	Bestemmingsplannen, de processen in Hulst	12
	2.2.3	Bestemmingsplannen, de organisatie in Terneuzen	15
	2.2.4	Bestemmingsplannen, de processen in Terneuzen	15
	2.3	Opstellen van bestemmingsplannen, de inhoud	17
	2.3.1	Bestemmingsplannen, de inhoud in Hulst	18
	2.3.2	Bestemmingsplannen, de inhoud in Terneuzen	18
	2.4	Doelmatigheid en doeltreffendheid	19
	2.5	Normenkader	19
HOOFDSTUK	3	AANPAK VAN HET ONDERZOEK	23
	3.1	Reikwijdte	23
	3.2	Onderzoeksmethode	23
	3.3	Dossierselectie	23
HOOFDSTUK	4	RESULTATEN VAN HET ONDERZOEK	25
	4.1	Onderzoeksresultaten Hulst	25
	4.1.1	Algemene normen Hulst	25
	4.1.2	Specifieke normen Hulst	28
	4.2	Onderzoeksresultaten Terneuzen	31
	4.2.1	Algemene normen Terneuzen	31
	4.2.2	Specifieke normen Terneuzen	33
HOOFDSTUK	5	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	36
	5.1	Conclusies	36
	5.1.1	Onderzoeksvragen	36
	5.1.2	Deelvraag 1: de procedures in formele zin	36
	5.1.3	Deelvraag 2: de inhoud in formele zin	38
	5.1.4	Deelvraag 3: de procedures in de praktijk	38
	5.1.5	Deelvraag 4: de inhoud in de praktijk	39
	5.1.6	Deelvraag 5: het LEAN-traject	39
	5.1.7	Deelvraag 6: verschillen tussen Hulst en Terneuzen	39
	5.1.8	Deelvraag 7: doelmatigheid en doeltreffendheid	40
	5.1.9	Hoofdvraag: het proces, de doelmatigheid en de doeltreffendheid	40
	5.2	Aanbevelingen	41
HOOFDSTUK	6	BESTUURLIJKE REACTIES	42
HOOFDSTUK	7	NASCHRIFT VAN DE REKENKAMERCOMMISSIE	46
BIJLAGEN			47

HOOFDSTUK 1 INLEIDING

1.1 INLEIDING

In de per 1 juli 2008 ingevoerde nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) is opgenomen dat met ingang van 2013 bestemmingsplannen niet ouder mogen zijn dan 10 jaar. Naast een veelheid aan initiatieven die een actuele ruimtelijke regeling vragen, heeft met name dit voorschrift ertoe geleid dat de afgelopen jaren door een aantal gemeenten forse extra inspanningen zijn geleverd om het geheel van in de gemeente geldende bestemmingsplannen te actualiseren en actueel te houden.

Het opstellen en bijhouden c.q. actualiseren van kwalitatief adequate bestemmingsplannen en het zorgvuldig en correct doorlopen van de daarbij behorende processen en procedures is niet alleen een wettelijk voorschrift. Het is ook van direct inhoudelijk belang voor een gemeente en de mensen die daar wonen en / of werken. Bestemmingsplannen geven namelijk de kaders waarbinnen ruimtelijke en sociaal economische ontwikkelingen plaats kunnen en mogen vinden. Ze geven in het maatschappelijk verkeer helderheid over welke bebouwing waar mag worden opgericht en welke activiteiten waar ondernomen mogen worden.

Bestemmingsplannen bevatten veelal ook belangenafwegingen. Het belang van een ontwikkeling op een bepaalde plaats moet passen in de omgeving, of in ieder geval niet onevenredig ten koste gaan van andere of overige activiteiten of ontwikkelingen in die omgeving. Bestemmingsplannen kunnen idealiter rekenen op een zo groot mogelijk maatschappelijk draagvlak. In de praktijk is dit echter niet altijd eenvoudig te realiseren. Er kan zich al snel een situatie voordoen dat iemand van mening is dat zijn of haar belang wordt aangetast door een initiatief van iemand anders. Die ander kan voorts van mening zijn dat er voor zijn of haar initiatief juist te weinig mogelijkheden in een bestemmingsplan worden gecreëerd.

Om het geheel van inhoudelijke overwegingen en belangenafwegingen zo goed mogelijk plaats te laten vinden, zijn de voorbereiding van en de besluitvorming over bestemmingsplannen met een aantal voorschriften en procedures omgeven. In de fase van voorbereiding van een bestemmingsplan is er inspraak mogelijk. Blijft men het vervolgens ook in de fase van besluitvorming oneens, dan is er bezwaar en beroep mogelijk.

De besluitvorming in de zin van het vaststellen van bestemmingsplannen is een bevoegdheid van de gemeenteraad. Afhankelijk van de aard van het bestemmingsplan, zal de gemeenteraad in de besluitvorming mee laten wegen of men het eens is met de ontwikkelingen die het bestemmingsplan mogelijk maakt en of men de belangenafweging, die daaraan ten grondslag is gelegd, redelijk en billijk vindt.

Op basis van navraag naar mogelijke onderzoeksonderwerpen door de Rekenkamercommissie, is vanuit de gemeenteraad van Terneuzen aangegeven dat men nader zicht op de actualisering van bestemmingsplannen zou willen hebben. Concreet is als onderzoeksonderwerp genoemd: "Actualisering van bestemmingsplannen, zowel kijken naar het proces als naar de kwaliteit. Loopt het wel goed?"

De Rekenkamercommissie Hulst & Terneuzen (RKCHT) heeft ervoor gekozen dit onderwerp te vertalen naar een onderzoek. Na de leeswijzer wordt hierna achtereenvolgens ingegaan op de aanleiding, de doelstelling en de vraagstelling van het onderzoek.

1.2 LEESWIJZER

De voorliggende rapportage is de eindrapportage van het onderzoek naar de actualisering van bestemmingsplannen in de gemeenten Hulst en Terneuzen. De rapportage wordt aangeboden voor bestuurlijk wederhoor, waarbij het college van B&W de gelegenheid heeft te reageren op de conclusies en aanbevelingen. De rapportage wordt vervolgens, met een eventueel nawoord van de rekenkamercommissie, aangeboden aan de gemeenteraad.

De onderzoeksrapportage is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 1 schetst de aanleiding, doelstelling en vraagstelling van het onderzoek. Hoofdstuk 2 behelst een nadere oriëntatie op de regelgeving, de processen en de inhoudelijkheid ten aanzien van het vervaardigen of actualiseren van bestemmingsplannen. Verder worden de vraagstelling en het voor het onderzoek te hanteren normenkader in dit hoofdstuk uitgewerkt. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd. In hoofdstuk 4 worden aan de hand van het normenkader uit hoofdstuk 2 de onderzoeksresultaten weergegeven die voortkomen uit de in hoofdstuk 3 geschetste onderzoeksactiviteiten. De conclusies en aanbevelingen van het onderzoek zijn opgenomen in hoofdstuk 5. De reactie van de colleges van B&W is integraal worden opgenomen in hoofdstuk 6. Tenslotte is in hoofdstuk 7 een naschrift van de Rekenkamercommissie worden verwerkt.

1.3 AANLEIDING

Na haar aantreden in 2014 heeft de Rekenkamercommissie bij de diverse raadsfracties in de gemeenten Hulst en Terneuzen suggesties voor te verrichten onderzoek geïnventariseerd. Eén van de onderwerpen die hieruit naar voren is gekomen is het opstellen/actualiseren van bestemmingsplannen. Het onderwerp is aangedragen vanuit Terneuzen. Enkele jaren geleden is in Terneuzen een zogenoemd "Lean-traject" gestart met betrekking tot het vervaardigen van bestemmingsplannen. Dit traject was, kortweg, gericht op het optimaliseren van het proces van opstellen/actualiseren en vaststellen van bestemmingsplannen.

Zoals hiervoor in de inleiding geschetst zijn er nogal wat maatschappelijke en inhoudelijke belangen die met dit onderwerp verbonden zijn. Daarnaast is het onderwerp zowel in maatschappelijk als politiek-bestuurlijk opzicht actueel. Het kan zowel voor de gemeente Terneuzen als voor de gemeente Hulst relevante informatie opleveren over aspecten die goed verlopen en aspecten ten aanzien waarvan verbeteringen mogelijk zijn. Denkbaar is ook dat geleerd kan worden van het vergelijken van de onderzoeksresultaten voor Terneuzen enerzijds en Hulst anderzijds.

De relevantie, de actualiteit, de mogelijke leereffecten en het geheel van substantiële maatschappelijke en inhoudelijke belangen vormen tezamen de aanleiding voor de Rekenkamercommissie om onderzoek te doen naar het opstellen/actualiseren van bestemmingsplannen in de gemeenten Hulst en Terneuzen.

1.4 DOELSTELLING

De doelstelling van het onderzoek is inzichtelijk te krijgen hoe het opstellen/actualiseren van bestemmingsplannen inhoudelijk en procesmatig verloopt in de gemeenten Hulst en Terneuzen.

Voor zover mogelijk wordt daarbij tevens een vergelijking gemaakt van de gang van zaken in Hulst met die in Terneuzen. Wat heeft het zogenoemde Lean-traject de gemeente Terneuzen opgeleverd? Zijn er verschillen in aanpak? Hoe werken die in de praktijk door? (Wat) kunnen we daar van leren?

Afhankelijk van de uitkomsten van het onderzoek kunnen aanbevelingen worden gedaan ter verbetering van de inhoudelijke vervaardiging van bestemmingsplannen, alsmede ten aanzien van het doorlopen van de hierbij behorende processen en procedures. Het belang van de inwoners van Hulst en Terneuzen ligt in het verlengde hiervan vooral in de toepasselijkheid van kwalitatief adequate bestemmingsplannen, waarvoor bij voorkeur ook een zo groot mogelijk maatschappelijk draagvlak bestaat.

1.5 VRAAGSTELLING

De hoofdvraag van het onderzoek is:

Hoe verloopt het opstellen/actualiseren van bestemmingsplannen in de gemeenten Hulst en Terneuzen en in hoeverre is dit doelmatig en doeltreffend?

De deelvragen van het onderzoek zijn:

1. Hoe hoort het opstellen/actualiseren van bestemmingsplannen in Hulst en Terneuzen in procedureel opzicht formeel te verlopen?
2. Hoe hoort het opstellen/actualiseren van bestemmingsplannen in Hulst en Terneuzen in inhoudelijk opzicht formeel te verlopen?
3. Hoe verloopt het opstellen/actualiseren van bestemmingsplannen in Hulst en Terneuzen in procedureel opzicht in de praktijk?
4. Hoe verloopt het opstellen/actualiseren van bestemmingsplannen in Hulst en Terneuzen in inhoudelijk opzicht in de praktijk?
5. Wat is het resultaat van het Lean-traject dat in Terneuzen doorlopen is met betrekking tot het opstellen/actualiseren van bestemmingsplannen?
6. Zijn er verschillen tussen Hulst en Terneuzen in het opstellen/actualiseren van bestemmingsplannen en hoe werken deze door in de praktijk?
7. In hoeverre verloopt het opstellen/actualiseren van bestemmingsplannen in Hulst en Terneuzen doelmatig en doeltreffend?

Afhankelijk van het verloop van het onderzoek kunnen uit de geformuleerde hoofd- en deelvragen nog nadere vragen voortvloeien.

Binnen het onderhavige onderzoek wordt doelmatigheid primair opgevat als de mate waarin de procedures correct zijn doorlopen.

Doeltreffendheid wordt opgevat als de mate waarin het bestemmingsplan inhoudelijk voldoet en (voor zover van toepassing) de inhoudelijk beoogde ontwikkelingen ook mogelijk maakt.

In het onderzoek wordt gekeken naar bestemmingsplannen die sinds 2010 in Hulst en Terneuzen zijn opgesteld of geactualiseerd. Daarbij is naar diverse 'nieuwe' of geactualiseerde, conserverende of op ontwikkeling gerichte bestemmingsplannen gekeken. Het onderzoek beperkt zich dus niet alleen tot bestemmingsplannen die op grond van de per 1 juli 2008 ingevoerde nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) met ingang van 2013 niet ouder mochten zijn dan 10 jaar. In het verlengde hiervan worden de termen opstellen en actualiseren in een min of meer vergelijkbare betekenis gebruikt in deze rapportage, in de zin dat het opstellen van een bestemmingsplan betrekking kan hebben op een te actualiseren plan, een nieuw plan, een conserverend plan of een op ontwikkeling gericht plan.

HOOFDSTUK 2 BESTEMMINGSPLANNEN

2.1 OPSTELLEN VAN BESTEMMINGSPLANNEN, DE REGELGEVING

Een bestemmingsplan bepaalt welk gebruik en welke bebouwingsmogelijkheden zijn toegestaan op de gronden waarop het bestemmingsplan betrekking heeft. In beginsel kan de realisering van een aan bepaalde gronden toegekende bestemming niet met een bestemmingsplan worden afgedwongen¹. Andersom kan met een bestemmingsplan wel worden voorkomen dat op de betreffende gronden een andere bestemming wordt gerealiseerd.

Als een bestemmingsplan weinig of geen nieuwe ontwikkelingen toelaat, wordt dit in de regel een conserverend bestemmingsplan genoemd. Veelal komt dit voor bij de actualisering van een bestemmingsplan voor bijvoorbeeld een bestaand woongebied waar weinig veranderingen plaats vinden. Naast conserverende zijn er ook meer op ontwikkeling gerichte bestemmingsplannen. Veelal gaat het dan om bestemmingsplannen voor bijvoorbeeld een (nieuw) bedrijventerrein, de aanleg van een nieuwe woonwijk of de realisering van andere ruimtelijke initiatieven.

Een bestemmingsplan bestaat uit drie onderdelen, een toelichting, een verbeelding of plankaart en de regels of voorschriften.

In de toelichting op het bestemmingsplan worden de kenmerken van het te bestemmen (plan)gebied (bijvoorbeeld het buitengebied, een dorpskern, een wijk of een stad) vastgelegd. Verder wordt ingegaan op de beleidskaders van het Rijk, de provincie en de gemeente, die van toepassing zijn op het plangebied. Daarnaast worden de ontwikkelingen voor het plangebied en de overige relevante aspecten in kaart gebracht zoals bijvoorbeeld natuur, milieu, verkeer, etcetera. De toelichting dient vooral om de doelstelling van het bestemmingsplan te verduidelijken.

De verbeelding of de plankaart is een kaart van de kadastrale ondergrond van het plangebied. Hierop worden de verschillende bestemmingen die van toepassing zijn op de verschillende percelen in het plangebied, visueel weergegeven.

In de regels of voorschriften van het plan wordt het gebruik aangegeven dat voor de verschillende bestemmingen in het plangebied is toegestaan. Verder wordt hier aangegeven welke bouwmogelijkheden er binnen de verschillende bestemmingen zijn.

De verbeelding en de regels vormen samen het juridische kader van het bestemmingsplan. De toelichting heeft veel meer een ondersteunende, onderbouwende en verduidelijkende functie.

Alle bestemmingsplannen die na 1 januari 2010 in procedure zijn gebracht moeten op grond van de wet digitaal raadpleegbaar zijn.

De belangrijkste wetten die van toepassing zijn op bestemmingsplannen, zijn de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De Wet ruimtelijke ordening verwijst in een aantal artikelen direct naar onderdelen van de Algemene wet bestuursrecht die van toepassing zijn.

¹ Indien de gemeente persé een bepaalde bestemming op een bepaalde plek wenst te realiseren zal zij de grond moeten verwerven en vervolgens de nieuw opgelegde bestemming moeten (doen) realiseren.

2.1.1 DE WET RUIMTELIJKE ORDENING

De Wet ruimtelijke ordening (Wro)² regelt hoe de ruimtelijke plannen van het Rijk, de provincies en de gemeenten tot stand komen. De wet kent in totaal 10 hoofdstukken. In bijlage 1 van dit rapport is een beknopte weergave van de inhoud van de Wet ruimtelijke ordening opgenomen.

Het bestemmingsplan

Het meest relevant als het gaat om de actualisering van bestemmingsplannen is hoofdstuk 3 van de Wro. Afdeling 3.1 van hoofdstuk 3 bevat de bepalingen omtrent de inhoud van bestemmingsplannen. In een bestemmingsplan worden de bestemmingen vastgelegd van de gronden waarop het plan betrekking heeft, alsook de regels die met die bestemmingen verbonden zijn. Deze regels betreffen in elk geval regels omtrent het gebruik van de grond en de bouwwerken die zich op die grond bevinden.

De procedure van het bestemmingsplan

Afdeling 3.2 van hoofdstuk 3 van de Wro bevat de bepalingen omtrent de procedure van het bestemmingsplan. Op grond van artikel 3.7 kan de procedure van een bestemmingsplan worden gestart met een voorbereidingsbesluit van de gemeenteraad. In dit besluit wordt aangegeven voor welk gebied precies een plan wordt voorbereid. Het nemen van een voorbereidingsbesluit is geen noodzakelijke voorwaarde om een plan voor te bereiden. Wel kan met een voorbereidingsbesluit worden voorkomen dat in de tussentijd ongewenste ontwikkelingen in het plangebied plaatsvinden, die bijvoorbeeld de nieuw te realiseren bestemmingen kunnen belemmeren. Een voorbereidingsbesluit dient te worden bekendgemaakt conform artikel 3.42 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb)³. Dit betekent dat het besluit ter inzage wordt gelegd en wordt gepubliceerd in één of meer dag-, nieuws-, of huis-aan-huisbladen, in de Staatscourant en langs elektronische weg.

Op grond van artikel 3.8 van de Wro is op de voorbereiding van een bestemmingsplan de Uniforme Openbare Voorbereidingsprocedure uit afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing. Dit betekent dat het ontwerpbestemmingsplan gedurende zes weken ter inzage wordt gelegd en wordt gepubliceerd. Belanghebbenden kunnen gedurende deze termijn een zienswijze⁴ indienen.

In aanvulling op de Uniforme Openbare Voorbereidingsprocedure volgens de Awb, schrijft artikel 3.8 van de Wro voor dat de kennisgeving over het ontwerpbestemmingsplan wordt toegezonden aan die diensten van het Rijk en de provincie, die belast zijn met de behartiging van belangen in het plangebied. Ook moet de kennisgeving worden toegezonden aan omliggende gemeenten en waterschappen. Verder geldt dat als er in een plangebied nieuwe bestemmingen kunnen worden gerealiseerd, de kennisgeving over het ontwerpbestemmingsplan ook moet worden toegezonden aan de betrokken grondeigenaren en beperkt gerechtigden.

Artikel 3.8 lid 1 sub d en e van de Wro geven aan dat de zienswijzen ingediend worden bij de gemeenteraad. De gemeenteraad neemt vervolgens binnen twaalf weken na afloop van de termijn van inzage een beslissing over de vaststelling van het bestemmingsplan.

² Wetten.overheid.nl Wro

³ Wetten.overheid.nl Awb

⁴ In een zienswijze kunnen belanghebbenden op- en aanmerkingen met betrekking tot het bestemmingsplan geven. Bij de besluitvorming wordt afgewogen of deze zienswijze wel of niet tot een wijziging van het bestemmingsplan leidt.

Het besluit van de gemeenteraad dient goed gemotiveerd te zijn. Heeft de gemeenteraad het bestemmingsplan vastgesteld, dan dient dit binnen twee weken bekend gemaakt te worden, op dezelfde wijze als de bekendmaking van het ontwerpbestemmingsplan. Als de gemeenteraad het bestemmingsplan gewijzigd vaststelt of in afwijking van een door de provincie of het Rijk ingediende zienswijze, dan wordt het vaststellingbesluit niet binnen twee weken maar na zes weken bekendgemaakt. Het betreffende raadsbesluit wordt dan eerst aan de provincie of het Rijk gezonden. De provincie en het Rijk hebben dan de gelegenheid om de gemeente een (onderbouwde) aanwijzing te geven om het bestemmingsplan alsnog aan te passen. Het aanwijzingsbesluit treedt dan in de plaats van het vaststellingsbesluit voor dat betreffende onderdeel van het bestemmingsplan. Het aanwijzingsbesluit wordt specifiek bekendgemaakt aan de betrokkenen bij dat deel van het bestemmingsplan.

Vervolgens is er voor belanghebbenden gedurende zes weken de gelegenheid om beroep aan te tekenen bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (artikel 6.7 Awb, artikel 8.2 lid 1 sub a Wro). Wordt er geen beroep aangetekend, dan is het bestemmingsplan na die zes weken onherroepelijk en treedt het in werking als toetsingskader. Wordt er wel beroep aangetekend, dan beslist de Raad van State binnen twaalf maanden over het ingediende beroep en wordt het bestemmingsplan nadien onherroepelijk. De bestemmingsplanprocedure is dan afgerond.

Besluit ruimtelijke ordening

Naast de Wet ruimtelijke ordening is er ook het Besluit ruimtelijke ordening (Bro)⁵. Dit Bro geeft een aantal nadere regels omtrent de uitvoering van de Wro. Hoofdstuk 1 van het Bro bevat de algemene bepalingen. Het gaat met name om bepalingen over de vormgeving, inrichting, beschikbaarstelling, bekendmaking en terinzagelegging van ruimtelijke besluiten. Verder zijn er bepalingen omtrent de voorbereiding van besluiten met betrekking tot ruimtelijke ontwikkelingen. Is een bestuursorgaan voornemens om een bestemmingsplan voor te bereiden dat (nieuwe) ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk maakt, dan moet dat voornemen langs elektronische weg bekend worden gemaakt. In deze kennisgeving moet worden vermeld:

- of er stukken ter inzage worden gelegd en zo ja waar en wanneer;
- of er gelegenheid wordt gegeven om zienswijzen over het voornemen in de dienen, en zo ja aan wie, hoe en wanneer;
- of een onafhankelijke instantie in de gelegenheid wordt gesteld om advies uit te brengen over het voornemen om het betreffende bestemmingsplan op te stellen.

Hoofdstuk 3 van het Bro gaat in op de bestemmingsplannen en geeft onder andere een overzicht van welke regels er inhoudelijk gezien in een bestemmingsplan kunnen en/of moeten worden opgenomen. In bijlage 2 van dit rapport wordt kort ingegaan op de belangrijkste aspecten van het Bro.

Omgevingswet

De Wro zal volgens planning per 1 januari 2021 worden vervangen door de Omgevingswet. Eén van de doelstellingen van deze nieuwe wet is de besluitvorming over ruimtelijke projecten sneller en eenvoudiger te laten verlopen. De wet zal een aantal nieuwe juridische instrumenten (onder andere de omgevingsvisie en het omgevingsplan) kennen om het ruimtelijk beheer en de ruimtelijke ontwikkeling te reguleren. Omdat de komende tijd de Wro nog het wettelijk kader zal zijn, wordt deze als basis gehanteerd voor het onderhavige onderzoek. Reeds beschikbare inzichten omtrent de Omgevingswet die toepasselijk zijn, zullen in het vervolg van het onderzoek wel meegenomen worden.

⁵ Wetten.overheid.nl Bro

2.1.2 DE PROCEDURE

Blijkens de voorgaande uiteenzetting over de Wet ruimtelijke ordening, is een aantal stappen met betrekking tot de vervaardiging of actualisering van bestemmingsplannen wettelijk vastgelegd. Kort samengevat gaat het om:

1. Al dan niet een voorbereidingsbesluit;
2. Ontwerp bestemmingsplan ter inzage met mogelijkheid tot het indienen van zienswijzen;
3. Besluitvorming door de gemeenteraad omtrent vaststelling van het bestemmingsplan, inclusief de reactie op de ingediende zienswijzen;
4. Bekendmaking / publicatie van het vaststellingsbesluit;
5. Beroepsmogelijkheid bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State;
6. Beslissing door de Raad van State op eventueel ingediend beroep.

De vervaardiging of actualisering van bestemmingsplannen vereist echter meer dan alleen de stappen die wettelijk zijn vastgelegd. Het zwaartepunt van de werkzaamheden zit veelal in de voorbereiding van het bestemmingsplan, dat wil zeggen de fase tot het moment dat er een ontwerpbestemmingsplan in procedure kan worden gebracht. Deze fase wordt ook wel de voorfase genoemd.

Afhankelijk van hoeveel veranderingen een bestemmingsplan teweeg brengt, wordt er in de voorfase veelal eerst een zogenaamd voorontwerp of conceptbestemmingsplan gemaakt.⁶ Dit plan wordt dan ter inzage gelegd, waarbij de gelegenheid wordt geboden om zienswijzen in te dienen. Deze terinzagelegging vloeit voort uit artikel 150 van de Gemeentewet. Op basis van dit artikel stelt de gemeenteraad een inspraakverordening vast. In deze verordening wordt aangegeven op welke wijze de gemeente inwoners en belanghebbenden betreft bij de voorbereiding van het gemeentelijk beleid. Veelal wordt daarbij afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht gevolgd (zie ook voorgaand paragraaf 2.1.1 inzake de procedure van het bestemmingsplan), maar hiervan kan via de inspraakverordening worden afgeweken.⁷

Aan het maken van een voorontwerp bestemmingsplan gaat veelal ook nog een aantal stappen vooraf. In de praktijk worden in het algemeen in deze voorfase de volgende stappen onderscheiden.⁸

1. publieke inventarisatie van initiatieven
Door middel van bijvoorbeeld een publicatie wordt geïnventariseerd wat er aan initiatieven leeft in het gebied waarvoor een bestemmingsplan wordt gemaakt. Door dit te doen kan reeds bij de planvorming zo goed mogelijk rekening worden gehouden met de wensen en de belangen van de betrokkenen in en bij het plangebied.
2. kaderstelling
Bij de kaderstelling worden de geïnventariseerde initiatieven samen met de toepasselijke randvoorwaarden en uitgangspunten verwerkt in een startdocument.
3. overleg met initiatiefnemers
Het startdocument wordt besproken met de initiatiefnemers. Afhankelijk van de omstandigheden kan het startdocument worden aangepast.

⁶ www.nwro.nl/procedure bestemmingsplan

⁷ Wetten.overheid.nl gemeentewet

⁸ Het ruimtelijk functioneel kader en de nieuwe Wro – 15 oktober 2009

4. startdocument naar portefeuillehouder en B&W

Als het startdocument in concept gereed is kan het, na overleg met de portefeuillehouder, ter vaststelling worden voorgelegd aan B&W. Afhankelijk van de maatschappelijke en of politieke gevoeligheid, zal het startdocument overigens al in een eerder stadium, voorafgaand aan het overleg met initiatiefnemers in stap 3, met de portefeuillehouder besproken zijn.

5. startdocument naar de gemeenteraad

Is het college van B&W het eens over het startdocument dan kan dit worden voorgelegd aan de gemeenteraad. Het startdocument kan ter consultatie aan de gemeenteraad worden voorgelegd. Afhankelijk van eventuele werkafspraken tussen gemeenteraad en college of afhankelijk van de politieke gevoeligheid, kan het startdocument echter ook ter vaststelling aan de gemeenteraad worden voorgelegd.

6. artikel 1.3.1 Bro kennisgeving

Op grond van artikel 1.3.1 van het Besluit ruimtelijke ordening moet een kennisgeving plaatsvinden als de gemeente het voornemen heeft om een bestemmingsplan voor te bereiden dat nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk maakt. In deze kennisgeving moet worden vermeld of er stukken ter inzage worden gelegd en of er zienswijzen kunnen worden ingediend. Ook moet worden aangegeven of een onafhankelijke instantie in de gelegenheid wordt gesteld om advies uit te brengen over het voornemen om het betreffende bestemmingsplan op te stellen.

7. opstellen voorontwerp bestemmingsplan

Aan de hand van de uitkomsten van de stappen 1 tot en met 6 wordt een voorontwerp van het bestemmingsplan gemaakt.

8. voorontwerp in overleg en inspraak

Het voorontwerp wordt voorgelegd aan het college van B&W, met het voorstel om dit voorontwerp vrij te geven voor overleg en inspraak. Inspraakreacties kunnen in beginsel door eenieder worden ingediend. Op basis van artikel 3.1.1 van het Besluit ruimtelijke ordening wordt bij de voorbereiding van een bestemmingsplan overleg wordt gepleegd met andere gemeenten, het waterschap, de provincie en het Rijk voor zover die belangen hebben in het plangebied of betrokken zijn bij de zorg voor de ruimtelijke ordening.

9. inspraakrapportage

De overleg- en inspraakreacties die binnengekomen zijn worden voorzien van een reactie en verwerkt in een inspraakrapportage. Deze inspraakrapportage wordt ter vaststelling voorgelegd aan het college van B&W. Tezamen met het voorontwerp van het bestemmingsplan wordt de inspraakrapportage vervolgens met een toelichting in de vorm van bijvoorbeeld een brief, ter informatie voorgelegd aan de gemeenteraad.

10. ontwerp bestemmingsplan

Op basis van de resultaten van overleg en inspraak en de besluitvorming daarover wordt het voorontwerp bestemmingsplan verwerkt tot een ontwerp bestemmingsplan.

Met het ontwerp bestemmingsplan wordt de voorfase afgerond. De formele procedure start vervolgens met het ter visie leggen van het ontwerp bestemmingsplan. In schema levert dit het volgende beeld van wettelijk verplichte stappen en meer facultatieve stappen met betrekking tot de vervaardiging of actualisering van bestemmingsplannen.

Stap	Termijn	Wettelijke basis
Al dan niet een voorbereidingsbesluit		Artikel 3.7 Wro, voorts publicatie conform artikel 3.42 Awb
Publieke inventarisatie van initiatieven	In beginsel vrij te bepalen	
Kaderstelling in de vorm van een startdocument		
Overleg met initiatiefnemers		
Startdocument naar portefeuillehouder en B&W	Besluitvormingsprocedure B&W	
Startdocument naar de gemeenteraad	Besluitvormingsprocedure gemeenteraad	
Publicatie kennisgeving op grond van artikel 1.3.1 Bro		Artikel 1.3.1 Bro, alsmede artikel 3:12 lid 1 en 2 Awb
Opstellen voorontwerp bestemmingsplan		
Voorontwerp bestemmingsplan naar B&W ten behoeve van vrijgave voor inspraak en overleg	Besluitvormingsprocedure B&W	
Vaststelling inspraakrapportage door B&W, inclusief voorontwerp ter informatie naar gemeenteraad	Besluitvormingsprocedure B&W	
Vervaardiging ontwerp bestemmingsplan		
Ontwerp bestemmingsplan ter inzage, mogelijkheid indienen zienswijzen Toezending aan betrokken diensten Rijk en provincie	6 weken	Artikel 3.8 Wro, afdeling 3.4 Awb
Vaststellen bestemmingsplan door gemeenteraad, inclusief reactie op zienswijzen	12 weken	Artikel 3.8 Wro
Bekendmaking vaststellingsbesluit	2 weken na vaststelling of 6 weken na vaststelling	Artikel 3.8 Wro
Mogelijkheid tot beroep bij Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State	Binnen 6 weken na bekendmaking	Artikel 8.2 Wro
Beslissing Raad van State	12 maanden na vaststelling	Artikel 8.2 Wro

2.2 OPSTELLEN VAN BESTEMMINGSPANNEN, DE PROCESSEN

2.2.1 BESTEMMINGSPANNEN, DE ORGANISATIE IN HULST

In organisatorisch opzicht is gedurende de periode 2010 tot en met 2014 de verantwoordelijkheid voor de bestemmingsplannen in de gemeente Hulst ondergebracht bij de afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling. Deze afdeling is ingedeeld in drie taakvelden, het taakveld Ruimtelijk Beleid, het taakveld Projecten en het taakveld Economie, Toerisme en Grondzaken. Het coördineren van het opstellen van bestemmingsplannen en het verzorgen van bestemmingsplanprocedures is onderdeel van het taakveld Ruimtelijk Beleid. In totaal is

voor dit taakveld ca. 3 fte. aan beleidsmedewerkers en ca. 1,5 fte. aan medewerkers beschikbaar. Het opstellen en actualiseren van bestemmingsplannen wordt uitbesteed aan externe bureau's. Binnen de programmabegroting is hiervoor een jaarlijks budget van € 100.000 opgenomen.

Met ingang van 2015 is de organisatie anders ingedeeld in Hulst. De werkwijze ten aanzien van het uitbesteden van werkzaamheden met betrekking tot de bestemmingsplannen is hiermee niet veranderd.

2.2.2 BESTEMMINGSPANNEN, DE PROCESSEN IN HULST

Procedures

In februari 2009 is door de gemeenteraad van de gemeente Hulst ingestemd met het "voorstel tot het instemmen met de voorgestelde procedure tot verbetering van de betrokkenheid bij de uitvoering van de Wet ruimtelijke ordening"⁹. Naar aanleiding van een in de gemeenteraad van 29 mei 2008 overgenomen initiatiefvoorstel van het CDA en in verband met de invoering van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening per 1 juni 2008, is een werkgroep ingesteld met een aantal raadsleden, de portefeuillehouder ruimtelijke ordening en ambtelijke ondersteuning. In deze werkgroep zijn drie opdrachten uitgewerkt:

1. Hoe de nieuwe wet implementeren in Hulst?
2. Hoe de gemeenteraad bij de planvoorbereiding betrekken?
3. Hoe de belangen van de burger zo zorgvuldig mogelijk meenemen in het planproces?

Het raadsbesluit kent een bijlage waarin de werkwijze met betrekking tot de oude Wet Ruimtelijke Ordening en de nieuwe Wet ruimtelijke ordening naast elkaar zijn gezet. De aspecten die primair betrekking hebben op het vervaardigen of actualiseren van bestemmingsplannen zijn onderstaand weergegeven.

<u>Oude Wet Ruimtelijke Ordening</u>	<u>Nieuwe Wet ruimtelijke ordening</u>
--------------------------------------	--

1. Hoe de nieuwe Wet ruimtelijke ordening implementeren in Hulst

Bestemmingsplan

<p>Het nemen van voorbereidingsbesluiten en het vaststellen van bestemmingsplannen, waaronder partiële herzieningen, is een bevoegdheid van de gemeenteraad. In het voorbereidingsbesluit wordt enkel aandacht besteed aan de hoofdlijn van de voorgenomen ontwikkeling.</p>	<p>Het nemen van voorbereidingsbesluiten en het vaststellen van bestemmingsplannen is de bevoegdheid van de gemeenteraad.</p> <p>In het voorbereidingsbesluit wordt aandacht besteed aan de locatiekeuze, de hoofdlijn van de ontwikkeling en de wijze waarop de burger bij de planontwikkeling wordt betrokken.</p>
--	--

2. Hoe de gemeenteraad bij de planvoorbereiding betrekken.

<p>De gemeenteraad wordt niet in een vroegtijdig stadium in de gelegenheid gesteld om zijn mening naar voren te brengen t.a.v. een structuurvisie of een</p>	<p>De gemeenteraad wordt in de gelegenheid gesteld om zijn mening (zienswijzen) naar voren te brengen t.a.v. het voornemen om een structuurvisie of een bestemmingsplan</p>
--	---

⁹ Rv2009/03

<p>bestemmingsplan met aanzienlijke ruimtelijke gevolgen.</p> <p>De gemeenteraad wordt <u>niet</u> in de gelegenheid gesteld wensen (en bedenkingen) naar voren te brengen op het voorontwerp van een structuurvisie of een bestemmingsplan met aanzienlijke ruimtelijke gevolgen.</p> <p>Nadat een ontwerp-structuurvisie of een ontwerpbestemmingsplan ter inzage heeft gelegen, wordt het plan ter vaststelling aan de gemeenteraad voorgelegd. De gemeenteraad betreft het advies ten aanzien van de ingediende zienswijzen bij zijn besluit.</p>	<p>met aanzienlijke ruimtelijke gevolgen op te starten.</p> <p>De gemeenteraad wordt in de gelegenheid gesteld wensen (en bedenkingen) naar voren te brengen op het voorontwerp van een structuurvisie of een bestemmingsplan met aanzienlijke ruimtelijke gevolgen.</p> <p>Nadat een ontwerp-structuurvisie of een ontwerpbestemmingsplan ter inzage heeft gelegen, wordt het plan ter vaststelling aan de gemeenteraad voorgelegd. De gemeenteraad betreft het advies ten aanzien van de ingediende zienswijzen bij zijn besluit.</p>
---	---

3. Hoe de belangen van de burger zo zorgvuldig mogelijk meenemen in de planprocessen.

<p>Burgers worden <u>niet</u> in een vroegtijdig stadium in de gelegenheid gesteld om hun mening naar voren te brengen t.a.v. een structuurvisie of een bestemmingsplan met aanzienlijke ruimtelijke gevolgen.</p> <p>Het voorontwerp van een bestemmingsplan wordt voor vooroverleg toegezonden aan betrokken overheden.</p> <p>Het ontwerp van een bestemmingsplan of vrijstellingsbesluit ex artikel 19 WRO wordt zes weken ter inzage gelegd met de mogelijkheid voor eenieder om zienswijzen in te dienen.</p>	<p>Door middel van een publicatie wordt kennis gegeven van het voornemen om een structuurvisie, bestemmingsplan of projectbesluit voor te bereiden. Voor een structuurvisie of een bestemmingsplan met aanzienlijke ruimtelijke gevolgen, wordt eenieder in de gelegenheid gesteld om gedurende vier weken schriftelijk zijn mening (zienswijzen) in te dienen.</p> <p>Het voorontwerp van een structuurvisie, bestemmingsplan of projectbesluit wordt voor een vooroverleg toegezonden aan betrokken overheden. Voor een structuurvisie of bestemmingsplan met aanzienlijke ruimtelijke gevolgen wordt een inloopavond georganiseerd. Ingekomen reacties worden meegenomen bij het opstellen van het ontwerpplan.</p> <p>Het ontwerp van een bestemmingsplan of projectbesluit wordt zes weken ter inzage gelegd met de mogelijkheid voor eenieder om zienswijzen in te dienen.</p>
---	--

Ten aanzien van een drietal aspecten wordt aangegeven dat de werkwijze onder de nieuwe Wro niet anders is dan onder de oude WRO.

Hoorzittingen

In de oude WRO is het houden van hoorzittingen vervallen. In de nieuwe Wro is het houden van hoorzittingen niet opgenomen.

Inspreekrecht

Op grond van het bepaalde in het Reglement van Orde voor vergaderingen en werkzaamheden van de gemeenteraad (artikel 17A Spreekrecht burgers, onder 2a) wordt gesteld dat het woord door burgers niet kan worden gevoerd over een besluit van het gemeentebestuur waartegen bezwaar of beroep op de rechter (Raad van State) open staat of heeft opengestaan.

Indienen zienswijzen burgers

De burger wordt in een (zeer) vroeg stadium (zie kennisgeving en voorontwerp) betrokken bij de planologische procedure van ruimtelijke plannen. Het is aannemelijk dat het aantal ingediende zienswijzen hierdoor zal dalen.

Inspraakverordening

Naast de afspraken ten aanzien van de werkwijze met betrekking tot de nieuwe Wro, is ook de "Inspraakverordening Gemeente Hulst"¹⁰ van toepassing. Artikel 4 van deze verordening geeft aan dat op de inspraak de procedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is en dat de gemeente voor één of meer beleidsvoornemens ook een andere inspraakprocedure kan vaststellen. Artikel 5 van de Inspraakverordening schrijft voor dat van de inspraak een eindverslag wordt opgemaakt en openbaar gemaakt. Dit eindverslag moet in ieder geval bevatten:

- een overzicht van de gevolgde inspraakprocedure;
- een weergave van de mondeling of schriftelijk ingediende zienswijzen;
- een reactie op de zienswijzen, waarbij met redenen omkleed wordt aangegeven op welke wijze al dan niet tot aanpassing van het beleidsvoornemen wordt overgegaan.

Werkwijze en attitude

Het actualiseren van bestemmingsplannen wordt in Hulst zo veel mogelijk projectmatig aangepakt. Er wordt gewerkt aan de hand van plannen van aanpak, projectplannen en startnotities en met checklisten.

De houding van waaruit gewerkt wordt is vooral gericht op het bij elkaar brengen van mensen en meningen. Er wordt actief informatie gewisseld, er worden inloopbijeenkomsten georganiseerd en er wordt gewerkt met zienswijzeformulieren waarbij mensen indien gewenst ook ondersteuning krijgen bij het invullen van die formulieren.

In samenspraak met de P31¹¹ is door Hulst geëxperimenteerd met een pilotproject "uitnodigingsplanologie". Doelstelling hiervan was beter in te kunnen spelen op de maatschappelijke vraag. Dit project is weer gestopt maar zou wel bouwstenen kunnen leveren in relatie tot de toekomstige Omgevingswet.

¹⁰ Inspraakverordening gemeente Hulst, 01-10-2010, Rb2010/56c

¹¹ Een samenwerkingsverband van 31 zogenoemde plattelandsgemeenten)

2.2.3 BESTEMMINGSPANNEN, DE ORGANISATIE IN TERNEUZEN

De Verantwoordelijkheid voor de bestemmingsplannen is in de gemeente Terneuzen ondergebracht bij de afdeling Omgeving en Economie.

Het coördineren van het opstellen van bestemmingsplannen en het verzorgen van bestemmingsplanprocedures hoort tot de taken van het Team Planvorming. In totaal is voor dit taakveld ca. 5 fte. beschikbaar. Het opstellen en actualiseren van bestemmingsplannen wordt uitbesteed aan een stedenbouwkundig bureau dat als hoofdaannemer optreedt. Indien voor het bestemmingsplan specialistische onderzoeken nodig zijn, die het betreffende bureau niet kan zelf verrichten, wordt dit door het stedenbouwkundige bureau ingekocht. Het Team Planvorming fungeert als opdrachtgever voor het bureau en heeft verder een coördinerende rol. Vanuit dit team wordt gewerkt met een zogenoemde 'trekker' die primair verantwoordelijk is. Afhankelijk van de omvang en complexiteit van het plan wordt onder leiding van de 'trekker' een projectgroep gevormd waarin alle benodigde disciplines participeren. Binnen de programmabegroting is jaarlijks een budget van € 100.000,- opgenomen ten behoeve van bestemmingsplannen.

2.2.4 BESTEMMINGSPANNEN, DE PROCESSEN IN TERNEUZEN

Procedures

In 2010 is in Terneuzen een procesbeschrijving voor het opstellen van een bestemmingsplan vastgesteld met een doorlooptijd van 28 maanden. De werkelijke doorlooptijd op basis van tien geïntariseerde plannen bleek 33 maanden. Eveneens in 2010 besloot de toenmalige Rekenkamer Terneuzen een onderzoek te doen naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de stappen om te komen tot een bestemmingsplan. Een en ander vormde mede de aanleiding tot een besluit om het proces van ruimtelijke planvorming te herijken via de Lean-methodiek.

In 2011 leidde dit tot de vaststelling van een nieuwe werkwijze¹². De ambitie van de herijking van het planproces was om een (ontwikkelingsgericht) bestemmingsplan binnen maximaal 2 jaar gereed te hebben, vanaf afronding van de intakefase tot en met een vastgesteld plan.

De oude werkwijze kende de volgende stappen en normdoorlooptijden.

intake	voorbereiding	concept-voorontwerp	voorontwerp	concept-ontwerp	ontwerp	vaststelling	beroep
Onbe- paald /varia- bel	9 mnd	5 mnd	5mnd	Onbe- paald / variabel	5 mnd	4 mnd	12 mnd

De nieuwe werkwijze heeft een doorlooptijd van 19 maanden en kent de volgende stappen.

Intake	Startfase	Vorbereiding	Ontwerp	Vaststelling	Beroep
< 1 jaar	4 mnd	9 mnd	4 mnd	2 mnd	Achteraf

Kernpunten in de herziene werkwijze voor vervaardiging van bestemmingsplannen zijn de volgende¹³.

- a. versterken van de samenwerking en sturing door te werken in werkgroepverband per

¹² Collegebesluit d.d. 22 maart 2011, reg. Nr. 7370

¹³ Raadspresentatie d.d. 19 mei 2011

- bestemmingsplan;
- b. eerst starten met een bestemmingsplan nadat het initiatief uitgekristalliseerd is; Eerst nadat het Wat en Waar van een initiatief duidelijk is en het initiatief de vorm van een definitief ontwerp heeft en de economische haalbaarheid inzichtelijk is, wordt gestart met het maken van het bestemmingsplan. Hiermee wordt voorkomen dat werkzaamheden overnieuw moeten worden gedaan bij wijzigingen in het initiatief.
 - c. de processtappen “concept-voorontwerp” en “voorontwerp” worden samengevoegd; Door deze stappen samen te voegen lopen de interne en de externe overleggronde parallel en wordt tijd bespaard. Het betekent ook dat ‘alles in één keer goed moet’, er is immers één stap in plaats van twee.
 - d. geen inspraak op het voorontwerp bestemmingsplan maar burgerparticipatie in de voorfase (intake) wordt versterkt; Een schema voor burgerparticipatie, afkomstig uit de nota burgerparticipatie¹⁴ is opgenomen in bijlage 3. Voor het proces van ruimtelijke ontwikkeling wordt uitgegaan van burgerparticipatie op het niveau van raadplegen. Dit in die zin dat in de voorfase van de planontwikkeling een groep belanghebbenden desgevraagd haar mening kan geven en ook invloed kan hebben op een bepaalde ontwikkeling. Voor de gemeente is het in relatie hiermee ook van belang de grenzen van de burgerinvloed aan te geven. In enkele gevallen kan burgerparticipatie ook op het niveau van samenwerken plaatsvinden. Het niveau van overdragen wordt minder geschikt geacht voor het opstellen van een ruimtelijk plan. Bij de burgerparticipatie in de voorfase / initiatieffase zijn de inhoud en de locatie (Wat en Waar) alleen globaal aangeduid en staan nog niet vast.
 - e. de processtappen tussen vaststellen startdocument en vaststelling van het bestemmingsplan worden gemandateerd; Nadat het college het principebesluit omtrent het verlenen van medewerking aan een initiatief heeft genomen, komt het bestemmingsplan pas terug in het college als het ter vaststelling voorligt. De tussenliggende de stappen (veelal betrekking hebbend op ‘het onderliggende document vrijgeven voor de volgende stap’) zijn gemandateerd aan de organisatie.
 - f. werken met een “hoofdaannemer” bij het opstellen van een bestemmingsplan; Er wordt gewerkt met een stedenbouwkundig bureau verantwoordelijk is voor het geheel van het bestemmingsplan, inclusief de opdrachten, inhoud en coördinatie van deelonderzoeken die nodig zijn voor dat bestemmingsplan. De gemeente vervult de rol van opdrachtgever en toetser.
 - g. de voorfase (intake) van een initiatief 1 jaar na de start evalueren; De voorfase wordt niet gezien als onderdeel van de bestemmingsplanprocedure. Om te voorkomen dat jarenlang inzet wordt gepleegd voor een initiatief dat onvoldoende voortgang heeft, wordt na één jaar geëvalueerd en afgewogen of met het initiatief moet worden doorgegaan.
 - h. eerst starten met een bestemmingsplan na vaststelling van het startdocument; Nadat het initiatief de vorm van een definitief ontwerp heeft wordt een startnotitie opgesteld die het startsein vormt voor het opstellen van het bestemmingsplan. De startnotitie behelst de beheersaspecten van het project, te weten Geld (welke middelen zijn beschikbaar en benodigd), Organisatie (wie doet wat), Kwaliteit (wat is klaar als het klaar is), Informatie (hoe wordt gecommuniceerd, wanneer en met wie) en Tijd (wat is de planning). De startnotitie wordt vastgesteld door het college van B&W.
 - i. de raad neemt kennis van een initiatief via de advisering over het startdocument

¹⁴ Nota burgerparticipatie, april 2008, Evaluatienota burgerparticipatie, juni 2010

- j. de raad besluit over het vaststellen van het bestemmingsplan.

Inspraakverordening

Terneuzen werkt in de bestemmingsplanprocedures niet (meer) met inspraak op basis van de inspraakverordening. Zoals voorgaand uiteengezet vindt burgerparticipatie plaats in de voorfase / initiatiefase, voorafgaand aan het opstellen van het bestemmingsplan. Tijdens het traject van het bestemmingsplan vindt geen inspraak plaats maar wordt volstaan met een informatieronde. Het gaat dan om het informer¹⁵ van de belanghebbenden over de stand van zaken van een project waarbij men eerder betrokken was en dat juridisch wordt vertaald in een bestemmingsplan om tot uitvoering te komen.

Afhankelijk van de omstandigheden kan per plan maatwerk worden gekozen met betrekking tot inspraak en participatie. Dit wordt dan meegenomen bij het aspect communicatie in het startdocument.

Werkwijze en attitude

Het opstellen van bestemmingsplannen wordt in Terneuzen projectmatig aangepakt. Men werkt aan de hand van een vastgesteld werkproces en per bestemmingsplan wordt een startdocument gemaakt.

De attitude is gericht op burgerparticipatie (raadplegen en samenwerken) voorafgaand aan het opstellen van het bestemmingsplan, en informeren tijdens de bestemmingsplanprocedure, waarbij ook maatwerk wordt gezocht.

2.3 OPSTELLEN VAN BESTEMMINGSPANNEN, DE INHOUD

De voorgaand weergegeven procedures en processen hebben uiteraard hun doorwerking in de inhoud van de bestemmingsplannen. Uit de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en uit andere wetgeving volgen in beginsel echter geen voorschriften met betrekking tot de inhoud van een bestemmingsplan. Het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) geeft een aantal basisvoorwaarden (kort samengevat moet een bestemmingsplan de bestemmingen aangeven) en vormvoorschriften, maar er zijn in zijn algemeenheid geen voorschriften die stellen dat een gemeente een bepaald inhoudelijk aspect in een bestemmingsplan moet regelen. De gemeente heeft in die zin een inhoudelijke beleidsvrijheid, en dat is uit politiek en bestuurlijk oogpunt ook logisch. Andersom zijn er wel regels waaruit volgt dat, als de gemeente een bepaald aspect wil regelen of doel wil bereiken, dit in een bestemmingsplan moet worden vastgelegd. Vervolgens kunnen er ook weer wettelijke kaders zijn voor wat de gemeente ten aanzien van dat aspect kan of moet vastleggen in dat bestemmingsplan en hoe dat dan moet.

In verband met die inhoudelijke beleidsvrijheid van de gemeente, wordt het aspect van de inhoud van de bestemmingsplannen in het onderhavige onderzoek langs drie andere invalshoeken beschouwd.

De eerste invalshoek heeft betrekking op het stellen van de inhoudelijke kaders voor een bestemmingsplan. Het gaat dan vooral om de vraag of er inhoudelijke uitgangspunten en kaders voor het te vervaardigen bestemmingsplan worden vastgesteld, wie dat doet (de gemeenteraad, het college van B&W, ambtelijk) en in welke stadium van het planproces of de planprocedure dat gebeurt.

De tweede invalshoek die met betrekking tot de inhoud wordt gehanteerd betreft de op een bestemmingsplan ingediende zienswijzen. De wet schrijft voor dat gemotiveerd moet worden

¹⁵ Zie het schema voor burgerparticipatie

hoe met deze zienswijzen wordt omgegaan. In het onderhavige onderzoek wordt mede gezien of eventueel ingediende zienswijzen ook hebben geleid tot inhoudelijke veranderingen van het bestemmingsplan.

De derde invalshoek betreft de vraag of de inhoudelijke doelen die voor ogen stonden met het vervaardigen van het bestemmingsplan ook zijn bereikt.

Voor zowel de tweede als de derde invalshoek geldt dat deze in het vervolg van het onderzoek bij het beschouwen van de dossiers worden meegenomen. Voor de eerste invalshoek wordt hierna weergegeven of er in Hulst en Terneuzen specifieke procesafspraken zijn gemaakt of uitgangspunten zijn benoemd met betrekking tot de inhoudelijke kaderstelling voor het actualiseren of vervaardigen van bestemmingsplannen.

2.3.1 BESTEMMINGSPANNEN, DE INHOUD IN HULST

Het stellen van inhoudelijke kaders voor bestemmingsplannen vindt in Hulst in beginsel op vier manieren plaats.

Het actualiseren van bestemmingsplannen wordt zo veel mogelijk projectmatig aangepakt. Dit betekent dat in de aanloop naar een nieuw bestemmingsplan een plan van aanpak, een projectplan of een startnotitie wordt opgesteld. Hierin zal enerzijds ingegaan worden op de te hanteren werkwijze voor de vervaardiging van het bestemmingsplan. Anderzijds zullen hier ook inhoudelijke uitgangspunten en ontwikkelrichtingen in opgenomen kunnen worden. Afhankelijk van de inhoud en reikwijdte zal een plan van aanpak, projectplan of startnotitie ambtelijk vastgesteld kunnen worden of door het college of door de gemeenteraad.

Afhankelijk van de omstandigheden kan een bestemmingsplan worden geactualiseerd op basis van een voorbereidingsbesluit. Wettelijk is alleen voorgeschreven dat in dit voorbereidingsbesluit wordt aangegeven op welk gebied dit betrekking heeft. In Hulst geldt de afspraak dat in het voorbereidingsbesluit niet alleen aandacht wordt besteed aan de locatiekeuze, maar ook aan de hoofdlijn van de ontwikkeling en de wijze waarop de burger bij de planontwikkeling wordt betrokken. De vaststelling van het voorbereidingsbesluit is aan de gemeenteraad.

De derde wijze waarop inhoudelijke kaderstelling plaats vindt is in de fase van de planvoorbereiding. Wat dit betreft geldt in Hulst de werkwijze dat de gemeenteraad in de gelegenheid wordt gesteld zijn mening te geven ten aanzien van het voornemen om een bestemmingsplan met aanzienlijke ruimtelijke gevolgen op te stellen. In de praktijk zal dit veelal gecombineerd kunnen worden met het vaststellen van het hiervoor genoemde voorbereidingsbesluit.

Verder vindt kaderstelling in Hulst plaats op het moment dat het voorontwerp van het te actualiseren bestemmingsplan gereed is. Gaat het om een plan met aanzienlijke ruimtelijke gevolgen, dan krijgt de gemeenteraad de gelegenheid wensen en bedenkingen naar voren te brengen. Niet nader gedefinieerd is wanneer er sprake is van aanzienlijke ruimtelijke gevolgen.

2.3.2 BESTEMMINGSPANNEN, DE INHOUD IN TERNEUZEN

In Terneuzen vindt de kaderstelling in beginsel op één manier plaats.

Het opstellen van bestemmingsplannen in Terneuzen projectmatig aangepakt. Per bestemmingsplan wordt een startdocument gemaakt. Het startdocument wordt vastgesteld

door het college van B&W. In Terneuzen geldt de werkafpraak dat eerst met een bestemmingsplan wordt gestart nadat het initiatief uitgekristalliseerd is. Het Wat en Waar moet duidelijk zijn en de economische haalbaarheid moet inzichtelijk zijn. Hieruit volgt dat de inhoudelijke kaderstelling plaats vindt via de vaststelling van het startdocument.

Hiernaast kan de kaderstelling beïnvloed worden in de voorfase van de planontwikkeling. Desgevraagd kan een groep belanghebbenden haar mening geven en invloed hebben op een bepaalde ontwikkeling. Dit krijgt dan zijn doorwerking in het startdocument.

2.4 DOELMATIGHEID EN DOELTREFFENDHEID

Voorgaand is weergegeven dat de hoofdvraag van het onderzoek is:

Hoe verloopt het opstellen/actualiseren van bestemmingsplannen in de gemeenten Hulst en Terneuzen en in hoeverre is dit doelmatig en doeltreffend?

Op basis van deze hoofdvraag is een aantal deelvragen geformuleerd. Om tot beantwoording van de onderzoeksvragen te komen wordt gewerkt aan de hand van een normenkader.

Het normenkader vloeit deels voort uit de voorgaand weergegeven wettelijke voorschriften en de in Hulst respectievelijk Terneuzen vastgelegde werkprocessen en werkafspraken. Om het normenkader compleet te kunnen maken is het noodzakelijk om de begrippen doelmatigheid en doeltreffendheid te expliciteren.

Doelmatigheid

Bij doelmatigheid gaat het in essentie om het zo optimaal mogelijk benutten van de beschikbare instrumenten. Van een optimum kan worden gesproken als de voor ogen staande doelen zonder overbodige inspanningen worden bereikt.

Vertaald naar het actualiseren van bestemmingsplannen kan doelmatigheid primair worden opgevat als: de mate waarin de procedures correct zijn doorlopen.

Er is echter nog een tweede, lastiger grijpbaar aspect dat samenhangt met de doelmatigheid en dat is het aspect van communicatie en in het verlengde daarvan draagvlak. Deels ligt dit opgesloten in inspraakprocedures en dergelijke, maar het kan ook zitten in praktische afstemming en tijdig overleg. Omdat deze aspecten van doelmatigheid normatief niet vast liggen worden deze in het onderhavige onderzoek als secundaire aspecten van doelmatigheid meegenomen. Te gebruiken indicatoren hierbij zijn dan met name de doorlooptijd van een bestemmingsplan en de aard en het aantal van de ingediende zienswijzen, en de mate waarin deze uitmonden in bezwaren en beroepen.

Doeltreffendheid

In het bestek van het onderhavige onderzoek wordt doeltreffendheid opgevat als de mate waarin het bestemmingsplan inhoudelijk voldoet aan de vooraf bepaalde inhoudelijke kaders, en in het verlengde daarvan de inhoudelijk voor ogen staande ontwikkelingen in de praktijk ook mogelijk maakt.

2.5 NORMENKADER

Het normenkader voor het onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het actualiseren van bestemmingsplannen in Hulst en Terneuzen is opgebouwd uit de in de voorgaande paragrafen weergegeven algemene inzichten met betrekking tot het opstellen

van bestemmingsplannen, de wettelijke voorschriften en de specifieke procedures, processen en werkafspraken die in Hulst respectievelijk Terneuzen van toepassing zijn.

Bij de opbouw van het normenkader is als vertrekpunt genomen dat de bestemmingsplannen voldoen aan de basisvoorschriften voor goedkeuring. Anders zou er immers geen sprake zijn van een rechtsgeldig bestemmingsplan. De basisvoorschriften zijn op grond van deze overweging in het onderhavige onderzoek dus buiten het normenkader gelaten.

Het normenkader bestaat uit drie delen, een algemeen deel, een deel dat specifiek van toepassing is voor Hulst en een deel dat specifiek van toepassing is voor Terneuzen.

Normen algemeen	
Norm	Achtergrond
Er wordt afgewogen of al dan niet een voorbereidingsbesluit wordt genomen.	Artikel 3.7 Wro, voorts publicatie conform artikel 3.42 Awb.
Er wordt afgewogen of in de voorbereidingsfase een publieke inventarisatie van initiatieven plaats vindt.	Algemeen inzicht. Wenselijk afhankelijk van de aard van het bestemmingsplan.
Kaderstelling vindt plaats in de vorm van een startdocument.	Algemeen inzicht. Wenselijk afhankelijk van de aard van het bestemmingsplan.
Er wordt overleg gevoerd met initiatiefnemers.	Algemeen inzicht.
Het startdocument wordt voorgelegd aan B&W.	Algemeen inzicht, afhankelijk van werkafspraken en mandaat.
Het startdocument wordt voorgelegd aan de raad.	Algemeen inzicht, afhankelijk van werkafspraken en mandaat.
Het voornemen om een bestemmingsplan voor te bereiden wordt gepubliceerd. Daarbij wordt vermeld of stukken ter inzage worden gelegd, of gelegenheid wordt gegeven zienswijzen in te dienen en of een onafhankelijke gelegenheid wordt gegeven advies uit te brengen over het voornemen om het bestemmingsplan op te stellen.	Artikel 1.3.1. Bro, alsmede artikel 3.12 lid 1 en 2 Awb.
Er wordt afgewogen of een voorontwerp bestemmingsplan wordt gemaakt dat alsdan wordt voorgelegd aan B&W ten behoeve van vrijgave voor overleg en inspraak.	Algemeen inzicht, afhankelijk van de aard van het bestemmingsplan. Inspraak wordt verleend met inachtneming van afdeling 3.4 Awb en indien van toepassing de inspraakverordening.
Indien een voorontwerp bestemmingsplan in de inspraak is gebracht wordt een inspraakrapportage gemaakt en voorgelegd aan B&W, en met het voorontwerp bestemmingsplan ter informatie aan de raad verstrekt.	Algemeen inzicht, afhankelijk van de aard van het bestemmingsplan.
Er wordt een ontwerpbestemmingsplan gemaakt en ter inzage gelegd met de mogelijkheid tot het indienen van zienswijzen gedurende 6 weken. Het plan wordt toegezonden aan de betrokken diensten van Rijk en provincie, omliggende gemeenten en het Waterschap.	Artikel 3.6 Wro, afdeling 3.4 Awb.
Het ontwerpbestemmingsplan wordt binnen	Artikel 3.8 Wro

12 weken ter vaststelling voorgelegd aan de gemeenteraad, inclusief een onderbouwde reactie op de zienswijzen	
Het raadsbesluit tot vaststelling van het bestemmingsplan wordt binnen 2 of 6 weken gepubliceerd.	Artikel 3.8 Wro
Doelmatigheid: de procedures zijn correct doorlopen.	
Doeltreffend: het bestemmingsplan voldoet aan de vooraf bepaalde inhoudelijke kaders, en maakt de beoogde ontwikkelingen in de praktijk ook mogelijk.	

Normen specifiek Hulst

In het voorbereidingsbesluit wordt aandacht besteed aan de locatiekeuze, de hoofdlijn van de ontwikkeling en de wijze waarop de burger bij de planontwikkeling wordt betrokken.
Het actualiseren van bestemmingsplannen wordt projectmatig aangepakt. In de aanloop naar een nieuw bestemmingsplan wordt een plan van aanpak, een projectplan of een startnotitie wordt opgesteld. Hierin wordt enerzijds ingegaan op de te hanteren werkwijze voor de vervaardiging van het bestemmingsplan. Anderzijds worden hier ook inhoudelijke uitgangspunten en ontwikkelrichtingen in opgenomen. Afhankelijk van de inhoud en reikwijdte zal een plan van aanpak, projectplan of startnotitie ambtelijk vastgesteld kunnen worden of door het college of door de gemeenteraad.
De gemeenteraad wordt in de gelegenheid gesteld om zijn mening (zienswijzen) naar voren te brengen t.a.v. het voornemen om een structuurvisie of een bestemmingsplan met aanzienlijke ruimtelijke gevolgen op te starten.
Door middel van een publicatie wordt kennis gegeven van het voornemen om een bestemmingsplan voor te bereiden. Voor een bestemmingsplan met aanzienlijke ruimtelijke gevolgen, wordt eenieder in de gelegenheid gesteld om gedurende vier weken schriftelijk zijn mening (zienswijzen) in te dienen.
De gemeenteraad wordt in de gelegenheid gesteld wensen (en bedenkingen) naar voren te brengen op het voorontwerp van een bestemmingsplan met aanzienlijke ruimtelijke gevolgen.
Het voorontwerp van een bestemmingsplan wordt voor een vooroverleg toegezonden aan betrokken overheden. Voor een structuurvisie of bestemmingsplan met aanzienlijke ruimtelijke gevolgen wordt een inloopavond georganiseerd. Ingekomen reacties worden meegenomen bij het opstellen van het ontwerpplan.
Op grond van artikel 4 van de "Inspraakverordening Gemeente Hulst" is de procedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Op grond van artikel 5 van de Inspraakverordening wordt van de inspraak een eindverslag opgemaakt en openbaar gemaakt. Dit eindverslag bevat: <ul style="list-style-type: none"> - een overzicht van de gevolgde inspraakprocedure; - een weergave van de mondeling of schriftelijk ingediende zienswijzen; - een reactie op de zienswijzen, waarbij met redenen omkleed wordt aangegeven op welke wijze al dan niet tot aanpassing van het beleidsvoornemen wordt overgegaan.
Er wordt actief informatie gewisseld, er worden inloopbijeenkomsten georganiseerd en er wordt gewerkt met zienswijzeformulieren waarbij mensen indien gewenst ook ondersteuning krijgen bij het invullen van die formulieren.

Normen specifiek Terneuzen

Er wordt eerst gestart met een bestemmingsplan nadat het initiatief uitgekristalliseerd is; wat en waar is duidelijk en de economische haalbaarheid is inzichtelijk. De input van belanghebbenden is verwerkt.
--

In de voorfase (intake) van de ontwikkeling van een bestemmingsplan vindt burgerparticipatie plaats via raadpleging, indien van toepassing via samenwerking.
De voorfase (intake) van een initiatief wordt 1 jaar na de start geëvalueerd
Een bestemmingsplan wordt eerst gestart na vaststelling van het startdocument; De startnotitie behelst de beheersaspecten van het project, te weten Geld (welke middelen zijn beschikbaar en benodigd), Organisatie (wie doet wat), Kwaliteit (wat is klaar als het klaar is), Informatie (hoe wordt gecommuniceerd, wanneer en met wie) en Tijd (wat is de planning). De startnotitie wordt vastgesteld door het college van B&W.
De raad neemt kennis van een initiatief via de advisering over het startdocument;
Afhankelijk van de omstandigheden kan per plan maatwerk worden gekozen met betrekking tot inspraak en participatie. Dit wordt dan meegenomen bij het aspect communicatie in het startdocument.
Het opstellen van bestemmingsplannen wordt projectmatig aangepakt. Men werkt aan de hand van een vastgesteld werkproces en per bestemmingsplan wordt een startdocument gemaakt.
De attitude is gericht op burgerparticipatie (raadplegen en samenwerken) voorafgaand aan het opstellen van het bestemmingsplan, en informeren tijdens de bestemmingsplanprocedure, waarbij ook maatwerk wordt gezocht.
Eventueel ingediende zienswijzen zijn verwerkt in of hebben geleid tot inhoudelijke veranderingen van het bestemmingsplan.
De inhoudelijke doelen die voor ogen stonden met het vervaardigen van het bestemmingsplan zijn bereikt.

HOOFDSTUK 3 AANPAK VAN HET ONDERZOEK

3.1 REIKWIJDTE

Het onderzoek richt zich op de periode vanaf 2010, ruim een jaar na de invoering van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening. De toepasselijke wettelijke kaders zijn geïnteriseerd en er is nagegaan welke kaders er door de gemeenteraden van Hulst en Terneuzen zijn gesteld voor wat betreft de voorbereiding van en communicatie en inspraak over en besluitvorming met betrekking tot bestemmingsplannen. Vervolgens is nagegaan hoe een en ander in de praktijk verloopt in Hulst en Terneuzen.

Ten behoeve van het onderzoek is een aantal dossiers geselecteerd. Er is gekeken naar bestemmingsplannen die sinds 2010 in Hulst en Terneuzen zijn opgesteld of geactualiseerd. Diverse 'nieuwe' of geactualiseerde, conserverende of op ontwikkeling gerichte bestemmingsplannen zijn in het onderzoek betrokken. Het onderzoek beperkt zich dus niet alleen tot bestemmingsplannen die op grond van de per 1 juli 2008 ingevoerde nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) met ingang van 2013 niet ouder mochten zijn dan 10 jaar.

3.2 ONDERZOEKSMETHODE

Ten behoeve van het onderzoek heeft de rekenkamercommissie zich breed georiënteerd op de regelgeving en de praktijk met betrekking tot het vervaardigen of actualiseren van bestemmingsplannen. Naast wettelijke regelingen zijn de nodige theoretische verhandelingen, handreikingen en beleidsdocumenten bestudeerd. Voorts is geïnteriseerd welke processen en procedures in Hulst en Terneuzen van toepassing zijn. Een en ander vormt de basis voor het gehanteerde normenkader.

Aan de hand van het normenkader is feitenonderzoek gedaan door het analyseren van dossiers en documenten. Op basis hiervan is een eerste beeld ontstaan over het opstellen/actualiseren van de bestemmingsplannen in Hulst en Terneuzen. Dit beeld is verder ingekleurd met informatie uit interviews met enkele gemeenteraadsleden, leden van het college van burgemeester en wethouders en betrokkenen uit de ambtelijke organisatie. Het feitenonderzoek en de interviews zijn gedocumenteerd. Deze documentatie maakt geen deel uit van de onderzoeksrapportage.

Op basis van de resultaten van het feitenonderzoek en de interviews is nagegaan in hoeverre in de praktijk wordt gewerkt volgens de vertrekpunten die zijn opgenomen in het normenkader.

Het onderzoek naar het opstellen/actualiseren van bestemmingsplannen in Hulst en Terneuzen heeft in eerste instantie geresulteerd in een nota van bevindingen. Deze nota werd voor ambtelijk wederhoor voorgelegd ter controle op feitelijke onjuistheden. De ambtelijke wederhoorprocedure heeft geleid tot enkele aanvullingen en verduidelijkingen in de rapportage. De rapportage is vervolgens afgerond met conclusies en aanbevelingen en voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd. Naar aanleiding van het bestuurlijk wederhoor is een naschrift van de rekenkamercommissie geformuleerd.

3.3 DOSSIERSELECTIE

Aan de hand van de in het voorgaande weergegeven afbakening van het onderzoek zijn de onderstaande dossiers en gemeentelijke documenten geanalyseerd.

Gemeente Hulst:

Beleidsdocumenten, organisatorische documenten, werkafspraken
Bestemmingsplan Lamswaarde 1^e herziening
Bestemmingsplan Jac. De Waalstraat 20 Lamswaarde
Bestemmingsplan Uitbreiding recreatiecentrum De Vogel
Bestemmingsplan De Statie, herziening Life Style Village
Bestemmingsplan Tiberghienweg Clinge
Bestemmingsplan Hogeweg 1, 2 en 3
Bestemmingsplan Julianastraat 107A, 109 en 113 te Heikant
Bestemmingsplan Standertmolenstraat ong. Graauw
Bestemmingsplan Groot Cambrondijk 9 te Vogelwaarde
Bestemmingsplan Vinkebroeksestraat 3 Sint Jansteen
Bestemmingsplan Kapellebrug
Bestemmingsplan Herontwikkeling locatie Rabobank Sint Jansteen
Bestemmingsplan fietspad Heikant
Bestemmingsplan Hoek Zoutestraat Ijzerenhandstraat te Hulst
Bestemmingsplan Hengstdijkse Kerkstraat 36 te Hengstdijk
Bestemmingsplan De Nieuwe Bierkaai
Bestemmingsplan Heikant-Julianastraat
Bestemmingsplan Kloosterzande-Oost
Bestemmingsplan Goenendijk 7
Bestemmingsplan Hulst-Zuid
Bestemmingsplan Hulst-Zuid, herziening Grote Kreekweg
Bestemmingsplan Hulst-Noord tbv bouw woningen aan Europaplein 9 te Hulst
Bestemmingsplan Buitengebied 2^e herziening, Rapenburg 154
Bestemmingsplan voormalige school Terhole
Bestemmingsplan Hulsterloostraat 107a te Nieuw Namen
Bestemmingsplan Oversprong 2 te Sint Jansteen
Bestemmingsplan Gentsevaart 38a te Kapellebrug
Gemeentelijke structuurvisie Hulst
Dossier buitengebied
Bestemmingsplan Landgoed aan de Heerstraat

Gemeente Terneuzen:

Beleidsdocumenten, organisatorische documenten, werkafspraken
Algemeen (burgerparticipatie, Lean Ent, organisatie, stroomschema's, etc.)
Bestemmingsplan Buitengebied
Bestemmingsplan Kanaalzone
Bestemmingsplan Kennedylaan
Bestemmingsplan Sas van Gent
Bestemmingsplan Szydlowskiplein
Bestemmingsplan Tractaatweg
Bestemmingsplan Braakman

HOOFDSTUK 4 RESULTATEN VAN HET ONDERZOEK

Aan de hand van de informatie uit de bestudeerde dossiers en documenten en de interviews worden de onderzoeksresultaten gepresenteerd. De hieruit naar voren komende gang van zaken in de praktijk, wordt vergeleken met de werkwijze zoals die volgens het normenkader zou behoren te zijn. De overeenkomsten en verschillen die hieruit resulteren vormen de bevindingen van het onderzoek. De bevindingen zijn gekoppeld aan de normen uit het normenkader weergegeven. In eerste instantie wordt ingegaan op de bevindingen met betrekking tot Hulst, vervolgens op die met betrekking tot Terneuzen.

4.1 ONDERZOEKSRESULTATEN HULST

4.1.1 ALGEMENE NORMEN HULST

Norm: er wordt afgewogen of al dan niet een voorbereidingsbesluit wordt genomen.

In de onderzochte dossiers zijn geen voorbereidingsbesluiten aangetroffen. Stukken waaruit blijkt dat de afweging is gemaakt om wel of niet een voorbereidingsbesluit te nemen zijn ook niet aangetroffen. Op basis hiervan kan niet worden vastgesteld dat er geen afweging is gemaakt, maar als deze is gemaakt is deze niet expliciet en kenbaar. In interviews is genoemd dat de afweging hieromtrent in de regel wel wordt gemaakt, maar niet wordt geëxpliciteerd of gedocumenteerd.

Norm: er wordt afgewogen of in de voorbereidingsfase een publieke inventarisatie van initiatieven plaats vindt.

In geen van de dossiers die onderzocht zijn is de afweging aangetroffen om een publieke inventarisatie van initiatieven te doen. Indien deze afweging is gemaakt, is deze dus niet expliciet en kenbaar en daarmee ook niet navolgbaar. De wenselijkheid van een dergelijke inventarisatie is afhankelijk van de aard van het te vervaardigen bestemmingsplan. Voor een aantal van de onderzochte dossiers geldt dat dit zeer kleinschalige bestemmingsplannen (postzegelplannen) betreft, veelal vervaardigd op verzoek van één initiatiefnemer en vaak betrekking hebbend op een enkelvoudig of kleinschalig plan. In dergelijke situaties is het doen van een publieke inventarisatie van initiatieven niet aan de orde. Ditzelfde geldt voor dossiers die betrekking hebben op de actualisering van bestemmingsplannen met een consoliderend karakter. Vanwege dit consoliderende karakter, dat geen nieuwe ontwikkelingen mogelijk maakt, is een publieke inventarisatie van initiatieven ook hier niet aan de orde. In de interviews is aangegeven dat de aard van de bestemmingsplannen in de meeste gevallen niet om een publieke inventarisatie van initiatieven vroeg.

Norm: kaderstelling vindt plaats in de vorm van een startdocument

In twee van de onderzochte dossiers is een startdocument opgenomen. Het betreft het Bestemmingsplan Buitengebied en het Bestemmingsplan Hulst-Zuid. De startdocumenten schetsen het doel / gewenste eindresultaat maar hebben verder niet een sterk kaderstellend karakter. Het is niet zo dat geïnventariseerde initiatieven tezamen met toepasselijke randvoorwaarden en uitgangspunten in het startdocument zijn verwerkt. Hierna, onder de specifieke normen met betrekking tot Hulst, wordt nader op de startdocumenten ingegaan.

De wenselijkheid van kaderstelling in de vorm van een startdocument is afhankelijk van de aard van het te vervaardigen bestemmingsplan. In het verlengde van het ten aanzien van de

voorgaande norm genoemde, geldt voor veel dossiers dat deze betrekking hebben op zeer kleinschalige initiatieven. Indien deze initiatieven niet politiek omstreden zijn is kaderstelling in de vorm van een startdocument minder snel aan de orde. Dit is ook bevestigd in de interviews.

Voorts vindt kaderstelling door het college van B&W plaats via besluitvorming over principeverzoeken. De werkwijze ten aanzien van principeverzoeken is gestandaardiseerd. De bevoegdheid om een verzoek als principeverzoek aan te merken is gemandateerd aan het hoofd van de afdeling Wonen en Werken. Over een dergelijk verzoek wordt vervolgens een advies voorbereid om, al dan niet onder voorwaarden, mee te werken aan een gevraagde ruimtelijke ontwikkeling. Het college van B&W beslist hieromtrent en langs deze lijn vindt dus kaderstelling plaats.

Norm: er wordt overleg gevoerd met initiatiefnemers

Uit de onderzochte dossiers blijkt dat er in alle gevallen overleg plaats vindt met de initiatiefnemers. De aard, frequentie en intensiteit en doorlooptijd van dit overleg verschilt afhankelijk van het karakter van het bestemmingsplan. Voor de beide bestemmingsplannen waarvoor een startdocument is opgesteld is de gemeente zelf de primaire initiatiefnemer. Uit de dossiers blijkt niet of het startdocument met (andere) belanghebbenden is besproken.

Norm: het startdocument wordt voorgelegd aan B&W

Als genoemd is er in twee dossiers een startdocument opgenomen. Het startdocument met betrekking tot het bestemmingsplan Hulst-Zuid is voorgelegd aan B&W. Of het startdocument inzake het bestemmingsplan Buitengebied aan B&W is voorgelegd blijkt niet uit het dossier. In interviews is aangegeven dat startdocumenten normaliter sowieso aan B&W worden voorgelegd.

Norm: het startdocument wordt voorgelegd aan de raad

Het startdocument met betrekking tot het bestemmingsplan Hulst-Zuid is voorgelegd aan de raad, in lijn met de bij raadsbesluit van 6 januari 2009 vastgestelde procedure. Dit betekent dat de gemeenteraad in de vergadering van de commissie Ruimte en in de raadsvergadering in de gelegenheid is gesteld om haar zienswijze over het betreffende bestemmingsplan kenbaar te maken. Of het startdocument met betrekking tot het bestemmingsplan Buitengebied aan de raad is voorgelegd blijkt niet uit het dossier. In interviews is aangegeven dat wel over dit startdocument met de raad is gecommuniceerd.

Norm: het voornemen om een bestemmingsplan voor te bereiden wordt gepubliceerd. Daarbij wordt vermeld of stukken ter inzage worden gelegd, of gelegenheid wordt gegeven zienswijzen in te dienen en of een onafhankelijke gelegenheid wordt gegeven advies uit te brengen over het voornemen om het bestemmingsplan op te stellen.

Uit de dossiers blijkt dat het voornemen om een bestemmingsplan voor te bereiden c.q. in procedure te brengen correct wordt gepubliceerd, conform de voorschriften van het Besluit ruimtelijke ordening en de Algemene wet bestuursrecht. In het hierna nog te noemen formulier "Planning procedure bestemmingsplan" is dit ook opgenomen onder de term "vooraankondiging".

Norm : er wordt afgewogen of een voorontwerp bestemmingsplan wordt gemaakt dat alsdan wordt voorgelegd aan B&W ten behoeve van vrijgave voor overleg en inspraak.

De afweging om wel of niet een voorontwerp bestemmingsplan te maken is niet in de dossiers opgenomen. Wel is in een aantal dossiers het formulier "Planning procedure bestemmingsplan" opgenomen. In dit voor het grootste deel gestandaardiseerde formulier worden de volgende stappen (met doorlooptijd) genoemd:

1. aanleveren concept voorontwerp bestemmingsplan
2. ambtelijke toetsing en overleg wettelijk geregelde instanties
3. publicatie vooraankondiging
4. aanpassen tot voorontwerp bestemmingsplan
5. aanleveren B&W-advies voorontwerp bestemmingsplan
6. collegebesluit vrijgeven voorontwerp voor vooroverleg met wettelijke partners
7. vooroverleg met wettelijke partners
8. wensen en bedenkingen raad
9. aanpassen tot ontwerp bestemmingsplan
10. aanleveren B&W-advies ontwerp bestemmingsplan
11. collegebesluit ter inzage leggen ontwerp bestemmingsplan
12. publicaties ontwerp bestemmingsplan ter inzage
13. ontwerp bestemmingsplan aanleveren voor de commissie Ruimte
14. ontwerp bestemmingsplan ter informatie in commissie Ruimte
15. ter inzage ontwerp bestemmingsplan
16. behandelen zienswijzen
17. aanleveren B&W-advies vaststelling bestemmingsplan
18. collegebesluit vaststelling bestemmingsplan
19. vaststellen bestemmingsplan door raad
20. mededeling aan indieners zienswijzen
21. publicaties besluit tot vaststelling
22. ter inzage bestemmingsplan
23. bestemmingsplan onherroepelijk

Aan de hand van dit formulier kan het dus zo zijn dat de afweging om wel of niet een voorontwerp te maken wordt gemaakt, maar deze is niet expliciet en navolgbaar. Uit de dossiers komt het beeld naar voren dat niet heel strak en procedureel gestuurd wordt op de overgang van concept-voorontwerp naar voorontwerp naar ontwerp. Er wordt vooral een praktische benadering gevolgd, gericht op voortgang om tot een ontwerp bestemmingsplan te komen. Deze werkwijze is ook bevestigd in de interviews. Indien een voorontwerp bestemmingsplan wordt gemaakt, dan wordt deze blijkens de dossiers conform de in het formulier benoemde stappen ook voorgelegd aan B&W ten behoeve van vrijgave voor overleg en inspraak.

Norm: indien een voorontwerp bestemmingsplan in de inspraak is gebracht wordt een inspraakrapportage gemaakt en voorgelegd aan B&W, en met het voorontwerp bestemmingsplan ter informatie aan de raad verstrekt.

Blijkens de dossiers wordt een voorontwerp bestemmingsplan dat in de inspraak is geweest met een inspraakrapportage voorgelegd aan B&W. In het formulier "Planning procedure bestemmingsplan" is deze stap ook benoemd. Het voorontwerp wordt niet ter informatie verstrekt aan de raad, maar voor wensen en bedenkingen. Hierna wordt hier onder de specifieke normen nader op ingegaan

Norm: er wordt een ontwerpbestemmingsplan gemaakt en ter inzage gelegd met de mogelijkheid tot het indienen van zienswijzen gedurende 6 weken. Het plan wordt toegezonden aan de betrokken diensten van Rijk en provincie, omliggende gemeenten en het Waterschap.

Uit de dossiers blijkt dat het ontwerpbestemmingsplan, na besluitvorming door B&W, ter inzage wordt gelegd met de mogelijkheid om gedurende 6 weken zienswijzen in te dienen. Tevens wordt het plan dan toegezonden aan de wettelijke partners. Deze stap is ook opgenomen in het formulier "Planning procedure bestemmingsplan".

Norm : het ontwerpbestemmingsplan wordt binnen 12 weken ter vaststelling voorgelegd aan de gemeenteraad, inclusief een onderbouwde reactie op de zienswijzen.

Blijkens de dossiers wordt het ontwerpbestemmingsplan vervolgens binnen 12 weken ter vaststelling voorgelegd aan de gemeenteraad, waarbij ook een onderbouwde reactie op de ingediende zienswijzen wordt gegeven. Dit is ook opgenomen in het formulier "Planning procedure bestemmingsplan".

Norm: het raadsbesluit tot vaststelling van het bestemmingsplan wordt binnen 2 of 6 weken gepubliceerd.

Na besluitvorming door de gemeenteraad wordt dit besluit gepubliceerd, en worden ook de indieners van zienswijzen ingelicht over de besluitvorming. Een en ander is ook opgenomen in het formulier "Planning procedure bestemmingsplan".

Norm: doelmatigheid: de procedures zijn correct doorlopen.

Uit de dossiers c.q. de voorgaand weergegeven bevindingen volgt dat de procedures, met name voor zover deze wettelijk verplicht zijn, in het algemeen correct worden gevolgd. Voor zover deze procedures minder dwingend zijn wordt daar ook soepeler mee omgegaan. Voor de mate waarin de specifiek in Hulst gemaakte werkafspraken worden gevolgd wordt verwezen naar de volgende subparagraaf.

Norm: doeltreffend: het bestemmingsplan voldoet aan de vooraf bepaalde inhoudelijke kaders, en maakt de beoogde ontwikkelingen in de praktijk ook mogelijk.

Voor de meeste dossiers geldt dat er vooraf nauwelijks inhoudelijke kaders zijn gesteld, anders dan dat het consoliderende plannen zijn. De bestemmingsplannen die zijn vervaardigd hebben de ontwikkelingen die inhoudelijk voor ogen stonden ook planologisch mogelijk gemaakt. Dit gevoel komt ook naar voren uit de interviews. De mate waarin zienswijzen zijn ingediend verschilt per dossier, ook afhankelijk van de aard van het bestemmingsplan. In de besluitvorming is onderbouwd hoe met de zienswijzen is omgegaan.

4.1.2 SPECIFIEKE NORMEN HULST

Norm: in het voorbereidingsbesluit wordt aandacht besteed aan de locatiekeuze, de hoofdlijn van de ontwikkeling en de wijze waarop de burger bij de planontwikkeling wordt betrokken.

Zoals bij de algemene normen reeds geconstateerd zijn er in de onderzochte dossiers geen voorbereidingsbesluiten aangetroffen. In het verlengde hiervan kan niet worden vastgesteld of al dan niet aan deze norm wordt voldaan. In interviews is genoemd dat de afweging

hieromtrent in de regel wel wordt gemaakt, maar niet wordt geëxpliciteerd of gedocumenteerd.

Norm: het actualiseren van bestemmingsplannen wordt projectmatig aangepakt. In de aanloop naar een nieuw bestemmingsplan wordt een plan van aanpak, een projectplan of een startnotitie wordt opgesteld. Hierin wordt enerzijds ingegaan op de te hanteren werkwijze voor de vervaardiging van het bestemmingsplan. Anderzijds worden hier ook inhoudelijke uitgangspunten en ontwikkelrichtingen in opgenomen. Afhankelijk van de inhoud en reikwijdte zal een plan van aanpak, projectplan of startnotitie ambtelijk vastgesteld kunnen worden of door het college of door de gemeenteraad.

Onder de algemene normen is weergegeven dat in twee dossiers startdocumenten zijn opgenomen. Het startdocument is gestandaardiseerd en heeft als kop "Checklist ruimtelijke plannen". Het startdocument bestaat uit de volgende onderdelen (voorbeeld bestemmingsplan Buitengebied):

1. onderwerp: het betreffende bestemmingsplan
2. opdrachtgever: bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgeverschap
3. doel/gewenst resultaat: vervangen van verouderd bestemmingsplan, gewenst eindresultaat is onherroepelijk en actueel bestemmingsplan
4. ambitieniveau, commitment, opdrachtgever: wettelijke verplichting om actueel bestemmingsplan te hebben moet worden nagekomen
5. randvoorwaarden opdrachtgever: het opstellen van een ruimtelijk toetsingskader met ruimte voor flexibiliteit
6. overige betrokkenen intern: intern betrokken ambtelijke disciplines
7. overige betrokkenen extern: externe opdrachtnemers en belanghebbende partijen
8. activiteiten: overleg intern en extern, vervaardigen bestemmingsplan, doorlopen procedure
9. middelen: personele inzet, geld
10. termijnen: einddatum waarop bestemmingsplan vastgesteld moet zijn
11. voortgangsmomenten: kennisgeving voorbereiding, voorontwerp, ontwerp en tervisielegging
12. informatiebehoefte: tussentijdse rapportages aan opdrachtgever
13. aard en omvang eigen inzet: rollen en tijdsbesteding: rol van projectleider, aantal uren en tarief
14. risico's: risico qua termijnen en budget
15. conclusie: project wordt haalbaar geacht

In de interviews is aangegeven dat zo veel mogelijk projectmatig wordt gewerkt, ook afhankelijk van de aard van het plan. Voor het bestemmingsplan Hulst-Zuid is eveneens een startdocument in de vorm van de voornoemde checklist ingevuld. In lijn met de bij raadsbesluit van 6 januari 2009 vastgestelde procedure is dit voorgelegd aan de gemeenteraad met het verzoek om eventuele zienswijzen kenbaar te maken. Hierbij is het "Startdocument bestemmingsplannen Kapellebrug en Hulst-Zuid" van adviesbureau BRO gevoegd. Dit document benoemt het ambitieniveau (een consoliderend beheerplan met weinig flexibiliteit), een lijst met inhoudelijke bespreekpunten, de wijze van planinventarisatie en agendeert de wijze van communiceren.

Op basis van het voorgaande kan worden geconstateerd dat het actualiseren van bestemmingsplannen gedeeltelijk projectmatig wordt aangepakt. In de startdocumenten wordt ingegaan op een aantal relevante punten. Inhoudelijke uitgangspunten en ontwikkelrichtingen zijn nauwelijks of niet opgenomen. Er wordt niet ingegaan op de vraag of sprake is van aanzienlijke ruimtelijke gevolgen.

Norm: de gemeenteraad wordt in de gelegenheid gesteld om zijn mening (zienswijzen) naar voren te brengen t.a.v. het voornemen om een structuurvisie of een bestemmingsplan met aanzienlijke ruimtelijke gevolgen op te starten.

Blijkens de dossiers is dit in twee gevallen gebeurd. Voor een deel kan zich dit laten verklaren door het gegeven dat er de afgelopen jaren weinig plannen met majeure ruimtelijke ontwikkelingen zijn vervaardigd. Dit is ook genoemd in de interviews.

Norm: door middel van een publicatie wordt kennis gegeven van het voornemen om een bestemmingsplan voor te bereiden. Voor een bestemmingsplan met aanzienlijke ruimtelijke gevolgen, wordt eenieder in de gelegenheid gesteld om gedurende vier weken schriftelijk zijn mening (zienswijzen) in te dienen.

Uit de dossiers blijkt dat het voornemen om een bestemmingsplan voor te bereiden c.q. in procedure te brengen wordt gepubliceerd. Er zijn geen dossiers aangetroffen waarin eenieder gedurende vier weken zijn mening heeft kunnen geven. Dit zal een logisch gevolg kunnen zijn van het gegeven dat er de afgelopen jaren weinig plannen met aanzienlijke ruimtelijke gevolgen zijn vervaardigd. Hierdoor was er ook dan geen behoefte om gebruik te maken van deze gelegenheid.

Norm: de gemeenteraad wordt in de gelegenheid gesteld wensen (en bedenkingen) naar voren te brengen op het voorontwerp van een bestemmingsplan met aanzienlijke ruimtelijke gevolgen.

In de reeds eerder genoemde twee dossiers is de gemeenteraad in de gelegenheid gesteld om haar wensen en bedenkingen kenbaar te maken op het voorontwerp van het bestemmingsplan. Deze stap is ook benoemd in het formulier "Planning procedure bestemmingsplan".

Norm: het voorontwerp van een bestemmingsplan wordt voor een vooroverleg toegezonden aan betrokken overheden. Voor een structuurvisie of bestemmingsplan met aanzienlijke ruimtelijke gevolgen wordt een inloopavond georganiseerd. Ingekomen reacties worden meegenomen bij het opstellen van het ontwerpplan.

Genoemd is reeds dat er geen strakke sturing plaatsvindt op de fasering van concept voorontwerp, voorontwerp en ontwerp. In interviews is genoemd dat er wat dit betreft ook wordt ingespeeld op de omstandigheden van het geval. Uit de dossiers blijkt dat indien er sprake is van een voorontwerp van een bestemmingsplan dit indien van toepassing voor vooroverleg wordt toegezonden aan de betrokken overheden. Ook blijkt uit een aantal dossiers dat een inloopavond is georganiseerd. Reacties die ingediend zijn worden betrokken bij het bestemmingsplan.

Norm: op grond van artikel 4 van de "Inspraakverordening Gemeente Hulst" is de procedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Op grond van artikel 5 van de Inspraakverordening wordt van de inspraak een eindverslag opgemaakt en openbaar gemaakt. Dit eindverslag bevat:

- een overzicht van de gevolgde inspraakprocedure;*
- een weergave van de monddeling of schriftelijk ingediende zienswijzen;*
- een reactie op de zienswijzen, waarbij met redenen omkleed wordt aangegeven op welke wijze al dan niet tot aanpassing van het beleidsvoornemen wordt overgegaan.*

Uit de dossiers blijkt dat het ontwerpbestemmingsplan, na besluitvorming door B&W, ter inzage wordt gelegd met de mogelijkheid om gedurende 6 weken zienswijzen in te dienen. Deze stap is ook opgenomen in het formulier "Planning procedure bestemmingsplan". In het raadsvoorstel tot vaststelling van een bestemmingsplan wordt ook ingegaan op de zienswijzen en hoe daarmee is omgegaan.

Norm: er wordt actief informatie gewisseld, er worden inloopbijeenkomsten georganiseerd en er wordt gewerkt met zienswijzeformulieren waarbij mensen indien gewenst ook ondersteuning krijgen bij het invullen van die formulieren.

Genoemd is dat in enkele dossiers met inloopbijeenkomsten is gewerkt, waarbij ook zienswijzeformulieren zijn gehanteerd. De mate waarin informatieuitwisseling plaatsvindt en de mate waarin dit zichtbaar of kenbaar is verschilt per dossier. Dit zal, zoals ook in interviews is genoemd, ook afhankelijk kunnen zijn van de aard van het bestemmingsplan.

4.2 ONDERZOEKSRISULTATEN TERNEUZEN

4.2.1 ALGEMENE NORMEN TERNEUZEN

Norm: er wordt afgewogen of al dan niet een voorbereidingsbesluit wordt genomen.

In de dossiers die zijn onderzocht zijn geen voorbereidingsbesluiten aangetroffen. Ook zijn geen stukken aangetroffen waaruit blijkt dat de afweging is gemaakt om wel of niet een voorbereidingsbesluit te nemen. Op basis van deze informatie kan dus niet worden vastgesteld dat er geen afweging is gemaakt, maar als deze is gemaakt is deze niet expliciet en kenbaar. In de interviews is genoemd dat wel een afweging wordt gemaakt en afhankelijk van het project ook een voorbereidingsbesluit wordt genomen.

Norm: er wordt afgewogen of in de voorbereidingsfase een publieke inventarisatie van initiatieven plaats vindt.

In de onderzochte dossiers is de afweging om een publieke inventarisatie van initiatieven te doen niet aangetroffen. Voor zover deze afweging is gemaakt, is deze dus niet expliciet en kenbaar en daarmee ook niet navolgbaar. De noodzaak of wenselijkheid van een dergelijke inventarisatie is afhankelijk van de aard van het te vervaardigen bestemmingsplan. Voor zeer kleinschalige bestemmingsplannen en plannen met een sterk conserverend karakter is een dergelijke inventarisatie veelal niet aan de orde. Dit wordt bevestigd in de interviews. In de regel start de vervaardiging van een bestemmingsplan met het formuleren van een startdocument. In enkele startdocumenten is wel ingegaan op lopende initiatieven.

Norm: kaderstelling vindt plaats in de vorm van een startdocument

In de werkprocessen in Terneuzen is opgenomen dat voor ieder bestemmingsplan aan de hand van een startdocument wordt gewerkt en dit vindt in de praktijk ook navolging. In de startdocumenten wordt ingegaan op de aanleiding en doelstelling van het plan, de planvorm/systematiek, de aandachtspunten en ontwikkelingen, de economische uitvoerbaarheid, de organisatie, de communicatie en de planning. In enkele gevallen is ook expliciet ingegaan op het te voeren beleid. In die zin hebben de startdocumenten een kaderstellend karakter.

Minder inzichtelijk is hoe een en ander verloopt in de fase voorafgaand aan het startdocument. Uit de dossiers is niet helder hoe wordt omgegaan met principeverzoeken, en wie op welk moment bepaalt of een initiatief voldoende politiek/bestuurlijk draagvlak heeft om

te worden uitgewerkt in een startdocument. In interviews is genoemd dat principeverzoeken multidisciplinair worden beoordeeld. In het ambtelijk wederhoor is aangegeven dat deze beoordeling van een principeverzoek, vergezeld van een advies, altijd aan het college van B&W wordt voorgelegd, ongeacht of het een positief of negatief advies is.

Norm: er wordt overleg gevoerd met initiatiefnemers

Uit de dossiers komt het beeld naar voren dat er overlegd wordt met de initiatiefnemers. De aard, frequentie en intensiteit en doorlooptijd van dit overleg verschilt afhankelijk van het karakter van het bestemmingsplan. In de startdocumenten met betrekking tot de verschillende bestemmingsplannen wordt hier ook op ingegaan.

Norm: het startdocument wordt voorgelegd aan B&W

Uit de onderzochte dossiers blijkt dat de startdocumenten worden vastgesteld door B&W.

Norm: het startdocument wordt voorgelegd aan de raad

Uit de onderzochte dossiers blijkt dat de startdocumenten door B&W via de Lijst Ingekomen Stukken ter kennis worden gebracht van de gemeenteraad. In interviews is genoemd dat het op prijs zou worden gesteld als raadsleden meer en intensiever 'meegenomen' zouden worden bij met name belangrijke initiatieven.

Norm: het voornemen om een bestemmingsplan voor te bereiden wordt gepubliceerd. Daarbij wordt vermeld of stukken ter inzage worden gelegd, of gelegenheid wordt gegeven zienswijzen in te dienen en of een onafhankelijke gelegenheid wordt gegeven advies uit te brengen over het voornemen om het bestemmingsplan op te stellen.

In enkele dossiers zijn publicaties aangetroffen over het voornemen om een bestemmingsplan voor te bereiden. In de meeste dossiers hebben de publicaties direct betrekking op het ontwerp van het bestemmingsplan. Dit kan een gevolg zijn van de in het kader van het Leantraject gemaakte keuzes om stappen in elkaar te schuiven.

Norm : er wordt afgewogen of een voorontwerp bestemmingsplan wordt gemaakt dat alsdan wordt voorgelegd aan B&W ten behoeve van vrijgave voor overleg en inspraak.

Terneuzen heeft ervoor gekozen de processtappen "concept-voorontwerp" en "voorontwerp" samen te voegen. Het vrijgeven voor overleg en inspraak verloopt via B&W.

Norm: indien een voorontwerp bestemmingsplan in de inspraak is gebracht wordt een inspraakrapportage gemaakt en voorgelegd aan B&W, en met het voorontwerp bestemmingsplan ter informatie aan de raad verstrekt.

Vanwege de ineengeschoven processtappen in Terneuzen is deze norm niet toepasselijk.

Norm: er wordt een ontwerpbestemmingsplan gemaakt en ter inzage gelegd met de mogelijkheid tot het indienen van zienswijzen gedurende 6 weken. Het plan wordt toegezonden aan de betrokken diensten van Rijk en provincie, omliggende gemeenten en het Waterschap.

Uit de dossiers blijkt dat het ontwerpbestemmingsplan, na besluitvorming door B&W, ter inzage wordt gelegd met de mogelijkheid om gedurende 6 weken zienswijzen in te dienen. De toezending aan de wettelijke partners vindt plaats in de fase van het (ineengeschoven concept-voorontwerp en) voorontwerp van het bestemmingsplan.

Norm : het ontwerpbestemmingsplan wordt binnen 12 weken ter vaststelling voorgelegd aan de gemeenteraad, inclusief een onderbouwde reactie op de zienswijzen.

Blijkens de dossiers wordt het ontwerpbestemmingsplan binnen 12 weken ter vaststelling voorgelegd aan de gemeenteraad, waarbij ook een onderbouwde reactie op de ingediende zienswijzen wordt gegeven.

Norm: het raadsbesluit tot vaststelling van het bestemmingsplan wordt binnen 2 of 6 weken gepubliceerd.

Na besluitvorming door de gemeenteraad wordt dit besluit gepubliceerd, zo blijkt uit de dossiers.

Norm: doelmatigheid: de procedures zijn correct doorlopen.

Blijkens de dossiers en de voorgaand weergegeven bevindingen blijkt dat de procedures in het algemeen correct worden gevolgd. Terneuzen werkt voorts aan de hand van een aantal meer specifieke werkafspraken. Hierop wordt in de volgende subparagraaf ingegaan.

Norm: doeltreffend: het bestemmingsplan voldoet aan de vooraf bepaalde inhoudelijke kaders, en maakt de beoogde ontwikkelingen in de praktijk ook mogelijk.

Voor zover dit uit de onderzochte dossiers kan worden afgeleid komt het beeld naar voren dat de inhoudelijke kaders die in de startdocumenten zijn benoemd ook tot uiting komen in de betreffende bestemmingsplannen. De voor ogen staande ontwikkelingen zijn planologisch mogelijk gemaakt. In de interviews is aangegeven dat de mate van doelbereiking kan variëren. Soms bestaat ook een vrij sterk gevoel dat zaken 'ons overkomen' in plaats van dat het gestuurd is. De mate waarin zienswijzen zijn ingediend verschilt per dossier, ook afhankelijk van de aard van het bestemmingsplan. In de besluitvorming is onderbouwd hoe met de zienswijzen is omgegaan.

4.2.2 SPECIFIEKE NORMEN TERNEUZEN

Norm: er wordt eerst gestart met een bestemmingsplan nadat het initiatief uitgekristalliseerd is; wat en waar is duidelijk en de economische haalbaarheid is inzichtelijk. De input van belanghebbenden is verwerkt.

Terneuzen werkt aan de hand van startdocumenten waarin het initiatief waarvoor het bestemmingsplan wordt gemaakt omschreven is, en het plangebied wordt afgebakend. Ook wordt ingegaan op de economische uitvoerbaarheid. Uit de onderzochte dossiers is niet altijd duidelijk welke input van welke belanghebbenden op welke wijze in het startdocument is verwerkt. In interviews is aangegeven dat het mooi zou zijn als er meer input zou kunnen worden opgehaald.

Norm: in de voorfase (intake) van de ontwikkeling van een bestemmingsplan vindt burgerparticipatie plaats via raadpleging, indien van toepassing via samenwerking.

In een aantal dossiers is via het startdocument de voorfase van de ontwikkeling van het bestemmingsplan redelijk te herleiden. Waar van toepassing vindt burgerparticipatie in de meeste gevallen plaats via raadpleging. Voor een aantal dossiers geldt dat de voorfase niet inzichtelijk is, omdat het startdocument min of meer het “eerste document” in het dossier is. Er bestaat daarmee geen zicht op het traject dat voorafgaand hieraan doorlopen is. In interviews is aangegeven dat het de ambitie is om de burgerparticipatie verder te versterken.

Norm: de voorfase (intake) van een initiatief wordt 1 jaar na de start geëvalueerd.

In de dossiers zijn geen stukken met betrekking tot de evaluatie van een initiatief aangetroffen. Dit beeld wordt in de interviews bevestigd. In het ambtelijk wederhoor is op dit punt de verbinding gelegd met het principeverzoek. Dit in die zin dat als het college van B&W positief beslist op een principeverzoek, de bereidheid tot het verlenen van ruimtelijke medewerking geldt voor een periode van 1 jaar. Dit om te voorkomen dat een toezegging langer gestand zou moeten worden gedaan, terwijl beleid of wetgeving dan gewijzigd zou kunnen zijn. De norm van evaluatie van een initiatief 1 jaar na de start, komt voort uit de herziene Terneuzense werkwijze voor de vervaardiging van bestemmingsplannen zoals toegelicht in paragraaf 2.2.4. In de betreffende stukken is aangegeven dat om te voorkomen dat jarenlang inzet wordt gepleegd voor een initiatief dat onvoldoende voortgang heeft, na 1 jaar wordt geëvalueerd en afgewogen of met het initiatief moet worden doorgegaan.

Norm: een bestemmingsplan wordt eerst gestart na vaststelling van het startdocument;

De startnotitie behelst de beheersaspecten van het project, te weten Geld (welke middelen zijn beschikbaar en benodigd), Organisatie (wie doet wat), Kwaliteit (wat is klaar als het klaar is), Informatie (hoe wordt gecommuniceerd, wanneer en met wie) en Tijd (wat is de planning). De startnotitie wordt vastgesteld door het college van B&W.

Uit de dossiers blijkt dat in de regel aan de hand van een startdocument wordt gewerkt. Hierin wordt zowel ingegaan op de inhoudelijke aspecten van de bestemmingsplan als op de beheersaspecten in projectmatige zin. In een aantal gevallen is ook een uitgewerkt document voor de aanbesteding/uitbesteding van de vervaardiging van het bestemmingsplan bij het startdocument gevoegd.

Norm: de raad neemt kennis van een initiatief via de advisering over het startdocument.

Blijkens de dossiers worden de startdocumenten op de Lijst Ingekomen Stukken van de gemeenteraad geplaatst.

Norm: afhankelijk van de omstandigheden kan per plan maatwerk worden gekozen met betrekking tot inspraak en participatie. Dit wordt dan meegenomen bij het aspect communicatie in het startdocument.

Uit de dossiers blijkt dat in de verschillende startdocumenten op uiteenlopende wijze met de communicatie wordt omgegaan. In die zin is er ruimte voor maatwerk. Zo is dit ook in interviews genoemd. Uit de startdocumenten blijkt niet altijd waarom voor welke wijze van communiceren wordt gekozen.

Norm: het opstellen van bestemmingsplannen wordt projectmatig aangepakt. Men werkt aan de hand van een vastgesteld werkproces en per bestemmingsplan wordt een startdocument gemaakt.

Uit de dossiers blijkt dat er gestructureerd, projectmatig en in de regel volgens het vastgestelde werkproces aan de bestemmingsplannen wordt gewerkt. Zo ook wordt in vrijwel alle gevallen aan de hand van een startdocument gewerkt

Norm: de attitude is gericht op burgerparticipatie (raadplegen en samenwerken) voorafgaand aan het opstellen van het bestemmingsplan, en informeren tijdens de bestemmingsplanprocedure, waarbij ook maatwerk wordt gezocht.

Uit de dossiers blijkt dat er aandacht is voor communicatie en inspraak, in de regel zorgvuldig wordt ingegaan op zienswijzen en regelmatig ook maatwerk wordt gezocht om tot oplossingen te komen. De mate waarin juist in de voorfase sprake is van burgerparticipatie (raadplegen en samenwerken) is vanuit de dossiers niet goed inzichtelijk. Uit bijvoorbeeld de evaluatie van het bestemmingsplan Buitengebied blijkt dat er ontevredenheid bestaat over de communicatie en burgerparticipatie. Uit de interviews komt het beeld naar voren dat de attitude wel op communicatie en inspraak is gericht, maar dat dit in de praktijk de ene keer beduidend beter tot uiting komt dan de andere keer.

Norm: eventueel ingediende zienswijzen zijn verwerkt in of hebben geleid tot inhoudelijke veranderingen van het bestemmingsplan.

In de dossiers zijn gestructureerd overzichten van ingediende zienswijzen terug te vinden. Hierin is ook opgenomen wat de reactie op de zienswijzen is en welke zienswijzen wel en niet tot wijziging van het bestemmingsplan hebben geleid.

Norm: de inhoudelijke doelen die voor ogen stonden met het vervaardigen van het bestemmingsplan zijn bereikt.

Uit de dossiers die zijn onderzocht komt naar voren dat de inhoudelijke doelstellingen die in de startdocumenten zijn opgenomen, ook in voldoende mate hun vertaling hebben gevonden in de betreffende bestemmingsplannen. Zoals ook bij de algemene normen genoemd, blijkt uit de interviews dat het gevoel over de mate van doelbereiking varieert.

HOOFDSTUK 5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

5.1 CONCLUSIES

5.1.1 ONDERZOEKSVRAGEN

In hoofdstuk 1 zijn de vragen weergegeven waarop het onderhavige onderzoek antwoord geeft. De hoofdvraag van het onderzoek is:

Hoe verloopt het opstellen/actualiseren van bestemmingsplannen in de gemeenten Hulst en Terneuzen en in hoeverre is dit doelmatig en doeltreffend?

De deelvragen van het onderzoek zijn:

1. Hoe hoort het opstellen/actualiseren van bestemmingsplannen in Hulst en Terneuzen in procedureel opzicht formeel te verlopen?
2. Hoe hoort het opstellen/actualiseren van bestemmingsplannen in Hulst en Terneuzen in inhoudelijk opzicht formeel te verlopen?
3. Hoe verloopt het opstellen/actualiseren van bestemmingsplannen in Hulst en Terneuzen in procedureel opzicht in de praktijk?
4. Hoe verloopt het opstellen/actualiseren van bestemmingsplannen in Hulst en Terneuzen in inhoudelijk opzicht in de praktijk?
5. Wat is het resultaat van het Lean-traject dat in Terneuzen doorlopen is met betrekking tot het opstellen/actualiseren van bestemmingsplannen?
6. Zijn er verschillen tussen Hulst en Terneuzen in het opstellen/actualiseren van bestemmingsplannen en hoe werken deze door in de praktijk?
7. In hoeverre verloopt het opstellen/actualiseren van bestemmingsplannen in Hulst en Terneuzen doelmatig en doeltreffend?

De onderzoeksvragen worden in de vorm van een aantal conclusies beantwoord.

5.1.2 DEELVRAAG 1: DE PROCEDURES IN FORMELE ZIN

In de Wet ruimtelijke ordening is een aantal stappen met betrekking tot de vervaardiging of actualisering van bestemmingsplannen vastgelegd. Om aan de in de wet vastgelegde stappen te voldoen dient een veelheid aan voorbereidende werkzaamheden te worden verricht. Deze werkzaamheden worden in de regel stapsgewijs ingedeeld en kunnen enigszins variëren afhankelijk van de aard van het bestemmingsplan. In schema levert dit het volgende beeld van wettelijk verplichte stappen en meer facultatieve stappen met betrekking tot de vervaardiging of actualisering van bestemmingsplannen.

Stap	Termijn	Wettelijke basis
Al dan niet een voorbereidingsbesluit		Artikel 3.7 Wro, voorts publicatie conform artikel 3.42 Awb
Publieke inventarisatie van initiatieven	In beginsel vrij te bepalen	

Kaderstelling in de vorm van een startdocument		
Overleg met initiatiefnemers		
Startdocument naar portefeuillehouder en B&W	Besluitvormingsprocedure B&W	
Startdocument naar de gemeenteraad	Besluitvormingsprocedure gemeenteraad	
Publicatie kennisgeving op grond van artikel 1.3.1 Bro		Artikel 1.3.1 Bro, alsmede artikel 3:12 lid 1 en 2 Awb
Opstellen voorontwerp bestemmingsplan		
Voorontwerp bestemmingsplan naar B&W ten behoeve van vrijgave voor inspraak en overleg	Besluitvormingsprocedure B&W	
Vaststelling inspraakrapportage door B&W, inclusief voorontwerp ter informatie naar gemeenteraad	Besluitvormingsprocedure B&W	
Vervaardiging ontwerp bestemmingsplan		
Ontwerp bestemmingsplan ter inzage, mogelijkheid indienen zienswijzen Toezending aan betrokken diensten Rijk en provincie	6 weken	Artikel 3.8 Wro, afdeling 3.4 Awb
Vaststellen bestemmingsplan door gemeenteraad, inclusief reactie op zienswijzen	12 weken	Artikel 3.8 Wro
Bekendmaking vaststellingsbesluit	2 weken na vaststelling of 6 weken na vaststelling	Artikel 3.8 Wro
Mogelijkheid tot beroep bij Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State	Binnen 6 weken na bekendmaking	Artikel 8.2 Wro
Beslissing Raad van State	12 maanden na vaststelling	Artikel 8.2 Wro

Naast dit algemeen geldende schema hebben Hulst en Terneuzen ieder ook een aantal aanvullende eigen procedurele werkafspraken geformuleerd.

Voor Hulst kunnen samenvattend de volgende procedurele aspecten worden genoemd:

- Het voorbereidingsbesluit besteedt aandacht aan de locatiekeuze, de hoofdlijn van de ontwikkeling en de wijze waarop inspraak wordt georganiseerd.
- Het opstellen/actualiseren van bestemmingsplannen wordt projectmatig aangepakt, met een plan van aanpak, projectplan of startnotitie.
- Voor plannen met aanzienlijke ruimtelijke gevolgen krijgt de gemeenteraad vooraf gelegenheid zijn mening te geven.
- Het voornemen om een bestemmingsplan voor te bereiden wordt gepubliceerd.
- Bij plannen met aanzienlijke ruimtelijke gevolgen krijgt de gemeenteraad het voorontwerp voorgelegd.
- De "Inspraakverordening Gemeente Hulst" wordt gevolgd, er wordt actief informatie gewisseld en er worden inloopbijeenkomsten georganiseerd.

Voor Terneuzen gelden samengevat de volgende eigen procedurele aspecten:

- Met het bestemmingsplan wordt eerst gestart nadat het initiatief uitgekristalliseerd is.
- In de voorfase van de ontwikkeling van een bestemmingsplan vindt burgerparticipatie plaats via raadpleging of samenwerking.
- De voorfase van een initiatief wordt 1 jaar na de start geëvalueerd.
- Een bestemmingsplan wordt eerst gestart na vaststelling van het startdocument.
- De gemeenteraad neemt kennis van het initiatief via het startdocument.
- Wat betreft inspraak en participatie wordt maatwerk per plan geboden. In de voorfase is de attitude gericht op raadplegen en samenwerken, tijdens de planprocedure op informeren.
- Het opstellen van bestemmingsplannen wordt projectmatig aangepakt.

5.1.3 DEELVRAAG 2: DE INHOUD IN FORMELE ZIN

Hulst en Terneuzen werken deels met verschillende afspraken ten aanzien van de inhoudelijke kaderstelling met betrekking tot het opstellen/actualiseren van bestemmingsplannen.

In Hulst kan inhoudelijke kaderstelling in beginsel op vier manieren plaatsvinden:

- Via het vaststellen van een projectplan, plan van aanpak of startnotitie;
- Via een voorbereidingsbesluit dat niet alleen de locatie noemt, maar ook de hoofdlijn van de ontwikkeling en de wijze waarop de burger bij de planontwikkeling betrokken wordt;
- Via een reactie van de gemeenteraad op het voornemen om een bestemmingsplan met aanzienlijke ruimtelijke gevolgen op te stellen;
- Via wensen en bedenkingen van de gemeenteraad op het voorontwerp van een bestemmingsplan met aanzienlijke ruimtelijke gevolgen.

In Terneuzen vindt inhoudelijke kaderstelling plaats via de vaststelling van het startdocument door het college van burgemeester en wethouders.

5.1.4 DEELVRAAG 3: DE PROCEDURES IN DE PRAKTIJK

Voor Hulst kan geconcludeerd worden dat de algemene procedures voor het opstellen/actualiseren van bestemmingsplannen in de praktijk in de regel wel gevolgd worden. Afhankelijk van de omvang, de aard en de ruimtelijke impact van het bestemmingsplan zijn er verschillen zichtbaar. Naarmate de omvang en impact van het bestemmingsplan groter is worden de procedures scherper gevolgd. Daarnaast valt op dat in veel gevallen niet duidelijk is of een afweging is gemaakt (bijvoorbeeld wel of geen voorbereidingsbesluit, wel of geen inventarisatie van initiatieven, de mate van kaderstelling, wel of geen voorontwerp). Het kan zijn dat dit wel gedaan is (in interviews is dat ook aangegeven), maar het is niet expliciet en navolgbaar en dit kan ten koste gaan van de transparantie en de sturing.

Wat betreft de specifieke procedurele aspecten kan voor Hulst worden geconcludeerd dat ook hier verschillen zichtbaar zijn afhankelijk van de aard, omvang en impact van het plan, maar dat over het algemeen wel aan de procedurele aspecten wordt voldaan.

In Terneuzen wordt in het algemeen conform de algemene procedures gewerkt. Wat betreft het al dan niet nemen van een voorbereidingsbesluit en het al dan niet doen van een publieke inventarisatie van initiatieven is niet helder of een afweging wordt gemaakt. In interviews is aangegeven dat die afweging wel gemaakt wordt. Het gegeven dat dit niet expliciet en navolgbaar is kan ten koste gaan van de transparantie en de sturing.

Qua specifieke procedurele aspecten kan voor Terneuzen de conclusie worden getrokken dat de werkafspraken in de regel worden gevolgd. Voor een aantal dossiers geldt dat de voorfase minder of niet inzichtelijk is, omdat het startdocument min of meer het eerste document in het dossier is en weinig of geen inzicht in de voorfase geeft. Ook zijn er geen stukken aangetroffen waarin de voorfase van een initiatief 1 jaar na de start wordt geëvalueerd. Op dit punt wijkt Terneuzen af van de zelf gekozen werkwijze.

5.1.5 DEELVRAAG 4: DE INHOUD IN DE PRAKTIJK

Voor Hulst geldt dat in de meeste dossiers vooraf nauwelijks inhoudelijke kaders zijn gesteld, anders dan dat het consoliderende plannen zijn. De bestemmingsplannen die zijn vervaardigd hebben de ontwikkelingen die inhoudelijk voor ogen stonden ook planologisch mogelijk gemaakt. In die zin kan worden geconcludeerd dat in de praktijk op inhoud wordt gewerkt conform hetgeen formeel als uitgangspunt is genomen.

Voor Terneuzen is het beeld dat uit de dossiers die zijn onderzocht naar voren komt dat de inhoudelijke doelstellingen die in de startdocumenten zijn opgenomen, ook in voldoende mate hun vertaling hebben gevonden in de betreffende bestemmingsplannen. Soms bestaat echter ook een vrij sterk gevoel dat zaken 'ons overkomen' in plaats van dat het gestuurd is. Ondanks dit punt kan geconcludeerd worden dat in de praktijk in Terneuzen op inhoud wel wordt gewerkt conform hetgeen formeel als uitgangspunt is gehanteerd.

5.1.6 DEELVRAAG 5: HET LEAN-traject

Het resultaat van het Lean-traject dat in Terneuzen is doorlopen is dat het bewustzijn over (het beperken van) de doorlooptijd van het vervaardigen van bestemmingsplannen is gegroeid. De zogenoemde voorfase (de intake voorafgaand aan de start van het bestemmingsplan) en de beroepsfase na de vaststelling van het bestemmingsplan zijn buiten het werkproces gelaten. Dit neemt echter niet weg dat de bij de voorfase en de beroepsfase behorende werkzaamheden nog steeds moeten worden verricht. Voorts zijn de processtappen "concept-voorontwerp" en "voorontwerp" samengevoegd. Dit levert een tijdsbesparing op maar betekent ook dat 'alles in één keer goed moet' omdat er een controlemoment is verdwenen. Voorts is het resultaat van het Lean-traject dat er meer aan de ambtelijke organisatie en het college van B&W wordt overgelaten. Er worden minder documenten ter besluitvorming voorgelegd: het startdocument wordt ter kennis gebracht aan de raad en vervolgens komt het bestemmingsplan eerst bij de vaststelling in de raad. Tenslotte verschuift de inspraak op het voorontwerp naar burgerparticipatie in de voorfase. De consequentie van een en ander is dat enerzijds op onderdelen tijdwinst kan worden behaald, en anderzijds zich een veel groter deel van het planproces buiten het gezichtsveld van de raad afspeelt.

5.1.7 DEELVRAAG 6: VERSCHILLEN TUSSEN HULST EN TERNEUZEN

De verschillen in werkwijze tussen Hulst en Terneuzen zijn vooral terug te voeren op hetgeen in de beantwoording van deelvraag 5 met betrekking tot het Lean-traject is weergegeven. In Hulst worden meer fasedocumenten ter besluitvorming aan college en raad voorgelegd en heeft met name de raad daarmee meer zicht op de tussentijdse voortgang van bestemmingsplannen. In het verlengde hiervan is ook de communicatie en inspraak met betrekking tot de bestemmingsplannen voor raadsleden in Hulst makkelijker navolgbaar. De in Terneuzen gekozen werkwijze maakt het gemakkelijker om de doorlooptijd van bestemmingsplannen te bekorten.

5.1.8 DEELVRAAG 7: DOELMATIGHEID EN DOELTREFFENDHEID

Voor zowel Hulst als Terneuzen geldt dat de procedures met betrekking tot de vervaardiging van bestemmingsplannen over het algemeen goed worden gevolgd. Naarmate de regels minder dwingend zijn, wordt daar afhankelijk van de aard, omvang en ruimtelijke impact van het bestemmingsplan soepeler mee omgegaan. Voor zover afwegingen en keuzes zijn gemaakt, zijn deze zowel in Hulst als in Terneuzen veelal niet expliciet en navolgbaar gemaakt.

Wat betreft de doeltreffendheid resulteert zowel voor Hulst als voor Terneuzen het beeld dat datgene wat met de bestemmingsplanontwikkeling voor ogen stond in de planologische praktijk ook mogelijk is gemaakt. Daarbij kan voor Terneuzen worden opgemerkt dat er soms ook een gevoel bestaat dat zaken 'ons overkomen' in plaats van dat het gestuurd is.

5.1.9 HOOFDVRAAG: HET PROCES, DE DOELMATIGHEID EN DE DOELTREFFENDHEID

Het vervaardigen van bestemmingsplannen verloopt in Hulst en Terneuzen deels vergelijkbaar en deels verschillend. De verschillen worden met name ingegeven door verschillen in interne werkafspraken en werkprocessen. Zowel voor Hulst als voor Terneuzen kan worden geconcludeerd dat het verloop van de bestemmingsplanprocessen goeddeels doelmatig en doeltreffend is.

5.2 AANBEVELINGEN

Ter verbetering van het proces ter vervaardiging van bestemmingsplannen worden de volgende aanbevelingen gedaan.

- A. Maak afwegingen en keuzes ten aanzien de toepassing van instrumenten (bijvoorbeeld wel of geen voorbereidingsbesluit, wel of geen inventarisatie van initiatieven, de mate van kaderstelling, wel of geen voorontwerp) expliciet en navolgbaar.

Deze aanbeveling geldt zowel voor Hulst als voor Terneuzen. Op deze wijze ontstaat meer transparantie, er wordt duidelijk waarom dingen juist wel of juist niet worden gedaan en de sturing wordt helderder.

- B. Geef (meer) inzicht in het verloop van de voorfase, geef invulling aan de werkafpraak van evaluatie van een initiatief na 1 jaar en maak nadere afspraken over de communicatie over de voortgang van bestemmingsplannen tussen het college van B&W en de gemeenteraad.

Deze aanbeveling is primair van toepassing op Terneuzen. De gekozen werkwijze ingevolge het Lean-traject brengt mee dat het zicht op de voorfase en op de voortgang van de vervaardiging van bestemmingsplannen vanuit de raad beperkt kan zijn. Niet denkbeeldig is dat de vraagstelling van het onderhavige onderzoek voor een belangrijk deel hier zijn oorsprong in vindt.

- C. Maak voor de toekomst nieuwe of nadere afspraken over externe communicatie, burgerparticipatie en inspraak met betrekking tot bestemmingsplannen enerzijds, en de interne rolverdeling, communicatie, inhoudelijke sturing en besluitvormingsaspecten in het verkeer tussen raad, college en ambtelijke organisatie anderzijds.

Deze aanbeveling is zowel voor Hulst als voor Terneuzen van toepassing. In de huidige werkwijze van beide gemeenten worden veel inspanningen verricht om de communicatie, inspraak en participatie rond bestemmingsplannen zo goed mogelijk in te richten. Tegelijkertijd komt hier ook veelvuldig kritiek op naar voren.

Met de komst van de nieuwe Omgevingswet in 2021 wordt het communicatie en participatieaspect nog veel belangrijker en veranderen de rollen van de raad, het college en de ambtelijke organisatie ook substantieel. Het is van groot belang dat ieder een helder beeld van zijn of haar rol krijgt en dat aan de hand daarvan de communicatie, participatie, inhoudelijke sturing en besluitvorming opnieuw wordt ingeregeld. De in het onderhavige onderzoek verzamelde inzichten over de huidige manier van werken kunnen daarbij als inspiratie voor de toekomst worden gebruikt.

Aldus komen niet alleen bestemmingen opnieuw in beeld, maar komen ook nieuwe bestemmingen in beeld.

HOOFDSTUK 6 BESTUURLIJKE REACTIES



VB/18.2600

Rekenkamercommissie Hulst en Terneuzen
Grote Markt 21
4561 EA Hulst

Uw kenmerk	Ons kenmerk CONCEPT	Bijlage(n) -
Behandeld door A. van Steveninck	Zaaknummer	Datum 22 mei 2018
E-mailadres A.van.Steveninck@gemeentehulst.nl	Telefoonnummer	Verzenddatum 30 MEI 2018
Onderwerp conceptrapport "Bestemming in beeld"		

Geachte leden van de rekenkamercommissie,

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van uw conceptrapport "Bestemming in beeld". Graag willen wij gebruik maken van de bij brief van 8 mei 2018 geboden mogelijkheid om inhoudelijk op het conceptrapport te reageren.

Het verheugd ons dat u constateert dat het verloop van bestemmingsplanprocedures in onze gemeente goeddeels doelmatig en doeltreffend is. Ook bij de beantwoording van de deelvragen treffen wij in uw conceptrapport overwegend positieve conclusies aan. Helaas was er sprake van een economische recessie in een groot gedeelte van de onderzochte periode, waardoor er weinig ontwikkelingsgerichte bestemmingsplannen konden worden onderzocht. Gelukkig is die tijd nu voorbij.

De aanbevelingen die u doet om onze processen nog beter te laten verlopen zullen wij ter harte nemen. Wij zullen daarbij als uitgangspunt nemen om deze mee te nemen bij het implementeren van de nieuwe Omgevingswet 2021.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van de gemeente Hulst,
De secretaris, De burgemeester,

Afdeling: Strategie &
Ontwikkeling

Bezoekadres:
Grote Markt 24 4561 EB Hulst

Telefoon 14 0114
Vanuit buitenland +31 114 389000
Telefax +31 114 314627
WhatsApp +31 6 13323399

Postadres:
Grote Markt 21 4561 EA Hulst
Postbus 49 4560 AA Hulst

Website www.gemeentehulst.nl

Bankgegevens:
IBAN NL 21 BNGH 0285044370
BIC BNGHNL2G
BTW Nummer NL810988707B01
KvK Nummer 20165080



Pagina 1 van 1



Postadres: Postbus 35, 4560 AA Terneuzen
Dezuidkade, Stadhuisplein 1, 4531 LZ Terneuzen
Telefoon: 14 0115
Vanaf buitenland: +31 115 456 000
E-mail: gemeente@terneuzen.nl
Internet: www.terneuzen.nl

Bij beantwoording a.u.b. onderwerp, datum en
zaaknummer van deze brief vermelden.

Rekenkamercommissie Hulst Terneuzen
T.a.v. de secretaris
T.a.v. de heer D.J.M. van Bunder
Postbus 48
4560AA HULST

uw brief van : 8 mei 2018
uw kenmerk : DBR
zaaknummer : 248508
contactpersoon : van Gorp
telefoon : 14 0115
e-mail : k.vangorp@terneuzen.nl
verzonden :

31 MEI 2018

Terneuzen, 29 MEI 2018

Onderwerp: Reactie op conceptrapport onderzoek rekenkamercommissie proces
bestemmingsplannen

Geachte heer van Bunder,

Uw brief van bovengenoemde datum bevatte het conceptrapport van de
rekenkamercommissie Hulst-Terneuzen over het onderzoek naar het proces van
bestemmingsplannen. U verzocht ons op het conceptrapport zo nodig inhoudelijke
opmerkingen te willen maken vóór 29 mei 2018.
Graag maken wij gebruik van deze uitnodiging.

Het rapport

Met genoegen hebben wij geconstateerd dat uw commissie in hoofdstuk 5 van de rapportage
de conclusie trekt dat het proces van het opstellen/actualiseren van een bestemmingsplan in
Terneuzen doelmatig en doelgericht verloopt. Dat was naar wij begrepen uw primaire
onderzoeksopdracht.

Op een aantal punten ziet uw commissie redenen om tot aanvullende voorstellen te komen.
Wij willen in het kort reageren op het aangeboden conceptrapport, de daarin opgenomen
normen en de voorgestelde aanbevelingen

Normen

Op dit onderdeel willen wij uw commissie het volgende in overweging geven:

1. De norm "afwegen of een voorbereidingsbesluit moet worden genomen" heeft op zich wel
een relatie met het bestemmingsplan, in die zin dat een voorbereidingsbesluit een
handeling kan betreffen, waarop een proces van een bestemmingsplan volgt. Dat is
echter slechts het geval indien zich ruimtelijke ontwikkelingen aandienen, die voor het
betrokken gebied minder gewenst zijn. In alle andere gevallen ontbreekt de noodzaak
voor de genoemde afweging in de norm. Immers, het ruimtelijke kader wordt dan
beschermd door het bestaande bestemmingsplan. Het nemen van een
voorbereidingsbesluit voor een toekomstige gewenste functie achten wij een nodeloze
stap, die slechts om administratieve redenen gezet wordt. In die zin menen wij dat de
door uw commissie gestelde norm noch efficiënt, noch effectief is. Wij verzoeken uw
commissie de wenselijkheid van deze norm in heroverweging te nemen.

2. Bij de norm "kenbaarheid van de kaderstelling" gaat uw commissie in onze ogen voorbij aan het feit dat er sprake is van twee verschillende processen t.w. het proces van het principeverzoek en het daarop mogelijk volgende proces tot opstellen van een bestemmingsplan. Ook dossier technisch zijn deze twee processen gescheiden. Daarmee is de kanttekening van uw commissie verklaarbaar dat het u niet helder is, wie, wanneer een startdocument opstelt. Bij het raadplegen van het dossier voor principeverzoeken zou op dit punt naar wij aarubemen voor uw commissie het antwoord op deze vragen te vinden moeten zijn. Wij dringen er bij uw commissie op aan, in uw eindrapportage een duidelijke scheiding tussen deze beide processen aan te brengen. Felteilk behoort het proces van het principeverzoek niet tot de taakopdracht van uw commissie. In onze optiek zou dat ook gevolgen moeten hebben voor de normalstelling in het proces van bestemmingsplannen, zoals uw commissie die heeft opgesteld.
3. Bij de norm "het startdocument wordt voorgelegd aan de raad", constateert uw commissie dat wij volgens afspraak handelen. Niettemin heeft uw commissie hier opgetekend dat de raadsleden de wens uitspraken "eender, en intensiever meegenomen te worden bij belangrijke initiatieven". Onder de "Aanbevelingen" komt u hierop terug. Wij wijzen uw commissie erop dat de huidige werkwijze dateert uit 2011. Ons college heeft toen, in een zgn. "Laantraject", het proces van het opstellen van een bestemmingsplan tegen het licht gehouden. Doel hiervan was om doorlooptijden en wachttijden te verkorten c.q. te verminderen. Door onder andere mandatering van processtappen aan de ambtelijke organisatie en samenvoegen van delen van het proces tot opstelling van een bestemmingsplan hebben wij de doorlooptijd weten te beperken. Daarmee verhoogden wij de efficiency van het proces. Tegenover verminderde betrokkenheid gedurende het proces voor de gemeenteraad, stond dat zij nu bij de start van het proces betrokken waren en invloed konden hebben op de nieuw te bereiken ontwikkeling. Dat gebeurt nu via een zogenaamde startnota. In deze startnota krijgen alle beheersfactoren van procesmanagement een plaats. Onder Kwaliteit valt terug te vinden welk deel het nieuwe bestemmingsplan moet dienen (= ontwikkelingsrichting van het gebied). Ook is in de startnota een globale planning van de processtappen terug te vinden. Hiermee is de gemeenteraad geïnformeerd over de tijdplanning van het eindproduct dat zij op basis van de startnota mag verwachten. Indien deze planning er toe leidt dat het bestemmingsplan nog in dat jaar tot vaststelling zou kunnen leiden, dan nemen wij de vermoedelijke vaststeldingsdatum hiervan ook op, op de termijnagenda van de gemeenteraad. Wij hebben dit nieuwe proces tot het opstellen van een bestemmingsplan op 19 mei 2011 aan de gemeenteraad gepresenteerd. De raadsleden hadden toen twee informatieve vragen, maar stemden volmondig in met het nieuwe procesontwerp. De gemeenteraad gaf aan dat zij grote waarde hechtte aan het beperken van de doorlooptijd van het opstellen van een bestemmingsplan. De gemeenteraad accepteerde toen dat hij gedurende het proces op grotere afstand zou staan. Sindsdien handelt ons college volgens dat vastgestelde procesontwerp.

Aanbevelingen

Op dit onderdeel willen wij uw commissie het volgende in overweging geven:

1. Gelet op onze kanttekening bij de normen op het onderdeel "ahnagen voorbereidingsbesluit", merken wij dat uw commissie deze aanbeveling nog eens tegen het licht zou moeten houden, en daarbij de praktische effecten bij het in stand houden van deze aanbeveling nader te beschouwen.
2. De aanbeveling "meer inzicht in de voorfase" gaat over de behandeling van principeverzoeken. Wij wijzen er nadrukkelijk op dat dit een aspect betreft dat tot de bevoegdheid van ons college behoort. Deze aanbeveling past hierdoor niet binnen de door uw commissie geformuleerde onderzoeksopdracht. Uiteindelijk is het effect van onze mogelijke bereidheid tot medewerking aan een principeverzoek, dat een startnota voor de nieuwe ontwikkeling opgesteld wordt. Dat is de eerste stap om te komen tot een aanpassingsfactuallstte van het tot dat moment geldend bestemmingsplan. Op dat ogenblik, en dus bij de start van het planproces, heeft de gemeenteraad in onze optiek

voldoende middelen beschikbaar om een ontwikkeling die hij minder wenselijk vindt, bij te sturen.

Onder deze aanbeveling nam uw commissie ook op, het opstellen van nadere afspraken over de communicatie tussen ons college en de gemeenteraad over de voortgang van het bestemmingsplan. Wij veronderstellen dat deze aanbeveling voorkomt uit het door raadsleden uitgesproken gevoelens "eerder en intensiever meegenomen te worden bij belangrijke initiatieven". De historie van het huidige proces van een bestemmingsplan geven wij hierboven aan. Wij wijzen er op dat wij in ons coalitieakkoord 2018-2022, "Verder bouwen aan een toekomst" een uitnodiging aan de gemeenteraad opnamen om te komen met voorstellen die de betrokkenheid vergroten. Hoewel die frase ten principale betrekking heeft op de betrokkenheid van inwoners o.a. kan deze frase ook breder uitgelegd worden. Wij wachten op het punt van het verbeteren van de betrokkenheid van de gemeenteraad bij het planproces, nadere initiatieven van de gemeenteraad af. Wij zullen deze initiatieven met open vizier tegemoet treden, en nader beschouwen in het licht van de efficiency van het planproces.

3. Uw derde aanbeveling tot het onderzoeken en invoeren van nieuwe vormen van communicatie en participatie willen wij nader bezien in het licht van de komst van de nieuwe Omgevingswet.

Wij hopen uw commissie met onze bijdrage voldoende redenen te hebben gegeven nog eens kritisch te kijken naar uw eindrapport, de daarin gestelde normen en opgenomen aanbevelingen

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en Wethouders van Temeuzen,

gemeentesecretaris,



J.B. (Jan) Princen

burgemeester,



J.A.H. (Jan) Lonink

HOOFDSTUK 7 NASCHRIFT VAN DE REKENKAMER

Het college van burgemeester en wethouders van Hulst geeft aan de aanbevelingen ter harte te nemen en daarbij ook de combinatie te zoeken met de implementatie van de nieuwe Omgevingswet. Dit geeft de rekenkamercommissie het vertrouwen dat de processen ten aanzien van de ruimtelijke planvorming zich in positieve zin zullen blijven ontwikkelen.

Het college van burgemeester en wethouders van Terneuzen gaat in haar bestuurlijke reactie in op enkele normen en aanbevelingen uit de rapportage. Ten aanzien hiervan merkt de rekenkamercommissie het volgende op.

Vorbereidingsbesluit

Zoals de rekenkamercommissie heeft aangegeven kan het nemen van een voorbereidingsbesluit ook bij het vernieuwen van een bestaand bestemmingsplan wenselijk of noodzakelijk zijn. Dit om te voorkomen dat ongewenste ruimtelijke ontwikkelingen zich voordoen. Het nemen van een voorbereidingsbesluit heeft de rekenkamercommissie echter niet als norm benoemd. De rekenkamercommissie heeft (het expliciteren van) de afweging om wel of niet een voorbereidingsbesluit te nemen als norm gehanteerd. Deze afweging is uit politiek-bestuurlijk oogpunt relevant omdat het onder meer een aspect van risico-inschatting in zich heeft, met betrekking tot de kans dat zich een ongewenste ruimtelijke ontwikkeling aandient. Afhankelijk van de uitkomst van deze expliciete afweging resulteert de keuze om wel of niet een voorbereidingsbesluit te nemen.

Kenbaarheid van de kaderstelling

De rekenkamercommissie heeft in de rapportage verwerkt hoe blijkens het ambtelijk wederhoor met principeverzoeken wordt omgegaan. Zoals in de rapportage uiteengezet maakt het principeverzoek deel uit van het ruimtelijke planproces. Het gegeven dat dit dossierteknisch in Terneuzen gescheiden is, doet hier niets aan af. De aanpassen van het normenkader op dit punt zou onjuist zijn.

Startdocument wordt voorgelegd aan de raad

In interviews is genoemd dat het op prijs zou worden gesteld als raadsleden meer en intensiever 'meegenomen' zouden worden bij met name belangrijke initiatieven. Zoals uit de rapportage blijkt, is de rekenkamercommissie op de hoogte van de totstandkoming van de werkwijze die in Terneuzen wordt gehanteerd. De rekenkamercommissie heeft hier geen oordeel over. Het zou onjuist zijn als de rekenkamercommissie het signaal over het 'meemenen' van raadsleden niet in de rapportage zou noemen.

Aanbeveling A

Gezien het voornoemde ten aanzien van het voorbereidingsbesluit neemt de rekenkamercommissie aan dat dit deel van de bestuurlijke reactie gebaseerd is op een misverstand. Aanleiding tot aanpassing van deze aanbeveling ziet de rekenkamercommissie niet.

Aanbeveling B

Ook hier veronderstelt de rekenkamercommissie dat de bestuurlijke reactie gebaseerd is op een misverstand. De aanbeveling doet niet af aan enige bevoegdheid van het college. Deze aanbeveling ziet voor het grootste deel juist op het samenspel tussen college en raad. De rekenkamercommissie is verheugd dat de derde aanbeveling ter harte wordt genomen. De aanpak gerelateerd aan de komst van de nieuwe Omgevingswet acht de rekenkamercommissie een logische aanpak.

BIJLAGE 1: DE WET RUIMTELIJKE ORDENING

Algemene bepalingen

Hoofdstuk 1 van de Wro bevat de algemene bepalingen. Hierin wordt aangegeven wat precies wordt bedoeld met de begrippen die in de wet worden gebruikt.

Structuurvisies

Hoofdstuk 2 van de wet heeft betrekking op de structuurvisies. Ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening van Nederland, worden de hoofdzaken van het door het Rijk te voeren ruimtelijk beleid vastgelegd in één of meer structuurvisies. Voor het grondgebied van de provincie worden één of meer structuurvisies vastgesteld door provinciale staten. De hoofdzaken van het gemeentelijk ruimtelijk beleid worden in één of meer door de gemeenteraad vast te stellen structuurvisies vastgelegd. De structuurvisies van het Rijk en de provincie zijn kaderstellend voor de gemeente. De structuurvisie van de gemeente vormt vervolgens het kader voor het opstellen en actualiseren van bestemmingsplannen in de gemeente.

Bestemmingsplannen en inpassingsplannen

In hoofdstuk 3 van de Wro wordt ingegaan op de bestemmingsplannen en inpassingsplannen. Het vervaardigen van bestemmingsplannen is een taak van de gemeente. Indien specifieke belangen van het Rijk of de provincie daar aanleiding toe geven, kunnen het Rijk en de provincie zelf een inpassingsplan maken. Dit is strikt genomen niets anders dan een regulier bestemmingsplan, maar wordt in de wet een Provinciaal inpassingsplan of een Rijksinpassingsplan genoemd.

Afdeling 3.1 van hoofdstuk 3 bevat de bepalingen omtrent de inhoud van bestemmingsplannen. In een bestemmingsplan worden de bestemmingen van de in het plan begrepen gronden vastgelegd, alsmede de regels die met die bestemming verbonden zijn. Deze regels betreffen in elk geval regels omtrent het gebruik van de grond en de bouwwerken die zich op die grond bevinden. Verder gaat afdeling 3.1 van de Wro in op alle andere inhoudelijke zaken die in een bestemmingsplan kunnen worden vastgelegd. Bestemmingsplannen dienen ten minste eens in de 10 jaar te worden geactualiseerd.

De procedure van het bestemmingsplan

Afdeling 3.2 van hoofdstuk 3 van de Wro bevat de bepalingen omtrent de procedure van het bestemmingsplan. Op grond van artikel 3.7 kan de procedure van een bestemmingsplan worden gestart met een voorbereidingsbesluit van de gemeenteraad. In dit besluit wordt aangegeven voor welk gebied precies een plan wordt voorbereid. Het nemen van een voorbereidingsbesluit is geen noodzakelijke voorwaarde om een plan voor te bereiden. Wel kan met een voorbereidingsbesluit worden voorkomen dat in de tussentijd ongewenste ontwikkelingen in het plangebied plaatsvinden, die bijvoorbeeld de nieuw te realiseren bestemmingen kunnen belemmeren. Het voorbereidingsbesluit vervalt als niet binnen een jaar een ontwerp voor een bestemmingsplan ter inzage is gelegd. Is er binnen een jaar nog geen bestemmingsplan beschikbaar, dan kan de beschermende werking van het voorbereidingsbesluit worden verlengd door een nieuw voorbereidingsbesluit te nemen. Een voorbereidingsbesluit dient te worden bekendgemaakt conform artikel 3.42 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb)¹⁶. Dit betekent dat het besluit ter inzage wordt gelegd en wordt gepubliceerd in één of meer dag-, nieuws-, of huis-aan-huisbladen, in de Staatscourant en langs elektronische weg.

¹⁶ Wetten.overheid.nl Awb

Op grond van artikel 3.8 van de Wro is op de voorbereiding van een bestemmingsplan de Uniforme Openbare Voorbereidingsprocedure uit afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing. Dit betekent dat het ontwerpbestemmingsplan gedurende zes weken ter inzage wordt gelegd en wordt gepubliceerd. Hierbij wordt aangegeven waar en wanneer de stukken ter inzage liggen, wie de gelegenheid krijgt een zienswijze naar voren te brengen en op welke wijze die zienswijze kan worden ingebracht. Op grond van artikel 3.15 Awb geldt sowieso dat belanghebbenden naar keuze mondeling of schriftelijk hun zienswijze kunnen indienen. Op grond van wettelijke voorschriften of op verzoek van de gemeente, kunnen ook anderen de gelegenheid krijgen een zienswijze in te dienen. Wordt een zienswijze mondeling ingebracht, dan wordt hiervan een verslag gemaakt. In aanvulling op de Uniforme Openbare Voorbereidingsprocedure volgens de Awb, schrijft artikel 3.8 van de Wro voor dat de kennisgeving over het ontwerpbestemmingsplan wordt toegezonden aan die diensten van het Rijk en de provincie, die belast zijn met de behartiging van belangen in het plangebied. Zo ook moet deze kennisgeving worden toegezonden aan omliggende gemeenten en waterschappen. Verder geldt dat als er in een plangebied nieuwe bestemmingen kunnen worden gerealiseerd, de kennisgeving over het ontwerpbestemmingsplan ook moet worden toegezonden aan hen die in de basisregistratie van het kadaster als eigenaar of beperkt gerechtigde met betrekking tot die gronden geregistreerd staan. Artikel 3.8 lid 1 sub d en e geven aan dat de zienswijzen ingediend worden bij de gemeenteraad, en dat de gemeenteraad vervolgens binnen twaalf weken na afloop van de termijn van inzage een beslissing neemt over de vaststelling van het bestemmingsplan. Het besluit van de gemeenteraad dient adequaat gemotiveerd te zijn. Heeft de gemeenteraad het bestemmingsplan vastgesteld, dan dient dit binnen twee weken bekend gemaakt te worden, op dezelfde wijze als de bekendmaking van het ontwerpbestemmingsplan. Als de gemeenteraad het bestemmingsplan gewijzigd vaststelt of in afwijking van een door de provincie of het Rijk ingediende zienswijze, dan wordt het vaststellingsbesluit niet binnen twee weken maar na zes weken bekendgemaakt. Het betreffende raadsbesluit wordt dan eerst aan de provincie of het Rijk gezonden. De provincie en het Rijk hebben dan de gelegenheid om de gemeente een (onderbouwde) aanwijzing te geven om het bestemmingsplan alsnog aan te passen. Het aanwijzingsbesluit treedt dan in de plaats van het vaststellingsbesluit voor dat betreffende onderdeel van het bestemmingsplan. Het aanwijzingsbesluit wordt specifiek bekendgemaakt aan de betrokkenen bij dat deel van het bestemmingsplan.

Vervolgens is er voor belanghebbenden gedurende zes weken de gelegenheid om beroep aan te tekenen bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (artikel 6.7 Awb, artikel 8.2 lid 1 sub a Wro). Wordt er geen beroep aangetekend, dan is het bestemmingsplan na die zes weken onherroepelijk en treedt het in werking als toetsingskader. Wordt er wel beroep aangetekend, dan beslist de Raad van State binnen twaalf maanden over het ingediende beroep en wordt het bestemmingsplan nadien onherroepelijk.

De Wro-bepalingen omtrent de procedure van het bestemmingsplan zijn hiermee benoemd. Afdeling 3.2 van hoofdstuk 3 van de Wro bevat verder bepalingen omtrent de procedure van wijziging of uitwerking van het bestemmingsplan. In afdeling 3.3 van hoofdstuk 3 van de Wro zijn bepalingen opgenomen omtrent de vaststelling van een bestemmingsplan of uitwerking daarvan naar aanleiding van een omgevingsvergunning. Afdeling 3.4 is vervallen en afdeling 3.5 bevat bepalingen over inpassingsplannen van het rijke en de provincie. Afdeling 3.6 bevat een regeling voor gecoördineerde besluitvorming bij de verwezenlijking van ruimtelijk beleid en bepalingen omtrent het gebruik en de verwerving van grond.

Beheersverordening

Hoofdstuk 3A van de Wro heeft betrekking op de zogenoemde beheersverordening. Voor gebieden waarvoor geen (nieuwe) ruimtelijke ontwikkelingen worden voorzien, kan in plaats van een bestemmingsplan een beheersverordening worden vastgesteld.

Algemene regels en specifieke aanwijzingen

In hoofdstuk 4 van de Wro is geregeld dat, indien provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening vereisen, de provincie in een provinciale verordening regels kan stellen omtrent de inhoud van bestemmingsplannen. Zo ook kan de provincie aan de gemeente een aanwijzing geven om binnen een bepaalde termijn een bestemmingsplan met een bepaalde inhoud vast te stellen. Gaat het om nationale belangen, dan kan ook het Rijk een aanwijzing aan de gemeente geven. De aanwijzingsbevoegdheid van de provincie en het Rijk kan dus ook verder gaan dan het reguleren van de verwerking van een zienswijze, zoals voorgaand genoemd in relatie tot artikel 3.8 van de Wro.

Intergemeentelijke samenwerking

Hoofdstuk 5 van de Wro heeft als titel "Intergemeentelijke samenwerking in stedelijke gebieden". Het is een zogenoemd gereserveerd hoofdstuk, dat nog niet is uitgewerkt.

Financiële bepalingen

In hoofdstuk 6 van de Wro zijn de regels omtrent de financiële aspecten van het bestemmingsplan opgenomen. Het gaat met name om het tegemoet komen in de zogenoemde planschade. Dit is schade die geleden wordt als gevolg van het bestemmingsplan, zoals bijvoorbeeld de vermindering van de waarde van een pand. Verder zijn in hoofdstuk 6 van de Wro regels omtrent de grondexploitatie opgenomen.

Handhaving en toezicht

De handhaving en het toezicht op de naleving van de regels die in bestemmingsplannen zijn opgenomen, zijn geregeld in hoofdstuk 7 van de Wro.

Bezwaar en beroep

Hoofdstuk 8 van de Wro geeft de voorschriften voor het indienen van beroep tegen een bestemmingsplan.

Planologische organen

In hoofdstuk 9 van de Wro wordt uiteengezet welke planologische instellingen er volgens de wet zijn, en wat hun takenpakket is.

Slotbepalingen

De slotbepalingen zijn opgenomen in hoofdstuk 10 van de Wro.

BIJLAGE 2: HET BESLUIT RUIMTELIJKE ORDENING

Besluit ruimtelijke ordening

Naast de Wet ruimtelijke ordening is er ook het Besluit ruimtelijke ordening (Bro¹⁷). Dit Bro geeft een aantal nadere regels omtrent de uitvoering van de Wro.

Algemene bepalingen

Hoofdstuk 1 van het Bro bevat de algemene bepalingen. Het gaat met name om bepalingen over de vormgeving, inrichting, beschikbaarstelling, bekendmaking en terinzagelegging van ruimtelijke besluiten. Verder zijn er bepalingen omtrent de voorbereiding van besluiten met betrekking tot ruimtelijke ontwikkelingen. Is een bestuursorgaan voornemens om een bestemmingsplan voor te bereiden dat (nieuwe) ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk maakt, dan moet dat voornemen langs elektronische weg bekend worden gemaakt. In deze kennisgeving moet worden vermeld:

- of er stukken ter inzage worden gelegd en zo ja waar en wanneer;
- of er gelegenheid wordt gegeven om zienswijzen over het voornemen in de dienen, en zo ja aan wie, hoe en wanneer;
- of een onafhankelijke instantie in de gelegenheid wordt gesteld om advies uit te brengen over het voornemen om het betreffende bestemmingsplan op te stellen.

Hoofdstuk 3 van het Bro gaat in op de bestemmingsplannen en geeft onder andere een overzicht van welke regels er inhoudelijk gezien in een bestemmingsplan kunnen en/of moeten worden opgenomen.

Algemeen

Paragraaf 3.1 van het Bro schetst een aantal algemene bepalingen. Artikel 3.1.1 schrijft voor dat bij de voorbereiding van een bestemmingsplan overleg wordt gepleegd met andere gemeenten, het waterschap, de provincie en het Rijk voor zover die belangen hebben in het plangebied of betrokken zijn bij de zorg voor de ruimtelijke ordening.

In artikel 3.1.1.a is vastgelegd dat bij de vaststelling van een bestemmingsplan geen gegevens en onderzoeken mogen worden gebruikt die ouder zijn dan twee jaar.

Artikel 3.1.2 gaat onder meer in op regels die in een bestemmingsplan kunnen worden opgenomen met betrekking tot sociale huur- en koopwoningen of particulier opdrachtgeverschap.

Artikel 3.1.3 schrijft voor dat het bestemmingsplan een beschrijving van de bestemmingen, met per bestemming het doel of de doeleinden, bevat.

In artikel 3.1.6 zijn de voorschriften genoemd waaraan de toelichting op een bestemmingsplan moet voldoen, te weten:

- een verantwoording van de in het plan gemaakte keuze van bestemmingen;
- een beschrijving van hoe rekening is gehouden met de waterhuishouding;
- de uitkomsten van het overleg op basis van artikel 3.1.1
- de uitkomsten van de voor het bestemmingsplan uitgevoerde onderzoeken;
- een beschrijving van hoe burgers en maatschappelijke organisaties bij het plan zijn betrokken;
- de inzichten over de uitvoerbaarheid van het plan.

¹⁷ Wetten.overheid.nl Bro

Gaat het om een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt dan geldt tevens als voorwaarde dat:

- beschreven wordt dat de voorgenomen stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte;
- beschreven wordt of de ontwikkeling binnen het bestaand stedelijk gebied kan plaatsvinden en als dat niet het geval is hoe wordt voorzien in een goede bereikbaarheid van die ontwikkeling.

Verder is voorgeschreven dat in het plan een beschrijving is opgenomen van de wijze waarop rekening wordt gehouden met cultuurhistorische waarden, archeologie en overige waarden, de verhouding tot het aangrenzende gebied en de milieukwaliteitseisen.

Standaardregels

In paragraaf 3.2 van het Bro wordt ingegaan op de standaardregels in bestemmingsplannen. Het betreft de regels voor het overgangsrecht voor bouwwerken en voor het gebruik van gronden en bouwwerken. Verder hoort tot de standaardregels de zogenoemde anti-dubbeltelregel (grond die is betrokken bij de toetsing van een bouwplan, wordt bij de toetsing van een later bouwplan buiten beschouwing gelaten) en de regels met betrekking tot eventueel toepasselijke geluidszones.

BIJLAGE 3: BURGEPARTICIPATIE

De nota Burgerparticipatie van 22 mei 2008 definieert burgerparticipatie als volgt: burgerparticipatie houdt in dat de burger een aandeel heeft in het beleid van de overheid en in de uitvoering daarvan. Participatie vraagt om samenwerking en samenwerking vereist interactie. De termen 'interactief beleid' en burgerparticipatie worden dan ook vaak als synoniemen gebruikt. De term 'interactief' betekent niets meer en niets minder dan dat er tweerichtingsverkeer is. Uitgangspunten daarbij blijven dat de gemeente het uiteindelijke besluit neemt of het plan / de oplossing bekrachtigt en dat de eindverantwoordelijkheid bij de gemeente ligt.

De volgende vormen van burgerparticipatie worden onderscheiden, in de vorm van een zogenoemde participatieladder:

Informereren	Informereren en luisteren zijn de niet-interactieve vormen in deze ladder. Bij informeren laat de gemeente de burger bijvoorbeeld weten wanneer hij zijn vuilnisbak buiten moet zetten. Bij luisteren, in een ander voorbeeld, laat de burger de gemeente weten dat zijn vuilnisbak kapot is. Beide vormen vallen niet onder de definitie van burgerparticipatie en laten we hier verder buiten beschouwing. Raadplegen, samenwerken en overdragen vallen wel binnen onze definitie van burgerparticipatie.
Luisteren	Zie de uiteenzetting bij Informeren.
Raadplegen	Bij raadplegen neemt het bestuur het initiatief om de mening van de betrokkenen te vragen over een bepaald onderwerp. Raadplegen kan worden onderverdeeld in twee stijlen: de consultatieve stijl en de participatieve stijl. Bij de consultatieve stijl raadpleegt het bestuur de betrokkenen over een gesloten vraagstelling. De betrokkenen kunnen zich uitspreken over een gegeven beleidsaanpak of een opgesteld plan. Bij de participatieve stijl vraagt het bestuur de betrokkenen zich uit te spreken over een open vraagstelling. Hierbij is er veel ruimte voor discussie en inbreng.
Samenwerken	Bij deze vorm werkt het bestuur samen met de betrokkenen aan de ontwikkeling van het beleid of een oplossing. Het initiatief kan bij het samenwerken zowel bij het bestuur als bij de betrokkenen liggen. Het bestuur stelt vooraf de kaders van het samenwerken vast en daarbinnen wordt de ruimte gecreëerd voor het uitwisselen en uitvoeren van ideeën.
Overdragen	Bij deze vorm geeft het bestuur aan de betrokkenen de bevoegdheid om, binnen gestelde randvoorwaarden, zelf een plan op

	<p>te stellen of een oplossing te zoeken. Het bestuur biedt de betrokkenen de mogelijkheid om, binnen vastgestelde kaders, zelfstandig beleid te ontwikkelen c.q. uit te voeren. Het doel van deze vorm is dat de betrokkenen het bestuur een volledig gevormd(e) beleid / oplossing aanbieden en het bestuur bekrachtigt het beleid / de oplossing.</p>
--	--