

Kluwer Navigator documentselectie

©2013 Kluwer. Alle rechten voorbehouden.

De Gemeentestem, Legesheffing na verjaring bestemmingsplan

Vindplaats:

Gst. 2013/21

Bijgewerkt tot:

03-03-2013

Auteur:

Dr. J.W. van Zundert

Legesheffing na verjaring bestemmingsplan

## 1. Inleiding

Bij de Invoeringswet Wro is bepaald dat voor een gebied waarvoor een bestemmingsplan ten minste vijf jaar vóór de inwerkingtreding van de Wro onherroepelijk is geworden, binnen vijf jaar een nieuw bestemmingsplan of een beheersverordening moet worden vastgesteld.[1] En in de Wro zelf is voorgeschreven dat bestemmingsplannen telkens na tien jaar opnieuw worden

vastgesteld.[2]

Aan deze bepaling is als sanctie verbonden dat als niet aan deze verplichting wordt voldaan dan wel als niet een verlengingsbesluit als bedoeld in het derde lid van dit artikel is genomen, de bevoegdheid vervalt tot het invorderen van rechten ter zake van na dat tijdstip door of vanwege het gemeentebestuur verstrekte diensten die verband houden met het bestemmingsplan.[3]

De consequentie van deze regeling is dat uiterlijk op 1 juli 2013 nieuwe bestemmingsplannen moeten zijn vastgesteld voor gebieden waarvoor thans een bestemmingsplan geldt dat tien jaar of langer geleden onherroepelijk is geworden. Dus bestemmingsplannen van vóór 1 juli 2003.

Er zijn aanwijzingen dat het niet alle gemeenten lukt om de actualisering van alle bestemmingsplannen vóór 1 juli 2013 vastgesteld te krijgen. Naast de vraag wat de omvang van deze legesderving zal zijn, is van belang welke mogelijkheden er zijn om, met name voor projecten, te voorkomen dat de legesheffing komt te vervallen.

## 2.Reikwijdte verbod legesheffing

In de memorie van toelichting op het Ontwerp Wro is de onderhavige sanctie op het niet-tijdig actualiseren van bestemmingsplannen verdedigd met het betoog dat het uit een oogpunt van rechtszekerheid en waarborg van ruimtelijke samenhang noodzakelijk is dat bestemmingsplannen actueel zijn.[4] In het aanvankelijke wetsvoorstel was als sanctie op het niet-voldoen aan de tienjaarlijkse herzieningsplicht voorzien in een regeling op grond waarvan het bestemmingsplan zelfs zou worden 'bevroren', hetgeen zou betekenen dat besluiten op vergunningaanvragen zouden moeten worden aangehouden totdat alsnog aan de verplichting zou zijn voldaan. Bij de tweede nota van wijziging is deze aanvankelijk voorgestelde sanctie 'verzacht', door de bovenbedoelde legessanctie.[5] Tevens is toen de mogelijkheid van een verlengingsbesluit opgenomen.

Gelet op de formulering van lid 4 van art. 3.1 Wro vervalt in de bovengenoemde situatie de bevoegdheid tot het invorderen van rechten ter zake van verstrekte diensten die verband houden met het bestemmingsplan. Daarbij moet vooral worden gedacht aan het in behandeling nemen van aanvragen om omgevingsvergunning. De in dat kader te verrichten diensten houden echter niet alleen verband met het bestemmingsplan. De toetsing van een aanvraag om omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen strekt zich blijkens art. 2.10 lid 1 Wabo uit tot a. het Bouwbesluit; b. de bouwverordening; c. het bestemmingsplan; en d. de welstand.

Alleen ter zake van de toetsing aan het verjaarde bestemmingsplan mogen geen leges worden geheven. De toetsing aan de overige genoemde regelgeving valt daar niet onder.

Weliswaar wordt in de artikelsgewijze toelichting bij het ontwerp van dit artikellid gesteld dat leges ter zake van vergunningen voor bouw-, aanleg- of sloopectiviteiten binnen het betrokken bestemmingsplangebied vanaf het moment van het verstrijken van de 10-jaarstermijn niet kunnen worden ingevorderd, maar dat laat onverlet dat het uitsluitend gaat om de legesheffing die verband houdt met het bestemmingsplan.[6]

Om geschillen over de reikwijdte te voorkomen verdient het aanbeveling om in de legesverordening te voorzien in een (interpretatieve) bepaling waarin het

aandeel 'toetsing aan bestemmingsplan' wordt gefixeerd.[7]

### 3.Verlengingsbesluit

Als de gemeenteraad van mening is dat de in het geldende bestemmingsplan aangewezen bestemmingen nog in overeenstemming zijn met een goede ruimtelijke ordening, kan hij, in afwijking van de actualiseringsplicht, besluiten tot verlenging van de periode van tien jaar, met opnieuw tien jaar. Aldus is bepaald in art. 3.1 lid 3 Wro.

Het verlengingsbesluit kan uitkomst bieden in gevallen waarin sprake is van bestemmingen die uit een oogpunt van goede ruimtelijke ordening niet in de weg staan aan verlenging en waarin een nieuw bestemmingsplan niet veel anders zou inhouden dan een aanpassing van de planverbeelding (plankaart) en de planregels aan de thans geldende ministeriële vereisten voor de digitalisering.[8] Weliswaar is in deze ministeriële regeling vanaf 1 juli 2013 de toepassing voorgeschreven van de RO Standaarden 2012, maar deze verplichting geldt niet bij de wettelijke mogelijkheid van verlenging van het nog geldende bestemmingsplan.

Criterium voor het verlengingsbesluit is dat naar het oordeel van de gemeenteraad sprake moet zijn van een bestemmingsplan waarvan de bestemmingen en de planregels nog in overeenstemming zijn met een goede ruimtelijke ordening. De gemeenteraad mag van oordeel zijn dat het daarbij gaat om de materiële bestemmingsinhoud. Een dergelijk oordeel lijkt geenszins onredelijk voor een zogenoemd laagdynamisch gebied, zoals een voltooide woonwijk, ten aanzien waarvan de bouw- en gebruiksvoorschriften niet noodzakelijkerwijs behoeven te worden aangepast aan nieuwe regelgeving, zoals bijvoorbeeld aan een provinciale omgevingsverordening.

De wettelijke regeling staat er niet aan in de weg om het verlengingsbesluit van toepassing te laten zijn op gedeelten van het bestemmingsplan. Daarmee zouden locaties waarvoor een nieuwe ontwikkeling is voorzien buiten de verlenging kunnen worden gelaten omdat daarvoor een andere planologische maatregel wordt voorbereid.[9]

Uitgangspunt is dat het verlengingsbesluit nog binnen de geldingsduur van tien jaar wordt vastgesteld, welke termijn voor bestemmingsplannen die ouder zijn dan tien jaar in elk geval op 1 juli 2013 afloopt. In de toelichting op art. 3.1 lid 4 Wro is overigens bevestigd dat de heffingsbevoegdheid van leges 'herleeft' als na het verstrijken van de termijn alsnog een bestemmingsplan wordt vastgesteld.[10] Aangenomen moet worden dat dit ook geldt als alsnog een verlengingsbesluit wordt genomen.[11] Als tussen het verstrijken van de tienjaarstermijn en de vaststelling van het verlengingsbesluit een aanvraag om omgevingsvergunning in behandeling moet worden genomen, kan daarvoor geen legesheffing plaatsvinden.[12]

Indien voor het plangebied een voorbereidingsbesluit van kracht is, vervalt dit niet automatisch door de inwerkingtreding van het verlengingsbesluit. Het zal dan derhalve moeten worden ingetrokken.

Op de procedure van vaststelling van een verlengingsbesluit is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure niet van toepassing verklaard. Terinzagelegging vooraf van het ontwerp verlengingsbesluit is niet voorgeschreven. Het door de gemeenteraad vastgestelde verlengingsbesluit, waarvan eventueel een kaart met begrenzingen deel kan uitmaken, moet op de in art. 3:42 Awb voorgeschreven wijze worden bekendgemaakt en tevens in de Staatscourant.[13] Daarin moet worden gewezen op de mogelijkheid om tegen het verlengingsbesluit bij de gemeenteraad

een bezwaarschrift in te dienen.[14] Tegen het besluit op bezwaar kan bij de Afdeling bestuursrechtspraak beroep worden ingesteld.[15]

#### 4.Beheersverordening

Een alternatief voor het verlengingsbesluit is de in art. 3.38 Wro geregelde beheersverordening.[16] Dit instrument is in de laatste fase van de parlementaire behandeling van de Wro, zij het met enige scepsis, opgenomen om op een procedureel lichte wijze het bestaande gebruik te 'bevriezen' in gebieden waarin geen ruimtelijke ontwikkeling is voorzien.[17]

De procedure van de beheersverordening is aanmerkelijk eenvoudiger dan die van het bestemmingsplan. Tegen een besluit tot vaststelling van een beheersverordening staat geen bezwaar en beroep open.

De beheersverordening kan worden toegepast voor zogenaamd 'laag dynamische gebieden' en bevat een fixatie van het bestaande gebruik. Veranderingen in het bestaande gebruik zijn slechts in beperkte mate mogelijk. Eventueel volgens het geldende bestemmingsplan nog te verwezenlijken bebouwing en gebruik is niet meer van toepassing, want het bestemmingsplan komt bij de inwerkingtreding van de beheersverordening te vervallen.[18]

Om overeenkomstig de beheersverordening bestaand gebruik te handhaven kan een omgevingsvergunning vereiste voor het aanleggen of slopen worden voorgeschreven.

Voorzien kan worden in de bevoegdheid om bij omgevingsvergunning af te wijken. Aan deze ontheffing kunnen beperkingen en voorschriften worden verbonden, zodat enige planologische sturing mogelijk is. Aangenomen moet worden dat bestaand illegaal gebruik niet door de beheersverordening dient te kunnen worden gelegaliseerd, maar het is aan de gemeenteraad om daarover te beslissen.

In de Wabo is naast het bestemmingsplan ook de beheersverordening genoemd als weigeringsgrond voor een omgevingsvergunning voor het bouwen van een bouwwerk.[19] In verband daarmee zullen in de beheersverordening bepalingen omtrent het bouwen moeten worden opgenomen, waaraan een bouwaanvraag kan worden getoetst. Omdat ingevolge art. 3.39 Wro de desbetreffende bepalingen in het bestemmingsplan bij de inwerkingtreding van een beheersverordening komen te vervallen, kan niet worden volstaan met het beschrijven van het bestaande gebruik en dus van de bestaande bebouwing. Onder andere vanwege de eisen die in het Bouwbesluit zijn gesteld aan bijvoorbeeld de hoogte van ruimten in gebouwen, kan zich de situatie voordoen dat bij vervanging van bestaande bebouwing niet in dezelfde afmetingen kan worden teruggebouwd, maar ook anderszins kan het in het belang van de volkshuisvesting aanbeveling verdienen bestaande bebouwing te kunnen vergroten, waarin de beheersverordening dan kan voorzien, bijvoorbeeld via een ontheffingsmogelijkheid.

Voor nieuwe ontwikkelingen, die een wezenlijke wijziging van de bestemming inhouden, zoals inbreiding van bebouwing, vervanging van eengezinshuizen door appartementen, vervanging winkel- of bedrijfsbebouwing door woningen of omgekeerd dan wel aanmerkelijke vergroting van bebouwing, biedt de beheersverordening in beginsel niet de mogelijkheid.

Net als ten aanzien van het bestemmingsplan is ook voor de beheersverordening een verbeelding (plankaart) voorgeschreven en een toelichting met onderbouwing.[20] Voorts moet een beheersverordening elektronisch worden vastgesteld.[21]

Er zijn geen eisen gesteld met betrekking tot de inhoud van de regels betreffende het beheer, anders dan dat daarin overgangsrecht moet worden opgenomen.[22]

Ook bij de inwerkingtreding van een beheersverordening moet een eventueel geldend voorbereidingsbesluit worden ingetrokken, omdat de automatische voortijdige beëindiging alleen plaatsvindt bij de terinzagelegging van een ontwerp bestemmingsplan.[23]

Zoals gezegd is in de Wro niet voorzien in rechtsbescherming tegen een beheersverordening. Er staat tegen een beheersverordening geen beroep open. Een indirecte of exceptieve toetsing, via bijvoorbeeld een besluit op een aanvraag om omgevingsvergunning of een handhavingsbesluit, is wel mogelijk. Naar huidige jurisprudentie is de bestuursrechter zelfs gehouden tot ambtshalve toetsing bij exceptie van de verbindendheid van de onderliggende regeling.[24]

De bekendmaking van de vaststelling van de verordening is niet in de Wro geregeld, zodat deze kan plaatsvinden met toepassing van art. 139 Gemw.

Ook over de procedurele voorbereiding van een beheersverordening is niets bepaald. De gemeenteraad zou de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afd. 3.4 Awb van toepassing kunnen verklaren, maar het was kennelijk niet de bedoeling van de wetgever om enige rechtsbescherming ter zake van de vaststelling van de beheersverordening te bieden. De beheersverordening kan dan ook zonder vorm van proces worden vastgesteld en in werking treden.

De beheersverordening moet binnen tien jaar worden herzien. Net als bij het bestemmingsplan is aan deze termijn het verbod van legesheffing verbonden als de herziening niet of niet tijdig plaatsvindt.[25]

## 5.Vorbereidingsbesluit

In de vakliteratuur is wel geopperd dat in plaats van de beheersverordening ook een voorbereidingsbesluit (met gebruiksvoorschriften) zou kunnen worden genomen.[26] Maar dan moet de beslissing op aanvragen om omgevingsvergunning worden aangehouden. Bovendien heeft een voorbereidingsbesluit in beginsel maar een werkingsduur van één jaar en geldt de beheersverordening voor tien jaar. Niettemin valt onder omstandigheden te overwegen om een voorbereidingsbesluit te slaan ingeval het de gemeente niet lukt om een nieuw bestemmingsplan zodanig tijdig in procedure te brengen dat vaststelling nog vóór 1 juli 2013 kan plaatsvinden. Het zal ontmoedigen om een bouwaanvraag om omgevingsvergunning in te dienen. Wordt wel een dergelijke aanvraag niettemin ingediend, die tevens geacht wordt een aanvraag om afwijking van het bestemmingsplan te zijn, dan moet worden aangenomen dat het legesverbod geldt. In de legesverordening is immers 'het in behandeling nemen' van een aanvraag om omgevingsvergunning bepalend voor de legesheffing. Wordt door middel van een afwijkingsvergunning als bedoeld in art. 2.12 Wabo planologische medewerking verleend dan geldt dit besluit naar moet worden aangenomen als een 'door of vanwege het gemeentebestuur verstrekte dienst die verband houdt met het bestemmingsplan.'

Ingeval niet wordt gekozen voor honorering van de aanvraag door middel van een projectafwijkingbesluit als bedoeld in art. 2.12 Wabo, maar door een zelfstandig partieel bestemmingsplan, dan is goed verdedigbaar dat dit niet wordt aangemerkt als een dienstverlening in verband met het verjaarde bestemmingsplan.

Kortom, met een voorbereidingsbesluit valt eventueel aan bedreigde gemeentelijke legesinkomsten nog wat te redden. Bovendien kan een voorbereidingsbesluit aanbeveling verdienen ter bescherming van ten opzichte van het vigerende bestemmingsplan andersluidende ontwikkelingen waarin het nieuwe bestemmingsplan zal gaan voorzien.

## 6. Samenvattend

Het vervallen van de bevoegdheid tot legesheffing betreft uitsluitend – in het kader van een omgevingsvergunning – verstrekte diensten die verband houden met het bestemmingsplan. Voor de toetsing aan Bouwbesluit, bouwverordening en welstand mogen dus wel leges worden geheven.

Als het de gemeenteraad niet lukt om een nieuw bestemmingsplan vóór 1 juli 2013 vast te stellen, staan hem drie alternatieven ter beschikking.

Het verlengingsbesluit biedt mogelijkheden, maar dan moet het geldende bestemmingsplan naar het oordeel van de raad nog in overeenstemming zijn met de eisen van een goede ruimtelijke ordening. Het verlengingsbesluit vergt weinig voorbereiding en er gelden geen inrichtings- dan wel vormvereisten. Wel staat er bezwaar en beroep tegen open.

De beheersverordening is bedoeld voor planologisch laagdynamische gebieden, waarmee de bestaande planologische situatie wordt gefixeerd en beschermd. Nieuwe ontwikkelingen zijn niet mogelijk. De aanmaak van een beheersverordening, die in de plaats treedt van het bestemmingsplan, vergt enige voorbereiding, omdat een 'plankaart' en regels moeten worden opgesteld. Procedureel is er (voor de gemeente) het voordeel dat er geen rechtsmiddelen tegen kunnen worden aangewend.

Ook een voorbereidingsbesluit kan nuttig zijn. Enerzijds om vanwege de aanhoudingsplicht bouwaanvragen te ontmoedigen. En anderzijds ter voorbereiding van een nieuw (eventueel partieel) bestemmingsplan voor projecten, ten aanzien waarvan moet worden aangenomen dat het verbod van legesheffing daarop niet van toepassing is.

Voetnoten

Voetnoten

[1]

Art. 9.1.4 lid 4 Invoeringswet Wro (Stb. 2008, 180).

[2]

Art. 3.1 lid 2 Wro.

[3]

Art. 3.1 lid 4 Wro.

[4]

Kamerstukken II 2002/03, 28 916, nr. 3, p. 24.

[5]

Kamerstukken II 2003/04, 28 916, nr. 9, p. 14.

[6]

Kamerstukken II 2003/04, 28 916, nr. 9, p. 15.

[7]

Op bijv. één vierde deel.

[8]

Ministeriële regeling standaarden ruimtelijke ordening 2012, die vanaf 1 juli

2013 moeten worden toegepast voor nieuwe bestemmingsplannen ([www.geonovum.nl](http://www.geonovum.nl)).

[9]

Om ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan kan voor zulke locaties een voorbereidingsbesluit worden genomen.

[10]

NvW II, Kamerstukken II 2003/04, 28 916, nr. 9, p. 15.

[11]

Aldus ook Van Buuren e.a., Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht (8e druk), Kluwer: Deventer 2010, p. 123.

[12]

Aldus ook opgemerkt in de NvW II Wetsvoorstel Wro, Kamerstukken II 2003/04, 28 916, nr. 9, p. 15.

[13]

Zie hierover A. Snijders, 'Planologie bedrijven met een beheersverordening', Gst. 2012/90.

[14]

Beschikbaarstelling van het verlengingsbesluit op de website ruimtelijkeplannen is in art. 1.2.1 Bro niet voorgeschreven, maar is uit een oogpunt van rechtszekerheid wel aan te bevelen.

[15]

Art. 8.2 lid 1 onder b Wro.

[16]

Art. 3.38 Wro.

[17]

Kamerstukken II 2006/07, 30 938, nr. 6.

[18]

In zoverre kan een beheersverordening gemeentelijke planschadeaansprakelijkheid tot gevolg hebben.

[19]

Art. 2.10 lid 1 onder c Wabo.

[20]

Art. 1.2.1 Bro.

[21]

Art. 1.2.3. Bro.

[22]

Art. 5.1.1 Bro.

[23]

Art. 3.6 lid 5 Wro.

[24]

Art. 8:69 Awb.

[25]

Art. 3.38 lid 2 Wro.

[26]

A.G.A. Nijmeijer, 'Mogelijkheden en onmogelijkheden van de beheersverordening', BR 2007/56.

```
var browser=navigator.appName; var b_version=navigator.appVersion; var
version=parseFloat(b_version); if(browser=="Microsoft Internet Explorer" &&
b_version.indexOf('MSIE 6')>0){ len = document.images.length; for
(i=0;i<len;i++){ m =document.images[i].width; if (m > 480){
document.images[i].className="bigImageIE"; } } } s
etTimeout("window.print()",250);
```