

Aan de raad van de gemeente
LEIDSCHEMENDAM-VOORBURG

Datum 4 mei 2010

Onderwerp Raadsvoorstel tot toepassing (in beginsel) van het projectuitvoeringsbesluit op grond van de Crisis- en herstelwet

Categorie A

DIS Nummer 2010/10670

Portefeuillehouder De heer Houtzager

Behandeld door De heer Heijnen 9080

Samenvatting Met ingang van 31 maart 2010 is de Crisis- en herstelwet in werking getreden. Deze wet biedt mogelijkheden om door middel van vereenvoudiging en versnelling van procedures de uitvoering van ruimtelijke - en infrastructurele projecten te stimuleren en zo bij te dragen aan het herstel van de economie. Op gemeentelijk niveau is de raad bevoegd te beslissen over toepassing van het instrumentarium, dat in deze wet beschikbaar wordt gesteld.

1. Inleiding

De economische crisis heeft er toe geleid dat sinds 2008 de investeringen in ruimtelijke - en infrastructurele projecten fors zijn teruggelopen. Deze tendens heeft ernstige gevolgen voor de bouw- en aannemingssector die zich geconfronteerd ziet met een steeds verder teruglopende orderportefeuille. Het spreekt voor zich dat een dergelijke ontwikkeling nadelig uitwerkt op de werkgelegenheid in de sector, wat negatief doorwerkt naar andere sectoren en daarmee een remmende werking heeft op het herstel van de economie als geheel.

Om deze negatieve spiraal te doorbreken heeft het kabinet gezocht naar wegen om de uitvoering van projecten weer op gang te brengen. Daarom is met ingang van 31 maart 2010 de Crisis- en herstelwet (hierna: Chw) in werking getreden, die gericht is op de versnelling van projecten in het ruimtelijke domein, met als doel daarmee de economische crisis en haar gevolgen te bestrijden en een goed en duurzaam herstel van de economische structuur van Nederland te bevorderen. De Chw bevat ter verwezenlijking van deze doelstelling een combinatie van tijdelijke en permanente maatregelen.

Het instrumentarium dat met de invoering van de Chw ter beschikking is gekomen werkt door naar verschillende bestuurslagen: Rijk, provincie en gemeenten. Doel van dit voorstel is in de eerste plaats om uw raad te informeren over het instrumentarium met betrekking tot het ruimtelijke domein. Vervolgens wordt een eerste aanzet gegeven om te beoordelen of er mogelijkheden zijn

dit instrumentarium voor ruimtelijke - dan wel infrastructurele projecten in de gemeente Leidschendam-Voorburg toe te passen.

2. Wettelijk kader

Het wettelijk kader dat de grondslag vormt voor dit voorstel, is vastgelegd in de Crisis- en herstelwet (wet van 18 maart 2010, Stb. 2010/135). De integrale tekst van de wet is als bijlage bij dit voorstel gevoegd.

3. Financiële consequenties

Het voorliggende voorstel heeft uitsluitend betrekking op het in beginsel innemen van een standpunt over het toepassen van een wettelijke bevoegdheid van de raad. Aan het voorstel zijn als zodanig geen financiële consequenties verbonden.

4. Onderbouwing

Systematiek van de Crisis- en herstelwet

De Chw voorziet in een vereenvoudiging/versnelling van procedures, maar ook in afwijking van normaliter op ruimtelijke - en infrastructurele projecten van toepassing zijnde wettelijke bepalingen op bijvoorbeeld het gebied van milieuwetgeving. In de wet zelf resp. in een tweetal bijlagen bij de wet is beschreven voor welke met name genoemde projecten dan wel beschreven categorieën van projecten de maatregelen uit de Chw kunnen worden toegepast.

Hoofdstuk 1 van de wet beschrijft tijdelijke maatregelen voor de versnelde realisatie van 58 met name in de wet genoemde projecten op het gebied van duurzame energie, infrastructuur, stedelijke ontwikkeling en kustverdediging, alsmede voor 20 categorieën van ruimtelijke - en infrastructurele besluiten.

Hoofdstuk 2 van de wet bevat bijzondere voorzieningen, zoals de mogelijkheid om bij wijze van experiment milieuontwikkelingsgebieden aan te wijzen waar tijdelijk van de geldende milieuwetgeving kan worden afgeweken, de mogelijkheid om bij wijze van experiment ten behoeve van innovatieve ontwikkelingen af te wijken van diverse wettelijke regelingen en een verruiming van de mogelijkheden voor complexgewijze renovatie van huurwoningen.

Voor de hoofdstukken 1 en 2 geldt dat de daarin opgenomen maatregelen ingaan per 1 januari 2010 en op 1 januari 2014 vervallen. Hoofdstuk 3 bevat wijzigingen in diverse wetten die gelden voor alle projecten in het ruimtelijk domein; deze wijzigingen behouden hun werking ook ná 1 januari 2014.

Bijlage I beschrijft de categorieën van projecten, waarop het instrumentarium uit de Chw van toepassing is. Het gaat daarbij om o.a. projecten op het gebied van duurzame energie,

gebiedsontwikkeling, infrastructuur, waterstaatswerken, etc. Bovendien wordt door middel van een schakelbepaling nog een koppeling gelegd naar bepalingen in de wet zelf voor de versnelde uitvoering van bouwprojecten. Vooral dit onderdeel van de Chw biedt in elk geval in theorie mogelijkheden voor toepassing van het instrumentarium binnen de gemeente Leidschendam-Voorburg.

Bijlage II beschrijft 58 concrete projecten. Geen van deze projecten heeft betrekking op het grondgebied van de gemeente Leidschendam-Voorburg, noch is daarbij sprake van een rechtstreekse relatie met belangen van deze gemeente.

Bij het ruimtelijk instrumentarium, zoals dat na invoering van de Chw (en de voor dit jaar nog verwachte invoering van de Wabo) bestaat, kan op voorhand een kanttekening worden geplaatst. Met de invoering van de Wro is de wetgever, voor betreft de systematiek van de deze wet, uitgegaan van de centrale plaats van het bestemmingsplan als primair ruimtelijk instrument. Inmiddels ontstaat een ware lappendeken van ruimtelijke besluiten en procedures die alle beogen ruimtelijke initiatieven te faciliteren die niet rechtstreeks binnen een vigerend bestemmingsplan passen:

- Op basis van de Wro: (herziening) bestemmingsplan, projectbesluit en binnen- en buitenplanse ontheffing;
- Op basis van de Chw: projectuitvoeringsbesluit;
- Op basis van de Wabo: projectbesluit.

Ruimtelijk instrumentarium onder de Wro

Na de invoering van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) op 1 juli 2008 bestaat het belangrijkste ruimtelijk instrumentarium, waarvan een gemeente zich voor het juridisch-planologisch faciliteren van ontwikkelingen resp. projecten kan bedienen, uit de volgende ruimtelijke besluiten:

Bestemmingsplan

Het bestemmingsplan is het voornaamste instrument voor het gemeentelijk ruimtelijk beleid. Het vervult een planningsfunctie, geeft een beeld van te verwachten ruimtelijke ontwikkelingen en verwoordt het gemeentelijk standpunt ten opzichte van die ontwikkelingen. Daarnaast vervult het een ontwikkelingsfunctie omdat het bestemmingsplan een programma kan inhouden voor het eigen, actieve handelen van een gemeente of voor het gezamenlijk handelen van gemeente en marktpartijen. Tenslotte vervult het bestemmingsplan een normeringsfunctie omdat het een juridisch bindend toetsingskader vormt voor bouwen, gebruik, etc. van gronden en opstallen. De bevoegdheid tot het vaststellen van een bestemmingsplan is een raadsbevoegdheid, die niet gedelegeerd kan worden.

Voor het faciliteren van specifieke projecten wordt in Leidschendam-Voorburg vooral gebruik gemaakt van een zgn. *postzege*/bestemmingsplan. Hoewel de naam anders doet vermoeden, is dit een volwaardig bestemmingsplan dat inhoudelijk (met inbegrip van onderzoeksverplichtingen e.d.) aan dezelfde eisen moet voldoen als een regulier bestemmingsplan en dat ook dezelfde wettelijk voorgeschreven procedure moet doorlopen. De term 'postzege' heeft dan ook uitsluitend betrekking op de omvang van het plangebied in vergelijking met een regulier bestemmingsplan, niet op de inhoudelijke en procedurele aspecten.

Nadelen zijn:

- de doorlooptijd van de voorbereidings- en besluitvormingsprocedure;
- de rechtsbeschermingsprocessen zijn zodanig ingericht dat het mogelijk is de procedure tot in het extreme op te rekken;
- de duur, aard en inhoud/omvang van de beroepsprocedure;
- de noodzaak om naast de bestemmingsplanprocedure ook één of meer afzonderlijke vergunningprocedures met hun eigen regime voor voorbereiding, besluitvorming en rechtsbescherming te doorlopen.

De Chw brengt geen wijzigingen aan in het wettelijk regime resp. de wettelijke mogelijkheden voor bestemmingsplannen.

Projectbesluit

Een projectbesluit is een besluit dat voor een concreet project, dat niet past binnen een geldend bestemmingsplan, de bepalingen van dat bestemmingsplan buiten toepassing stelt en in plaats van het bestemmingsplan als juridisch-planologisch toetsingskader fungeert voor het desbetreffende project. De bevoegdheid tot het nemen van een projectbesluit komt toe aan de raad, maar kan gedelegeerd worden.

Nadelen zijn:

- gefaseerde besluitvorming: een projectbesluit moet binnen een gegeven termijn (op straffe van een legessanctie) worden opgenomen in een herziening van het bestemmingsplan, zodat veel werk dubbel moet worden gedaan;
- de doorlooptijd van de voorbereidings- en besluitvormingsprocedure (die vrijwel gelijk is aan de proceduretijd voor een bestemmingsplan, en daardoor weinig tijdswinst oplevert);
- de rechtsbeschermingsprocessen zijn zodanig ingericht dat het mogelijk is de procedure (mede doordat sprake is van beroep in twee instanties) tot in het extreme op te rekken;
- de duur, aard en inhoud van de beroeps- resp. hoger beroepsprocedure;
- de noodzaak om naast de projectbesluitprocedure ook één of meer afzonderlijke vergunningprocedures met hun eigen regime voor voorbereiding, besluitvorming en rechtsbescherming te doorlopen.

De nadelen die aan een projectbesluit kleven zijn door uw raad zodanig doorslaggevend geacht, dat besloten is aan dit instrument geen toepassing te geven.

De Chw wijzigt het regime voor projectbesluiten en wel op de volgende punten:

- inpassing in een bestemmingsplan niet meer verplicht binnen een bepaalde termijn, maar kan plaatsvinden bij de reguliere planherziening;
- invordering van leges slechts opgeschort zolang projectbesluit niet elektronisch beschikbaar is gesteld, geen koppeling meer aan inpassing in bestemmingsplan.

Nb.: Met de naderende invoering van de Wabo zal het projectbesluit voor projecten, die niet onder de reikwijdte van de Chw vallen, op een vergelijkbare wijze worden aangepast.

Ruimtelijk instrumentarium onder de Crisis- en herstelwet

De Chw roept een aantal nieuwe bevoegdheden en mogelijkheden in het leven, die echter voor een belangrijk deel ofwel zijn gekoppeld aan concreet benoemde projecten die voor de gemeente Leidschendam-Voorburg niet relevant zijn, ofwel zien op ontwikkelingen, projecten e.d. waarvan op dit moment nog niet kan worden overzien of en in hoeverre deze gemeente daaraan behoefte heeft. Denk daarbij bijvoorbeeld aan regelingen voor experimenten of innovatieve projecten. Voor deze categorieën is een nadere beoordeling noodzakelijk, die gezien de korte termijn sinds de invoering van de Chw nog niet heeft kunnen plaatsvinden. Wanneer daartoe aanleiding bestaat, zal uw college hierover nader geadviseerd worden.

Projectuitvoeringsbesluit

Het instrument uit de Chw, dat voor de 'dagelijkse gemeentelijke praktijk' potentieel het meest interessant kan zijn, is het projectuitvoeringsbesluit. Dit instrument is primair bedoeld om een versnelde uitvoering van concrete bouwprojecten mogelijk te maken. Het projectuitvoeringsbesluit kan worden toegepast voor projecten:

- die geheel of hoofdzakelijk voorzien in woningbouw;
- die betrekking hebben op de bouw van ten minste 12 en ten hoogste 1.500 (of onder voorwaarden: 2.000) woningen;

Belangrijkste kenmerk van een projectuitvoeringsbesluit op grond van de Chw (en alleen al daarmee onderscheidt het zich wezenlijk van een projectbesluit op grond van de Wro) is dat daarbij in principe alle besluiten, vergunningen, ontheffingen, vrijstellingen, etc. die voor de realisatie van het betrokken bouwproject nodig zijn samenkomen in één integraal besluit. Met andere woorden: de bouwvergunning, kapvergunning, sloopvergunning, milieuvergunning, etc. en zelfs in voorkomende gevallen het projectbesluit om een afwijking van het vigerende bestemmingsplan te faciliteren worden alle vervat in één en hetzelfde besluit. Enige uitzondering daarop vormen de wettelijke voorschriften uit de Flora- en Faunawet en de bepalingen over archeologische monumentenzorg uit de Monumentenwet 1988. Vanwege het integrale karakter van het

projectuitvoeringsbesluit vergt de organisatorische inbedding van dit instrument uiteraard nog de nodige afstemming over de taakverdeling tussen betrokken afdelingen.

Voordelen projectuitvoeringsbesluit

Vergeleken met de 'traditionele' ruimtelijke instrumenten kent het projectuitvoeringsbesluit op basis van de Chw een aantal belangrijke voordelen:

- één voorbereidings-, besluitvormings- en beroepstraject voor het totale integrale besluit, dus niet langer afzonderlijke plan-, vergunnings- en andere procedures en beroep in slechts één instantie (namelijk rechtstreeks bij de Raad van State);
- beperking van het beroepsrecht: andere overheden (m.u.v. de centrale overheid) mogen tegen een projectuitvoeringsbesluit alleen beroep instellen indien dat besluit tot hen is gericht;
- passeren gebreken: een projectuitvoeringsbesluit wordt in beroep in stand gelaten indien een rechtsregel of -beginsel is geschonden maar aannemelijk is dat belanghebbenden daardoor niet zijn benadeeld;
- versnelde afhandeling van beroep: pro-forma beroep of steeds opnieuw aanvullen van het beroep tot aan de zitting niet meer mogelijk, (onherroepelijke) uitspraak rechter binnen zes maanden;
- introductie relativiteitsvereiste: schending van rechtsregels, die niet concreet bedoeld zijn om de belangen van de indiener van het beroep te beschermen, leidt niet tot vernietiging van een projectuitvoeringsbesluit;

Doorlooptijden ruimtelijke instrumenten

De (theoretische) doorlooptijden van de verschillende ruimtelijke instrumenten, die voor de uitvoering van projecten kunnen worden toegepast, zijn hieronder inclusief de verschillende procedure(s) rond vergunningverlening en rechtsbescherming globaal aangegeven:

Bestemmingsplan:

- Inhoudelijke voorbereiding : 3-6 maanden;
- Formele procedure tot in werking treden: 6 maanden;
- Beroepsprocedure Raad van State: 12 maanden;
- Bouwvergunningverlening: 3 maanden;
- Bezwarenprocedure bouwvergunning: 3 maanden;
- Beroepsprocedure bouwvergunning: 6-12 maanden;
- Hoger beroepsprocedure bouwvergunning: 12 maanden.

Projectbesluit Wro:

- Inhoudelijke voorbereiding: 3-6 maanden;
- Formele procedure tot in werking treden: 6 maanden;
- Beroepsprocedure rechtbank: 6-12 maanden;
- Hoger beroepsprocedure Raad van State: 12 maanden;
- Bouwvergunningverlening: 3 maanden;

- Bezwarenprocedure bouwvergunning: 3 maanden;
- Beroepsprocedure bouwvergunning: 6-12 maanden;
- Hoger beroepsprocedure bouwvergunning: 12 maanden.

Projectuitvoeringsbesluit Chw:

- Inhoudelijke voorbereiding: 3-6 maanden;
- Formele procedure tot in werking treden: 6 maanden;
- Beroepsprocedure Raad van State: 6 maanden.

Hoewel dit overzicht slechts een vrij grof beeld geeft van de doorlooptijden voor toepassing van de verschillende instrumenten, blijkt duidelijk dat toepassing van het projectuitvoeringsbesluit op grond van de Chw aanzienlijke tijdwinst kan opleveren.

Nadelen projectuitvoeringsbesluit

Uiteraard kleven aan toepassing van het projectuitvoeringsbesluit op grond van de Chw ook enkele nadelen, in het bijzonder:

- Een procedure om te komen tot een projectuitvoeringsbesluit omvat álle voor realisatie van het project benodigde vergunningen en andere besluiten. Dat betekent dat aan een projectbesluit o.a. een concrete formele bouwaanvraag ten grondslag zal moeten liggen die zodanig gedetailleerd en compleet is dat de volledige technische toetsing mogelijk is en dat alle noodzakelijke onderzoeken (de onderzoeksplicht is niet anders dan bij een bestemmingsplan, ook het projectuitvoeringsbesluit zal moeten steunen op een goede ruimtelijke onderbouwing / toelichting) volledig zijn uitgevoerd en afgerond. Ook de voor de toetsing van andere vergunningen, ontheffingen, e.d. benodigde stukken zullen op voorhand integraal beschikbaar moeten zijn. De initiatiefnemer zal zijn planvorming dus aanzienlijk verder afgerond moeten hebben dan als regel het geval is bij het opstarten van een procedure voor een postzegelbestemmingsplan en zal zich ook in een vrij vroeg stadium definitief aan de gemaakte keuzes moeten committeren.
- Hoewel de procedure met betrekking tot een projectuitvoeringsbesluit omkleed is met voldoende rechtswaarborgen en naar het oordeel van de wetgever op het gebied van rechtsbescherming voldoende mogelijkheden / zekerheden biedt voor belanghebbenden, zijn de inspraak- en procesmogelijkheden voor rechtszoekenden ten opzichte van de reguliere procedures wel degelijk ingeperkt. De Chw is te kort in werking om nu al te kunnen beoordelen of en in hoeverre dit bestuurlijke en/of juridische risico's met zich mee kan brengen.

Toepassing projectuitvoeringsbesluit in Leidschendam-Voorburg

De afdeling RJB ziet in beginsel mogelijkheden om door middel van het projectuitvoeringsbesluit, dat met de invoering van de Chw aan het beschikbare gemeentelijke instrumentarium is toegevoegd, een aantal projecten en initiatieven in het ruimtelijke domein op een betere en snellere manier te kunnen faciliteren. Belangrijke voorwaarde daarbij is uiteraard dat de betreffende projecten / initiatieven qua concrete planvorming voldoende ver gevorderd zijn om dit instrument in

te kunnen zetten. De initiatiefnemer zal expliciet moeten instemmen met toepassing van dit instrument of daar zelf om moeten verzoeken.

De bevoegdheid tot het nemen van een projectuitvoeringsbesluit is door de wetgever aan de uw raad toegekend. De Chw bepaalt voorts dat uw raad *per concreet project* dient vast te stellen dat de betreffende bepalingen uit de Chw op dat project van toepassing zijn.

Een concrete inventarisatie van projecten die mogelijk voor toepassing van het projectuitvoeringsbesluit in aanmerking komen, evenals een voorstel voor de eventuele inrichting van het proces, is nog niet voorhanden. Alvorens een dergelijk traject op te starten is het wenselijk van uw raad te vernemen of in beginsel de bereidheid bestaat gebruik te maken van de bevoegdheid tot het nemen van projectuitvoeringsbesluiten op grond van de Crisis- en herstelwet. De overige mogelijkheden op basis van de van de Crisis- en herstelwet zullen verder worden onderzocht, maar lijken voor dit moment voor deze gemeente niet direct toepasbaar.

5. Communicatie / referendabiliteit

Gerichte communicatie naar aanleiding van het voorliggende voorstel is niet noodzakelijk, aangezien dit slechts betrekking heeft op het innemen van een beginselstandpunt. Voor concrete projecten, waar toepassing van het instrumentarium uit de Crisis- en herstelwet aan de orde komt, zal te zijner tijd gerichte communicatie plaatsvinden. Het aspect 'referendabiliteit' is niet van toepassing.

6. Conclusie

Gelet op het voorgaande stellen wij uw raad voor:

1. kennis te nemen van de strekking en het instrumentarium ten aanzien van het ruimtelijke domein op grond van de Crisis- en herstelwet;
2. in beginsel in te stemmen met de toepassing van het projectuitvoeringsbesluit op grond van de Crisis- en herstelwet.

burgemeester en wethouders van Leidschendam-Voorburg,

G. Brinkman, MBA
secretaris

drs. J.W. van der Sluijs
burgemeester

Bijlage(n)

nr.	datum	onderwerp
1.	27 april 2010	Conceptraadbesluit 2010/10670
2.	18 maart 2010	Wettekst Crisis- en herstelwet (Stb 2010, 135)