
Afschaffing actualiseringsplicht bestemmingsplannen en beheersverordeningen

Onderzoek naar financiële effecten Waabb



17845 – 010

rapport

Cebeon, 27 augustus 2018

I Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Aanleiding	3
1.2	Onderzoeksvragen	3
1.3	Leeswijzer	4
2	Onderzoeksaanpak	5
2.1	Inleiding	5
2.2	Uitgangspunten en standaardkostenmodel	5
2.3	Vorbereiding	6
2.4	Interviews	7
2.5	Kwantificering kostenbesparingen Waabb	8
3	Benadering aantal plannen	9
3.1	Inleiding	9
3.2	Totale planvoorraad in Nederland	9
3.3	Welke typen plannen worden geraakt door de Waabb?	10
3.4	Aantal plannen geraakt door de Waabb	12
3.4.1	Beelden interviews	12
3.4.2	Gemeenten met veel en weinig plannen	13
3.4.3	Onderscheid bebouwde kom en buitengebied	13
3.4.4	Aandeel ruimtelijke plannen geraakt door de Waabb in steekproef	14
3.4.5	Aantal te herzien aantal plannen naar jaarschijven	15
3.4.6	Bestemmingsplan, beheersverordening of verlengingsbesluit	16
4	Raming kosten herziening vanwege 10-jaarstermijn	17
4.1	Inleiding	17
4.2	Uitvoeringskosten gemeenten	17
4.2.1	Elementen uitvoeringskosten	17
4.2.2	Werkzaamheden	18
4.2.3	Gemeentelijke uitvoeringskosten per ruimtelijk plan	19
4.2.4	Omvang te besparen uitvoeringskosten	22
4.2.5	Overige lasten en besparingen	22
4.2.6	Vorbereiding Omgevingswet	23
4.3	Andere overheden	23
4.3.1	Provincies	23
4.3.2	Waterschappen	24
4.3.3	Rijk	26
4.4	Burgers en bedrijven	26
5	Totaaloverzicht financiële effecten	28
	Bijlagen	31
A	Itemlijst	33
B	Responderende organisaties	38

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Per 1 juli 2018 is de actualiseringsplicht vervallen van bestemmingsplannen en beheersverordeningen als gevolg van de Wet afschaffing actualiseringsplicht bestemmingsplannen en beheersverordeningen (Waabb), die de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en de Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening wijzigt.¹ In 2021 treedt de Omgevingswet in werking. Eén van de instrumenten binnen het nieuwe stelsel van omgevingsrecht is het omgevingsplan. Gemeenten dienen in het nieuwe stelsel hun bestemmingsplannen, beheersverordeningen en andere regelingen over de fysieke leefomgeving uit andere verordeningen te bundelen en om te vormen tot één samenhangend en consistent omgevingsplan (uiterlijk per 2029). Voor het omgevingsplan is in de Omgevingswet geen actualiseringsplicht opgenomen.

Gemeenten hoeven hierdoor vanaf het van kracht worden van de Waabb niet langer bestemmingsplannen en beheersverordeningen na 10 jaar opnieuw vast te stellen (art. 3.1 lid 2 Wro; art. 3.38 lid 2 Wro) of te verlengen (art. 3.1 lid 3 Wro). Vóór invoering van de Waabb was het daarbij niet mogelijk om leges te innen van ruimtelijke plannen die ouder zijn dan 10 jaar. Na 2021 geldt voor gemeenten de plicht een Omgevingsplan op te stellen waarbij ze tot 2029 de tijd hebben hier daadwerkelijk aan te voldoen.

Voor de Waabb geldt daarbij de voorwaarde dat het betreffende plan respectievelijk verordening elektronisch raadpleegbaar is op de website www.ruimtelijkeplannen.nl. Cebeon heeft in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) onderzoek verricht naar de financiële effecten van deze wet. Deze strekken zich in beginsel uit tot de periode tot 2021, tenzij de Omgevingswet opnieuw wordt uitgesteld.

1.2 Onderzoeksvragen

In het onderzoek heeft de vraag centraal gestaan of, en zo ja in welke mate, deze wet een kostenbesparing met zich meebrengt voor gemeenten en andere overheden. Tevens is nagegaan of er financiële effecten voor burgers en bedrijven zijn.

Deze centrale onderzoeksvragen zijn in de volgende onderzoeksvragen geoperationaliseerd.

gemeenten

1. Hoeveel bestemmingsplannen en beheersverordeningen zouden er naar schatting jaarlijks zijn in heel Nederland die dienen te worden herzien vanwege de wettelijke verplichting om binnen 10 jaar te actualiseren, indien de actualiseringsplicht niet wordt afgeschaft?
2. Welk deel van de te actualiseren bestemmingsplannen en beheersverordeningen vanwege de wettelijke verplichting voldoet op dit moment niet aan het criterium voor afschaffing van de actualiseringsplicht (publicatie op www.ruimtelijkeplannen.nl)
3. Welke kosten maken gemeenten voor het herzien vanwege de wettelijke verplichting om binnen 10 jaar te actualiseren dan wel verlengen van een bestemmingsplan respectievelijk een beheersverordening?

¹ KST 34 666, Nr. 2..

4. Welke kosten ramen gemeenten voor het publiceren op www.ruimtelijkeplannen.nl van een daar nog niet gepubliceerd bestemmingsplan of beheersverordening?
5. Hoe hoog zijn, per saldo, de geraamde financiële effecten voor gemeenten per jaar in de periode 2018-2029 van de afschaffing van de actualiseringsplicht?
6. In welk tempo verwachten gemeenten tot hun eerste Omgevingsplan te komen?

provincies

7. Welke kosten maken provincies wanneer een inliggende gemeente een bestemmingsplan respectievelijk een beheersverordening vaststelt?
8. Hoe hoog zijn, per saldo, de geraamde financiële effecten voor provincies per jaar in de periode 2018-2029 van de afschaffing van de actualiseringsplicht?

waterschappen

9. Welke kosten maken waterschappen wanneer een inliggende gemeente een bestemmingsplan respectievelijk een beheersverordening vaststelt?
10. Hoe hoog zijn, per saldo, de geraamde financiële effecten voor waterschappen per jaar in de periode 2018-2029 van de afschaffing van de actualiseringsplicht?

Rijk

11. Welke kosten maakt het Rijk wanneer een gemeente een bestemmingsplan respectievelijk een beheersverordening vaststelt?
12. Hoe hoog zijn, per saldo, de geraamde financiële effecten voor het Rijk per jaar in de periode 2018-2029 van de afschaffing van de actualiseringsplicht?

burgers en bedrijven

13. Zijn er kosten of besparingen voor burgers en bedrijven als gevolg van de afschaffing van de actualiseringsplicht? Zo ja, in welke richting liggen deze financiële effecten?

1.3 Leeswijzer

In deze rapportage wordt in hoofdstuk 2 de onderzoeksaanpak toegelicht, inclusief een aantal belangrijke uitgangspunten. Vervolgens komt het aantal ruimtelijke plannen aan bod dat geraakt wordt door de Waabb (in hoofdstuk 3). De uitvoeringskosten die zijn verbonden met de wettelijke herziening binnen 10 jaar (actualisatie) worden beschreven in hoofdstuk 4, zowel voor gemeenten, andere overheden als burgers en bedrijven. Het slothoofdstuk bevat een totaaloverzicht van de besparing op de uitvoeringskosten.

2 Onderzoeksaanpak

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de onderzoeksaanpak toegelicht. Eerst komen belangrijke uitgangspunten bij het onderzoek en het standaardkostenmodel aan de orde (2.2). Paragraaf 2.3 beschrijft een aantal voorbereidende werkzaamheden. Een belangrijk onderdeel van het onderzoek zijn de interviews die zijn afgenomen bij gemeenten en andere overheden (paragraaf 2.4). De opgevraagde informatie leidt uiteindelijk tot een kwantificering van de kostenbesparingen als gevolg van de Waabb (paragraaf 2.5).

2.2 Uitgangspunten en standaardkostenmodel

In het onderzoek zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- het onderzoek gaat over de vraag naar de financiële effecten van uitsluitend de Waabb, dat wil zeggen ongeacht andere nieuwe wetten (met name de Omgevingswet). Financiële effecten van (de voorbereiding op) de Omgevingswet zijn dus buiten beschouwing gelaten. Er is dus geen rekening gehouden met eventuele extra kosten die op dit moment worden gemaakt vanwege de voorbereiding op de Omgevingswet;
- het gaat alleen om een herziening vanwege de wettelijke verplichting om het bestemmingsplan of beheersverordening binnen 10 jaar te actualiseren² en daarmee niet om een herziening op basis van initiatief van burger/bedrijf, gemeente of om een herziening vanwege wettelijke verplichting door wijziging beleid van Rijk of provincie;
- de afschaffing actualiseringsplicht bestemmingsplannen en beheersverordeningen gaat in per 1 juli 2018;
- het gaat om *eenmalige* financiële effecten voor een afgebakende periode van ruim 10 jaar, de uiterste overgangperiode die in de Omgevingswet is opgenomen. Vanaf het moment dat gemeenten een omgevingsplan hebben opgesteld (uiterlijk per 2029), waar bestemmingsplannen een integraal onderdeel van uitmaken, vervalt de actualiseringsplicht;
- bij de berekening van kosten zijn de afspraken in het Uitgangspuntenrapport Financiële Effectentoesen Stelselherziening Omgevingsrecht gevolgd. Dit betekent dat in de kosten zowel directe personeelskosten, overhead als ‘out-of-pocket’-kosten zijn meegenomen, dat prijzen inclusief BTW zijn en dat als prijspeil het jaar 2016 is aangehouden;
- voor de raming van de financiële effecten wordt met betrekking tot aantallen uitgegaan van de feitelijk bestaande bestemmingsplannen en beheersverordeningen, op basis van de registratie van deze plannen op de website ‘www.ruimtelijkeplannen.nl’;
- de raming van de uitvoeringskosten en van het relevant deel van de geregistreerde plannen gebeurt aan de hand van interviews onder een steekproef van gemeenten en andere overheden, met toepassing van het standaardkostenmodel.

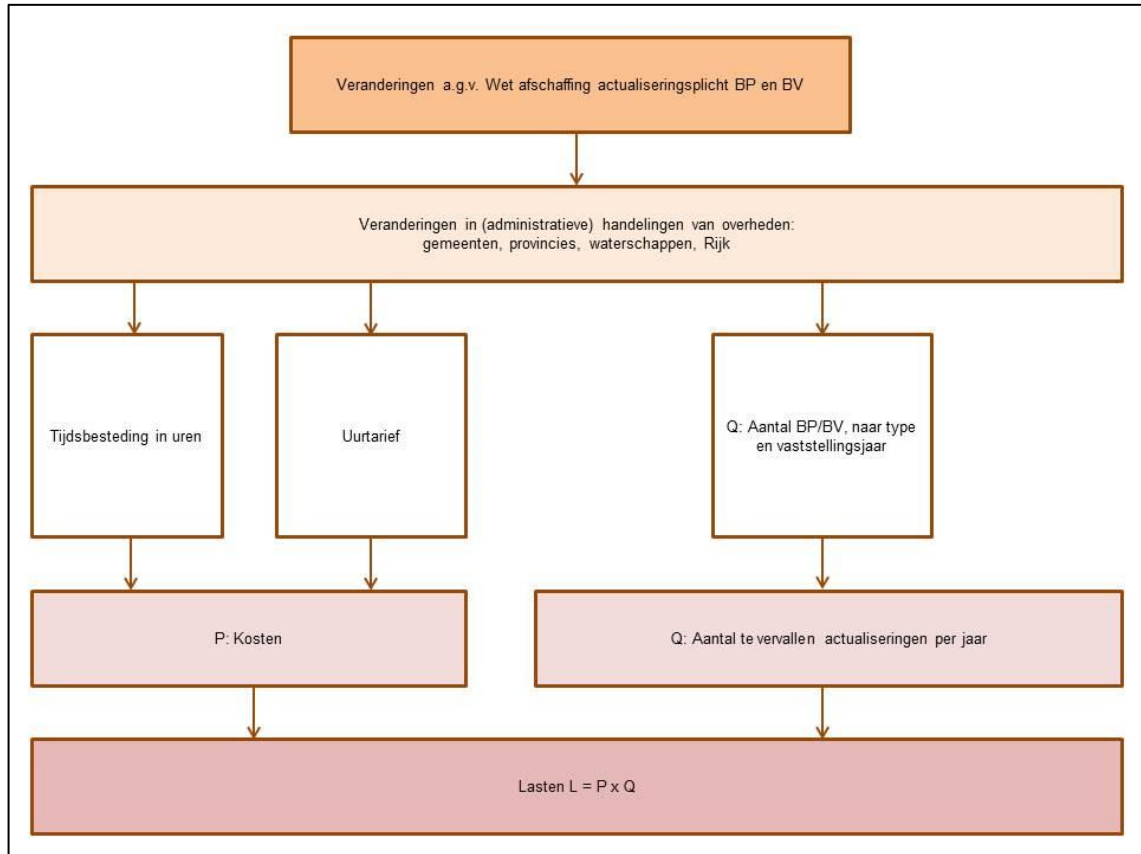
standaardkostenmodel

Voor de berekening van de gevolgen van het wetsvoorstel voor de uitvoeringskosten wordt gebruik gemaakt van het standaardkostenmodel (skm). Dit is een algemeen geaccepteerd en gebruikelijke

² Afwijkingen van het naleven van de wet wordt buiten beschouwing gehouden.

methode voor onderzoek naar administratieve lasten en uitvoeringslasten.³ In figuur 2.1 zijn de elementen van de berekening aan de hand van het skm schematisch weergegeven.

Figuur 2.1: Schematisch weergave veranderingen Waabb



2.3 Voorbereiding

Ter voorbereiding op de gesprekken met gemeenten, provincies, waterschappen en het Rijk hebben er enkele voorbereidende werkzaamheden plaatsgevonden.

input voor interviews

De relevante documentatie is bestudeerd, zoals de Waabb en de bijbehorende Memorie van Toelichting⁴, notities en artikelen van Kenniscentrum InfoMil, gemeentelijke bestemmingsplanbesluiten en jurisprudentie. Daarnaast hebben er interviews plaatsgevonden met vertegenwoordigers van het ministerie van BZK en de VNG.

Op basis van deze documentatie en gesprekken zijn itemlijsten opgesteld voor de interviews met gemeenten en de andere overheden. Deze itemlijsten zijn afgestemd met de begeleidingscommissie van het onderzoek.⁵

³ Zie hiervoor o.a. Meten is Weten 2 (vastgelegd door de Regiegroep Regeldruk in 2008) en het standaardkostenmodel administratieve lasten burger (Ministerie van BZK, 2007).

⁴ KST 34666 nr.2.

⁵ De itemlijst is opgenomen in bijlage A.

basisgegevens bestemmingsplannen en beheersverordeningen

Van het Kadaster is een database ontvangen met de ruimtelijke plannen die zijn gepubliceerd op www.ruimtelijkeplannen.nl (hierna: rp.nl). Gemeenten zijn als bronhouders zelf verantwoordelijk voor het publiceren van ruimtelijke plannen op rp.nl. Deze database is vervolgens geanalyseerd op consistentie en plausibiliteit en, in overleg met het Kadaster, bewerkt. Deze bewerkingen hebben vooral betrekking gehad op het filteren van de relevante ruimtelijke plannen voor dit onderzoek (omgevingsvergunningen en wijzigingsplannen vallen hierbuiten) evenals het ontdebelen. Zo publiceren gemeenten vaak meerdere malen een bestemmingsplan op rp.nl (bijvoorbeeld bij vaststelling door de gemeenteraad en na een beroepsprocedure). Ook zijn, mede op aanwijzing van het Kadaster, nadere duidingen aangebracht per plan (parapluplannen, indicatie bestemmingsplannen buitengebied⁶ en het jaar van expiratie van de 10-jaarsperiode waarbinnen herziening dient plaats te vinden). Hierdoor is een betrouwbaar beeld ontstaan van het relevante aantal ruimtelijke plannen per gemeente en het aandeel buitengebiedplannen daarin.

Mede op basis van dit bewerkte bestand is de steekproef van gemeenten bepaald en zijn de interviews voorbereid. Aan de hand van het aantal bestemmingsplannen en beheersverordeningen uit dit bestand vindt de vertaling plaats van de uitvoeringskosten bij de steekproefgemeenten naar een landelijk beeld (zie ook paragraaf 2.5).

2.4 Interviews

steekproef gemeenten

Er is een steekproef getrokken van 20 gemeenten waarbij rekening is gehouden met variatie in het aantal inwoners per gemeente, het aantal bestemmingsplannen en beheersverordeningen per gemeente, de verhouding buitengebied/bebouwde kom in oppervlakte, het aantal (woon)kernen en geografische spreiding over alle provincies in Nederland.⁷

In onderstaande tabel is de spreiding van de steekproefgemeenten vergeleken met het totaal van Nederland voor wat betreft het aantal gemeenten en het aandeel van de ruimtelijke plannen.

Tabel 2.1: Spreiding gemeenten en ruimtelijke plannen op rp.nl van steekproef en heel Nederland naar gemeentegrootte

<i>inwonergroottegroep</i>	<i>heel Nederland</i>		<i>steekproef</i>	
	<i>aantal</i>	<i>% plannen op rp.nl</i>	<i>aantal</i>	<i>% plannen op rp.nl</i>
<i>0-20.000 inw</i>	109	16%	3	7%
<i>20-50.000 inw</i>	191	48%	8	24%
<i>50.-100.000 inw</i>	49	18%	5	22%
<i>100-250.000 inw</i>	27	14%	2	12%
<i>>250.000 inw</i>	4	4%	2	36%
TOTAAL	380	100%	20	100%

⁶ Op basis van de interviews met gemeenten is gebleken dat de indicatie van buitengebiedplannen verre van volledig is. Vanwege het belang van deze plannen in de uitvoeringskosten heeft er een aanvullende exercitie plaatsgevonden om het aantal buitengebiedplannen zo goed mogelijk in beeld te brengen. Hiervoor zijn individuele bestemmingsplannen ingezien op rp.nl.

⁷ Op basis van CBS-gegevens.

voorbereiding interviews gemeenten

Bij de geselecteerde gemeenten is de functionaris gezocht met integraal zicht op de totale planvoorraad en de uitvoeringspraktijk bij de herziening vanwege de wettelijke verplichting om het bestemmingsplan of de beheersverordening binnen 10 jaar te actualiseren. De itemlijst is voorafgaand aan het interview toegezonden, zodat de respondent zich kon voorbereiden. Bij deze itemlijst is ook de actuele lijst met bestemmingsplannen en beheersverordeningen meegezonden zoals die staan geregistreerd op rp.nl. Deze diende als basis voor duiding door de respondent van plannen die eigenstandig zouden worden herzien vanwege de wettelijke verplichting om binnen 10 jaar te actualiseren (uitgaande van de huidige wetgeving) en voor het verkrijgen van inzicht in relevante plannen die niet op rp.nl staan.

medewerking

De meeste gemeenten die zijn benaderd, waren bereid mee te werken aan het onderzoek.⁸ Er is meestal gesproken met beleidsambtenaren ruimtelijke ordening of soms met juridisch medewerkers. De interviews zijn in een open en ontspannen sfeer verlopen waarbij gemeenten een realistisch beeld hebben gegeven van de inspanningen van een herziening vanwege de wettelijke verplichting om het bestemmingsplan of de beheersverordening binnen 10 jaar te actualiseren. Soms is bepaalde informatie na het interview nagestuurd.

Enkele gemeenten hebben geen medewerking willen verlenen aan een interview, met name vanwege capaciteitsproblemen of omdat men geen goed zicht heeft op inspanningen en plannen die zullen worden herzien vanwege de wettelijke verplichting. Voor deze gemeenten zijn vervangende gemeenten in het onderzoek opgenomen.

interviews andere overheden

Daarnaast hebben ook interviews plaatsgevonden met andere overheidsorganisaties (provincies, waterschappen) en uitvoeringsorganisaties van de rijksoverheid (met name Rijkswaterstaat⁹). Ook deze organisaties hebben de itemlijsten vooraf toegezonden gekregen, zodat zich hebben kunnen voorbereiden op de gesprekken. Aan Rijkswaterstaatregio's is bovendien een korte schriftelijke vragenlijst voorgelegd.

2.5 Kwantificering kostenbesparingen Waabb

In de interviews is informatie verzameld over tijdsbesteding (uren) en out-of-pocket kosten voor bestemmingsplannen die worden herzien vanwege de wettelijke verplichting om bestemmingsplannen en beheersverordeningen binnen 10 jaar te actualiseren. Ook is per ruimtelijk plan inzichtelijk gemaakt of deze door de Waabb wordt geraakt. Op basis hiervan zijn kengetallen (met bandbreedtes) geconstrueerd. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen ruimtelijke plannen in de bebouwde kom en het buitengebied. Deze bandbreedtes zijn geëxtrapoleerd naar een landelijk beeld over de periode van 2018 tot en met 2029 op basis van de basisgegevens van het aantal ruimtelijke plannen die zijn ontleend aan rp.nl.

⁸ Zie bijlage B voor de lijst van responderende organisaties.

⁹ Dit is door gemeenten de meest genoemde uitvoeringsorganisatie van het Rijk die betrokken is bij bestemmingsplannen.

3 Benadering aantal plannen

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beantwoordt de vraag hoeveel ruimtelijke plannen zouden zijn herzien vanwege de wettelijke verplichting om het bestemmingsplan of de beheersverordening binnen 10 jaar te actualiseren. Hiertoe wordt eerst de totale planvoorraad in Nederland inzichtelijk gemaakt op rp.nl (paragraaf 3.2). Niet alle ruimtelijke plannen worden echter herzien vanwege deze wettelijke verplichting (paragraaf 3.3). De ruimtelijke plannen kunnen worden ingedeeld in verschillende categorieën. Bij de steekproefgemeenten is deze indeling in typen ruimtelijke plannen uitgewerkt. Aan de hand van de uitkomsten in de steekproef kan het aantal ruimtelijke plannen dat zou worden herzien zonder de Waabb worden geraamd (paragraaf 3.4).

3.2 Totale planvoorraad in Nederland

Het bewerkte basisbestand met bestemmingsplannen en beheersverordeningen van het Kadaster die staan geregistreerd op rp.nl is verdeeld in jaarschijven waarin de 10-jaarsperiode voor de actualisatieplicht afloopt. Dit expiratiejaar is in principe gebaseerd op het jaar waarin ze onherroepelijk zijn geworden (bestemmingsplan ex WRO) c.q. zijn vastgesteld (bestemmingsplan of beheersverordening ex Wro).¹⁰

Tabel 3.1: Op ruimtelijkeplannen.nl gepubliceerde bestemmingsplannen (BP) en beheersverordeningen (BV) per jaar van actualisering (stand april 2018)

Expiratiejaar	BP	BV	Totaal
< 2018	1.554	0	1.554
2018	292	1	293
2019	663	0	663
2020	1.658	2	1.660
2021	2.389	4	2.393
2022	2.589	12	2.601
2023	3.356	225	3.581
2024	2.510	53	2.563
2025	2.346	51	2.397
2026	2.399	65	2.464
2027	2.400	82	2.482
2028*	389	26	415
Totaal	22.545	521	23.066
<i>*tot en met maart</i>			

Uit deze tabel blijkt dat er 23.066 (unieke) bestemmingsplannen en beheersverordeningen op rp.nl zijn geïdentificeerd, waarvan 22.545 bestemmingsplannen. Hierbij wordt opgemerkt dat dit de stand is tot en met actualiseringsmaand maart 2028 terwijl de onderzoeksperiode tot en met het einde van 2029 loopt.

¹⁰ De 10-jaarsperiode voor de actualisatieplicht gaat in op de vaststellingsdatum. Voor oude bestemmingsplannen (volgens de Wet op de Ruimtelijke Ordening, WRO) gaat deze plicht in op de datum van onherroepelijk worden. Deze data zijn aangehouden, voor zover de gegevens in het bestand dat toelieten. In de praktijk moest de recentste datum worden aangehouden.

In de tabel zijn ook plannen opgenomen waarvan de 10-jaarsperiode al is verstreken. Voor deze plangebieden kunnen nu dus geen leges worden geheven. Dat verandert bij het van kracht worden van de Waabb.

In bovenstaande tabel zijn de volgende bestemmingsplannen en beheersverordeningen *niet* opgenomen:

- de plannen die alleen op gemeentelijke websites zijn gepubliceerd of die in het geheel niet digitaal beschikbaar zijn.¹¹ Op basis van de interviews wordt hiervoor gecorrigeerd (zie paragraaf 3.4.4);
- wel gepubliceerde maar niet geselecteerde plannen, bijvoorbeeld door onvolkomenheden in de publicatie op rp.nl of time lag ('ruis') in het bestand. Uit interviews met gemeenten blijkt dat een beperkt aantal plannen wel zou zijn gepubliceerd op rp.nl, maar niet op de lijst van het kadaster voorkomt (bijvoorbeeld vanwege een onjuist plantype). Op basis van de interviews wordt hiervoor gecorrigeerd;
- delen van het gemeentelijk grondgebied waarvoor geen bestemmingsplan of beheersverordening is vastgesteld ('witte vlekken'). Deze gebieden zijn niet relevant voor het onderzoek omdat hier per definitie geen sprake kan zijn van het vervallen van werkzaamheden in relatie tot de actualiseringsplicht.

invoering Omgevingswet per 2021

Op basis van de huidige situatie wordt ervan uitgegaan dat de Omgevingswet op 1 januari 2021 wordt ingevoerd. Uiterlijk in 2029 dienen gemeenten een omgevingsplan gemaakt te hebben. Uit gesprekken met gemeenten blijkt dat veel gemeenten nu al bezig zijn met voorbereidingen op een omgevingsplan (zoals het opstellen van een omgevingsvisie of bestemmingsplannen verbrede reikwijdte¹²). Hoewel er in de Omgevingswet geen directe prikkel is om ruimtelijke plannen actueel te houden, zoals de legessanctie in de Wro, dient een gemeente wel te zorgen voor goede ruimtelijke ordening. Welk effect de Omgevingswet op de planvoorraad vanaf 2021 zal hebben, hangt mede af van het invoeringsproces, van ruimtelijke ontwikkelingen of aanwijzingen die nopen tot het eerder (dan 10 jaar) herzien van plannen door gemeenten.

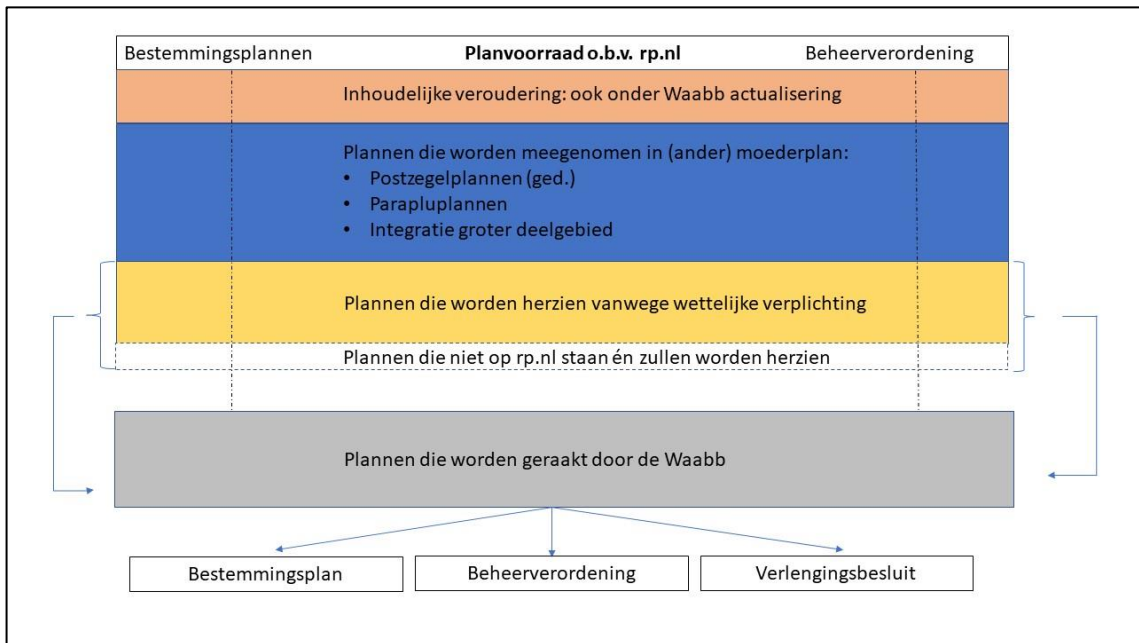
3.3 Welke typen plannen worden geraakt door de Waabb?

Niet alle bestemmingsplannen (ruimtelijke besluiten over bestemmingsplannen die in het kadasterbestand zijn opgenomen) worden elke 10 jaar herzien om reden van deze wettelijke verplichting. In deze paragraaf worden ruimtelijke plannen getypeerd in verschillende categorieën in relatie tot de Waabb. Figuur 3.1 geeft de typering van plannen weer ten behoeve van de bepaling van de relevante plannen, namelijk die worden geraakt door de Waabb.

¹¹ Sinds 1-1-2010 zijn gemeenten verplicht hun bestemmingsplannen en beheersverordeningen te publiceren op rp.nl. Oudere plannen staan er daarom niet allemaal op.

¹² De Crisis- en herstelwet biedt de mogelijkheid om een bestemmingsplan te maken dat sterk lijkt op het omgevingsplan uit het wetsvoorstel van de Omgevingswet.

Figuur 3.1: Schematische weergave relevante plannen onderzoek



plannen met inhoudelijke veroudering binnen 10 jaar

Binnen plangebieden speelt een dusdanige dynamiek dat de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen een nieuw bestemmingsplan noodzakelijk maakt, ongeacht de wettelijke verplichting om binnen 10 jaar te actualiseren. Deze plannen worden dus niet geraakt door de Waabb.

postzegelplannen

Een ‘postzegelplan’ is geen formele benaming uit de Wro. Het is een veelgebruikte benaming voor een bestemmingsplan, wijzigingsplan of uitwerkingsplan voor een (zeer) klein plangebied.¹³ Een postzegelplan wordt opgesteld indien voor een klein deel van een bestemmingsplangebied een ontwikkeling wordt beoogd die niet past binnen het vigerende bestemmingsplan. Bij de herziening vanwege de wettelijke verplichting wordt beoordeeld of dit plangebied eigenstandig wordt geactualiseerd óf bij een groter moederplan meeloopt. In de interviews is dit per plangebied door gemeenten beoordeeld.

parapluplannen

Een ‘parapluplan’ of een ‘facetplan’ is een partiële herziening van een aantal bestemmingsplannen. Op één of meer aspecten worden diverse bestemmingsplannen met een paraplubestemmingsplan aangepast of aangevuld, voor het overige blijven de desbetreffende bestemmingsplannen van kracht. Voorbeelden van een paraplubestemmingsplan zijn een bestemmingsplan dat voor de hele gemeente de archeologische waarden beschermt, een bestemmingsplan dat voor alle woonbestemmingen voorziet in een nieuwe erfbebouwingsregeling of een bestemmingsplan dat een nieuwe zone industrielawaai vastlegt.¹⁴ Parapluplannen worden niet eigenstandig herzien vanwege de wettelijke verplichting om binnen 10 jaar te actualiseren, maar de elementen worden meegenomen in relevante moederplannen van de plangebieden, en worden dus niet geraakt door de Waabb.

¹³ Bron: Infomil.

¹⁴ Infomil: <https://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/ruimtelijke/wet-ruimtelijke/bestemmingsplan/uitleg/>

plangebieden die worden samengevoegd

Uit de interviews blijkt dat gemeenten plangebieden samenvoegen bij een herziening, waardoor deze plannen niet als eigenstandig plan worden geactualiseerd. Dit doet zich vooral voor bij plangebieden met dezelfde functie (woongebieden, buitengebiedplannen, kleine kernen). Samenvoegen kan zijn ingegeven door de wettelijke taak van “een goede ruimtelijke ordening”. Dat betekent dat bepaalde plangebieden bij een herziening in de tijd ‘naar voren worden gehaald’ om ze te integreren in het te herziene moederplan. Plannen die door deze ontwikkeling meelopen in een ander plan, worden dus niet eigenstandig door de Waabb geraakt.

bestemmingsplannen die niet zijn gepubliceerd op rp.nl

Met de komst van de Waabb kunnen gemeenten plannen (van vóór 1-1-2010) die niet op rp.nl staan, alsnog op rp.nl publiceren. Hierdoor vervalt de actualiseringsplicht en wordt het mogelijk om leges te innen na invoering van de Waabb. Gemeenten kunnen overwegen om ruimtelijke plannen niet alsnog te publiceren op rp.nl. Het gaat daarbij dan om plannen, die alleen zijn gepubliceerd op gemeentelijke websites of ruimtelijke plannen die niet digitaal beschikbaar zijn. Het betreft veelal kleine plangebieden waar weinig ontwikkelingen spelen waardoor de gederfde legesinkomensten niet opwegen tegen de uitvoeringskosten.

overige (moeder)plannen

De overige ruimtelijke plannen die niet onder bovengenoemde typering vallen worden wel geraakt door de Waabb. Het gaat dan om (moeder)plannen die eigenstandig worden herzien vanwege de wettelijke verplichting om het bestemmingsplan of de beheersverordening binnen 10 jaar te actualiseren.

3.4 Aantal plannen geraakt door de Waabb

3.4.1 Beelden interviews

In de interviews met de 20 gemeenten is aan de hand van de eigen lijst met gepubliceerde bestemmingsplannen nagegaan welke hiervan eigenstandig zouden worden herzien vanwege de wettelijke verplichting om binnen 10 jaar te actualiseren en welke niet en derhalve niet worden geraakt door de Waabb.

Het aantal plannen dat zal worden geraakt door de Waabb hangt af van de lokale omstandigheden én van het gemeentelijk beleid c.q. werkwijze. Dit wordt geïllustreerd aan de hand van de volgende voorbeelden van gemeenten die in de steekproef zijn opgenomen:

- in gemeente X spelen veel ontwikkelingen die ertoe leiden dat plannen eerder dan 10 jaar worden herzien. Dit is mede ingegeven door de gemeentelijke taak om te zorgen voor een goede ruimtelijke ordening. In deze gemeente wordt circa 30% van de totale planvoorraad op rp.nl geraakt door de Waabb;
- in gemeente Y zijn er tussentijds veel correcties toegepast op bestaande plannen (postzegel- en parapluplannen) al dan niet gecombineerd met gemeentelijk beleid om herzieningen van ruimtelijke plannen vast te stellen voor grotere plangebieden (bijvoorbeeld het gehele buitengebied in één plan). In deze gemeente gaat het om circa 80% van de totale planvoorraad op rp.nl;
- in gemeente Z staan nog niet alle plannen op rp.nl. Deze plannen zijn ná het moment van levering van het basisbestand door het Kadaster alsnog op rp.nl gepubliceerd en zullen de komende jaren ook eigenstandig worden herzien vanwege de wettelijke verplichting om binnen 10 jaar te actualiseren.

Bij deze plannen gaat het overigens niet alleen om zeer recente plannen. Het kan ook gaan om plannen die vóór 1 januari 2010 zijn vastgesteld en alleen zijn gepubliceerd op gemeentelijke websites. Relevant voor de Waabb is in deze gemeente circa 15% van de totale planvoorraad die wel op rp.nl staan.

Op basis van deze variaties ligt het aandeel plannen dat wordt geraakt door de Waabb bij de steekproefgemeenten tussen minder dan 10% tot meer dan 60%. Om een goede raming te kunnen maken van het aandeel plannen dat zou worden herzien vanwege het aflopen van de 10-jaarstermijn, is vanwege de ruime spreiding die is aangetroffen in de steekproef een nadere verbijzondering nodig.

3.4.2 Gemeenten met veel en weinig plannen

De spreiding in het aandeel plannen dat zal worden geraakt door de Waabb hangt in eerste instantie samen met het aantal ruimtelijke plannen dat een gemeente heeft vastgesteld in verhouding tot de omvang van het gemeentelijk grondgebied. Op voorhand is hierbij de verwachting dat gemeenten met relatief veel ruimtelijke plannen – dus met een kleine gemiddelde plangebiedoppervlakte – een laag aandeel plannen heeft dat wordt herzien vanwege de wettelijke verplichting. Kleinere (postzegel)plannen worden in het algemeen bij een herziening immers eerder samengevoegd met een ander, groter moederplan. Hiervoor is het niet noodzakelijk dat deze plangebieden in een aaneengesloten gebied liggen. Ook gebieden met dezelfde functies worden samen in een moederplan opgenomen (zoals recreatieterreinen, industriegebieden of woonkernen).¹⁵

Gemeenten met relatief weinig plannen in verhouding tot de oppervlakte van het gemeentelijk grondgebied hebben naar verwachting een hoger aandeel plannen dat eigenstandig wordt herzien vanwege de wettelijke verplichting tot actualisering. Bij deze gemeenten kunnen maar weinig plangebieden worden samengevoegd.

Deze verwachte verschillen tussen typen gemeenten zijn getoetst bij de steekproefgemeenten. Hiertoe zijn gemeenten ingedeeld in veel of weinig ruimtelijke plannen op basis van het aantal ruimtelijke plannen op rp.nl en oppervlaktegegevens van het CBS.

3.4.3 Onderscheid bebouwde kom en buitengebied

De spreiding in het aantal ruimtelijke plannen in verhouding tot de oppervlakte het gemeentelijk grondgebied is in het buitengebied groter dan in de bebouwde kom. Daarom is de totale planvoorraad op rp.nl gerelateerd aan de oppervlakte van het gemeentelijk grondgebied op basis van CBS-gegevens, gedifferentieerd voor de bebouwde kom en het buitengebied. In onderstaande tabel zijn het gemiddelde en de standaarddeviatie weergegeven van de gemiddelde oppervlakte van een ruimtelijk plan voor alle Nederlandse gemeenten.

¹⁵ Hierbij moet wel worden aangetekend dat het aantal plannen in verhouding tot het gemeentelijk grondgebied mede afhankelijk is van ruimtelijke en economische ontwikkelingen in de voorgaande 10 jaar. De mogelijkheid van samenvoegen van deelgebieden of eerder dan 10 jaar herzien is mede afhankelijk van ontwikkelingen in de toekomst.

Tabel 3.2: Omvang gemiddeld plangebied (in hectare) ruimtelijke plannen op rp.nl voor bebouwde kom en buitengebied

	<i>gemiddeld</i>	<i>standaard deviatie</i>
<i>bebouwde kom</i>	36	46
<i>buitengebied</i>	604	1.249

Op basis van deze tabel blijkt dat het gemiddelde plangebied in het buitengebied veel groter is (factor 17), inclusief plannen van een zeer klein plangebied. Daarnaast is de gemiddelde afwijking per gemeente ook groter (meer dan factor 2) in het buitengebied dan in de bebouwde kom. Dit verschil kan worden verklaard doordat voor het buitengebied één of enkele plannen bestaan van een zeer groot gebied (bijvoorbeeld van het gehele agrarische gebied) met daarbij een aantal correcties voor individuele percelen/adressen. In het geval van één correctie dan komt het aandeel te herziene plannen vanwege de wettelijke verplichting op 50% van het totaal aantal plannen. Zijn er echter 10 correcties, dan is het percentage minder dan 10%. In de bebouwde kom speelt dit veel minder, omdat er relatief veel minder correcties zijn. Het verschil in omvang is van belang voor de kosten per plan.

Uit de interviews met gemeenten blijkt dat de inspanningen per plan verschillen: voor bestemmingsplannen buitengebied gelden aanvullende normen en verplichtingen op met name het gebied van milieu en natuur. Vanwege deze verschillen is bij de raming van het aantal plannen dat geraakt wordt door de Waabb en daarmee de bespaarde uitvoeringskosten een onderscheid benodigd tussen gemeenten met (veel/weinig) plannen in de bebouwde kom en het buitengebied.

3.4.4 Aandeel ruimtelijke plannen geraakt door de Waabb in steekproef

In onderstaande tabel is het aandeel ruimtelijke plannen weergegeven dat eigenstandig zou worden herzien vanwege het aflopen van de 10-jaarstermijn op basis van de bevindingen bij steekproefgemeenten, gedifferentieerd naar gemeenten met veel of weinig plannen en naar bebouwde kom en buitengebied.

Tabel 3.3: Gemiddeld aandeel* door de Waabb geraakt bestemmingsplannen, onderscheiden naar gemeenten met relatief weinig of veel plannen, en naar plannen bebouwde kom respectievelijk buitengebied voor steekproefgemeenten

	<i>bebouwde kom</i>	<i>buitengebied</i>
<i>gemeenten met relatief weinig plannen</i>	39%	34%
<i>gemeenten met relatief veel plannen</i>	28%	13%
Totaal	34%	24%
<i>* ongewogen gemiddelde (elke gemeente binnen een categorie telt even zwaar)</i>		

De uitkomsten bij de steekproefgemeenten laten zien dat in de bebouwde kom (34%) relatief meer ruimtelijke plannen worden herzien vanwege de wettelijke verplichting om binnen 10 jaar te actualiseren dan in het buitengebied (24%). Daarnaast is het verschil tussen gemeenten met veel en weinig ruimtelijke plannen ook groter in het buitengebied (respectievelijk 13% en 34%) dan in de bebouwde kom (respectievelijk 28% en 39%). Dit hangt samen doordat er in het buitengebied meer kleine correcties zijn op een groter plangebied.

ruimtelijke plannen die nog niet staan geregistreerd op rp.nl

In bovenstaande tabel is gecorrigeerd voor de plannen die nog niet staan geregistreerd op rp.nl. Enerzijds gaat het om de plannen die vanwege een *time-lag* effect nog niet op de lijst van rp.nl staan (vanwege de

periode tussen het peilmoment van rp.nl en het moment van de interviews).¹⁶ Anderzijds gaat het om plannen van vóór 1 januari 2010, toen papieren publicatie volstond of (later) digitale publicatie ook op de eigen website kon. Soms gaat het ook om oude plannen waarvan de 10-jaars periode al is verstreken (meestal van wat kleine plangebieden en/of waar door gemeenten nauwelijks leges worden gederfd).¹⁷ Alleen plannen die gemeenten wel op korte termijn nog zullen publiceren om ze onder de Waabb te brengen én na afloop van de 10-jaarsperiode eigenstandig zouden worden geactualiseerd, zijn relevant. Bij de meeste gemeenten die zijn bevestigd gaat het om een beperkt aantal plannen, maar bij enkele gemeenten gaat het om meer plannen. Voor de steekproef als geheel gaat om ruim 10% extra ruimtelijke plannen die worden herzien vanwege de wettelijke verplichting

3.4.5 Aantal te herzien aantal plannen naar jaarschijven

De te verwachte caseload van het te herziene aantal plannen verschilt per jaar in de periode 2018-2029. Dit hangt samen met wijzigingen in wet- en regelgeving van de afgelopen 10 jaar (zoals het in 2013 aflopen van de overgangsregeling bij de invoering van de Wro 2008). In onderstaande tabel is het aantal ruimtelijke plannen weergegeven dat naar verwachting zou worden herzien als gevolg van de wettelijke verplichting om binnen 10 jaar te actualiseren waarbij de volgende aannames gelden:

- plannen die al zijn geëxpireerd, zouden in gelijke mate als plannen met een later expiratiejaar eigenstandig worden herzien;
- plannen die niet eigenstandig zouden worden herzien vanwege het aflopen van de 10-jaarstermijn, maar die meeliften bij een moederplan, zijn gelijkmatig over de jaren verdeeld. Dit leidt tot een onderschatting van eerste jaren, omdat deze meeliftende plannen vooral correcties c.q. aanvullingen op een eerder plan betreffen en daarmee in de tijd naar voren worden gehaald;
- de inspanningen om ruimtelijke plannen vast te stellen worden toegerekend aan het jaar van expiratie¹⁸;
- de plannen die nog niet op rp.nl staan maar wel zouden worden herzien vanwege de actualiseringsplicht, zijn gelijkmatig over de jaren verdeeld. Dit leidt tot een onderschatting van de eerste jaren én de laatste jaren, omdat dit vooral wat oudere plannen óf juist zeer recente plannen zijn;
- het aantal te herziene aantal plannen voor 2028 en 2029 zijn bijgeschat op basis van gemiddelde van de voorgaande vijf jaren.

¹⁶ Bij een aantal gemeenten is vastgesteld dat niet direct na vaststelling een ruimtelijk plan wordt gepubliceerd op rp.nl. Zeker bij gemeenten waarin in een korte periode relatief veel bestemmingsplannen worden vastgesteld kan de werkvoorraad worden opgespaard.

¹⁷ Gemeenten kunnen bij dergelijke plangebieden een afweging maken om plannen niet te actualiseren, omdat de inzet van capaciteit niet opweegt tegen de voordelen. Het plangebied wordt dan meestal later bij een ander moederplan meegenomen. Ook komt het voor dat men oude plannen (voor de zekerheid) op rp.nl laat staan, omdat er in nieuwe plannen bepaalde omissies zitten. Bij een nieuwe herziening worden deze 'stroken' dan weer meegenomen.

¹⁸ In de praktijk is dit verschillend per plantype, omvang plangebied en komgebieden/buitengebieden. Enerzijds starten werkzaamheden al eerder, anderzijds lopen deze langer door (denk aan beroepsprocedures).

Tabel 3.4: Aantal te herziene ruimtelijke plannen vanwege wettelijke verplichting om binnen 10 jaar te actualiseren naar jaar van expiratie

<i>Expiratiejaar</i>	<i>buitengebied</i>	<i>bebouwde kom</i>	<i>Totaal</i>
< 2018	44	377	421
2018	6	76	81
2019	21	164	185
2020	57	404	460
2021	81	576	657
2022	89	624	713
2023	129	872	1001
2024	105	595	700
2025	112	543	655
2026	105	571	676
2027	113	567	680
2028	88	370	458
2029	105	529	634
Totaal	1.005	6.266	7.321

Op basis van bovenstaande tabel blijkt dat in de periode 2018-2029 ruim 7.300 ruimtelijke plannen zouden worden herzien vanwege de wettelijke verplichting tot actualisering binnen 10 jaar. Hiervan hebben er ruim 1.000 betrekking op het buitengebied.

3.4.6 Bestemmingsplan, beheersverordening of verlengingsbesluit

Bij de ruimtelijke plannen die zouden worden herzien vanwege de wettelijke verplichting tot actualisatie binnen 10 jaar, is ook nagegaan of voor die plangebieden een bestemmingsplan, beheersverordening of verlengingsbesluit zou worden vastgesteld. Daarbij is naar voren gekomen dat gemeenten voornemens zijn om vaker gebruik te gaan maken van een beheersverordening dan nu het geval is. Van de huidige planvoorraad op rp.nl is circa 2% een beheersverordening (ruim 500). Bij de herzieningen zal bij de steekproefgemeenten voor ruim 10% van de plannen gebruik worden gemaakt van een beheersverordening (circa 700). Hierbij is er overigens geen verschil tussen plannen in de bebouwde kom en buitengebieden en tussen gemeenten met veel of weinig bestemmingsplannen.

Van verlengingsbesluiten wordt – zoals verwacht¹⁹ – nu nog amper gebruik gemaakt en gemeenten overwegen ook niet om hiervan vaker gebruik te gaan maken. Dat betekent dat voor circa 90% van de plangebieden een nieuw bestemmingsplan wordt vastgesteld.

In onderstaande tabel staat het aantal te herziene bestemmingsplannen en beheersverordeningen vanwege de wettelijke verplichting om binnen 10 jaar te actualiseren. Het gaat in totaal om ruim 6.600 bestemmingsplannen en bijna 700 beheersverordeningen.

Tabel 3.5: Aantal bestemmingsplannen en beheersverordeningen dat zou worden herzien vanwege de wettelijke verplichting om binnen 10 jaar te actualiseren

	<i>buitengebied</i>	<i>bebouwde kom</i>	<i>totaal</i>
bestemmingsplan	954	5.669	6.623
beheersverordening	100	597	697

¹⁹ Een verlengingsbesluit kan alleen worden genomen voor bestemmingsplannen die onder het regime van de Wro zijn vastgesteld, niet voor bestemmingsplannen ex art 10 WRO.

4 Raming kosten herziening vanwege 10-jaarstermijn

4.1 Inleiding

De uitvoeringskosten van een herziening van een ruimtelijk plan vanwege de wettelijke verplichting om binnen 10 jaar te actualiseren komen zowel voor rekening van gemeenten, provincies, waterschappen, onderdelen binnen het Rijk als ook van burgers en bedrijven. Het merendeel van de inspanningen vindt plaats bij gemeenten (paragraaf 4.2). De uitvoeringspraktijk bij andere overheden komt aan bod in paragraaf 4.3. Tenslotte wordt ingegaan op de inspanningen en kosten die door burgers en bedrijven worden ingezet (paragraaf 4.4).

4.2 Uitvoeringskosten gemeenten

In deze paragraaf worden de elementen van de uitvoeringskosten nagelopen met daarbij een toelichting van de werkzaamheden die gemeenten verrichten. Op basis van de uitvraag bij 20 gemeenten worden de gemiddelde uitvoeringskosten per (type) ruimtelijk plan gepresenteerd. Daaruit kan een landelijk beeld worden gereconstrueerd van de geraamde uitvoeringskosten bij gemeenten met behulp van de uitkomsten uit het vorige hoofdstuk. Naast de uitvoeringskosten hebben gemeenten ook nog te maken met overige lasten en besparingen die zijn verbonden met de Waabb.

4.2.1 Elementen uitvoeringskosten

tijdsbesteding in uren

De gemeentelijke uitvoeringskosten voor de herziening van bestemmingsplannen en beheersverordeningen vanwege de wettelijke verplichting bestaan voor een belangrijk deel uit de ureninzet van ambtenaren. Er worden diverse typen functionarissen ingezet (zoals stedenbouwkundigen, juristen, tekenaars) en daarnaast nog direct ondersteunende medewerkers. Gemeenten is gevraagd naar de gemiddelde totale directe ureninzet per plan, ook van eventueel andere afdelingen dan 'ruimtelijke ordening'.

Er is waar mogelijk aangesloten op bestaande urenregistraties van recente herzieningen vanwege de wettelijke verplichting om binnen 10 jaar te actualiseren. Echter, niet in alle gemeenten wordt dit als zodanig geregistreerd per plan (herzieningen van grootschalige plangebieden beslaan vaak een lange periode). Ook geeft een recent uitgevoerde herziening niet altijd een juist beeld van de ureninzet van een gemiddeld plangebied. De inzet per plan wordt door verschillende variabelen beïnvloed, zoals de omvang van het plangebied, de houding van belanghebbenden en het type plangebied²⁰, die grote verschillen met zich meebrengen waardoor ook de mix van verschillende typen plannen over een reeks van jaren van invloed kan zijn op de gemiddelde urenbesteding.

Om een goed beeld te krijgen van de gemiddelde ureninzet bij gemeenten is gedifferentieerd tussen ruimtelijke plannen in de bebouwde kom en het buitengebied (de tijdsbesteding van een herziening in het

²⁰ Ook binnen de bebouwde kom onderscheiden gemeenten veelal verschillende typen plangebieden, zoals centrumgebieden (combinatie detailhandel en woongebieden), gebieden met vrijwel alleen woonfuncties en bedrijventerreinen.

buitengebied is veelal hoger). Daarnaast is gemeenten gevraagd zich te baseren op een ruime tijdsperiode waarbij ook globaal de spreiding tussen verschillende typen plangebieden is doorgenomen.

uurtarief

De medewerkers die worden ingezet voor het opstellen van bestemmingsplannen zijn ingeschaald op een gemiddelde schaal van 10 en een gemiddelde periodiciteit. Door de omrekening van ureninzet naar de kosten van ambtelijke inzet is gebruik gemaakt van de salaristabel voor gemeenteambtenaren.²¹ Tevens is rekening gehouden met opslagen voor werkgeverslasten en overhead en een normatief gemiddelde aantal direct productieve uren per jaar op fulltimebasis.²² De berekening is gebaseerd op dezelfde uitgangspunten en parameters als die zijn gehanteerd in de overige onderzoeken in het kader van de financiële effecten-toetsen stelselherziening omgevingsrecht (peiljaar 2016). Dat betekent ook dat de bedragen inclusief BTW zijn berekend.²³

out-of-pocket kosten

Naast de inzet van eigen personeel kunnen gemeenten ook werkzaamheden ten behoeve van de herziening van ruimtelijke plannen uitbesteden. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om het maken van bestemmingsplannen (het tekenwerk), onderzoeken naar bepaalde landschappelijke of cultuurhistorische elementen, (juridische) advisering of soms ook de inhuur van capaciteit. Bij de wat kleine gemeenten zijn de out-of-pocket kosten per ruimtelijk plan vaak wat hoger, omdat ze zelf niet beschikken over bepaalde expertise en/of capaciteit. Net als bij de ambtelijke tijdsbesteding zijn ook de uitbestede kosten voor plannen in het buitengebied hoger dan voor plannen in de bebouwde kom. Een milieueffectrapportage (MER) is vaak een verplicht aspect bij een bestemmingsplan in het buitengebied om milieuaspecten integraal te kunnen meewegen. In het buitengebied gelden meer milieunormen, bijvoorbeeld met betrekking tot stikstof, en kunnen provincies aanwijzingsbesluiten nemen.

beroep

Belanghebbenden kunnen, als ze in een zienswijze hebben ingediend, in beroep gaan bij de Raad van State. Dit legt dan ook een beslag op de ambtelijke inzet en vergt soms aanvullend externe deskundigheid (met name juridische bijstand). Veelal wordt er eerder beroep aangetekend tegen bestemmingsplannen in het buitengebied, met soms langere procedures tot gevolg. In de interviews hebben gemeenten aangegeven dat gemiddeld bij een kwart van herzieningen van bestemmingsplannen in beroep wordt gegaan (tenminste één beroepschrift). De spreiding over gemeenten in de steekproef varieert sterk en hangt mede af van inspanningen die worden verricht in het vooroverleg en in de inspraakprocedure (zie paragraaf 4.4).

4.2.2 Werkzaamheden

Bij de herziening van een bestemmingsplan vanwege de wettelijke verplichting om binnen 10 jaar te actualiseren gaat het om de volgende werkzaamheden:

- het opstellen van het voorontwerp;
- het uitvoeren van onderzoek (landschappelijke en cultuurhistorische elementen, in het buitengebied ook naar milieuaspecten en natuur) en inhoudelijk onderbouwen;
- belanghebbenden in kennis stellen en het voeren van vooroverleg;

²¹ Bijlage IIa uit CAR-UWO.

²² Gebaseerd op Handleiding Overheidstarieven.

²³ R&C beleidsondersteuning/Bont Consult, Financiële effecttoetsen stelselherziening Omgevingsrecht. Uitgangspuntenrapport. 17 september 2015.

- het opstellen van het ontwerpbestemmingsplan;
- publiceren van het ontwerp;
- ter inzage leggen, voorlichting geven en inspraak organiseren (bijvoorbeeld met bijeenkomsten);
- overleg voeren met medeoverheden (fysiek of digitaal);
- nota van zienswijzen opstellen en eventueel bijstelling van ruimtelijk plan;
- besluit van de gemeenteraad voorbereiden;
- publicatie vastgesteld bestemmingsplan;
- beroepsprocedure.

Bij een beheersverordening dient te worden nagegaan of een beheersverordening mogelijk is, de verordening te worden opgesteld, het ontwerp te worden gepubliceerd, een inspraakprocedure te worden gevolgd en wordt de definitieve beheersverordening vastgesteld en gepubliceerd. Er is hierbij geen beroepsprocedure mogelijk.

Bij de raming van de tijdsbesteding en out-of-pocketkosten is uitgegaan van de gemiddelde uitvoeringspraktijk van gemeenten. Zo wordt het vooroverleg met belanghebbenden en de inspraakprocedure (bijvoorbeeld het wel of niet organiseren van bijeenkomsten) per gemeente, soms ook per plangebied, verschillend vormgegeven. Minder aandacht voor vooroverleg met belanghebbenden kan dan meer ingediende zienswijzen en/of beroepschriften tot gevolg hebben. Ook verschilt de noodzaak of en de mate waarin onderzoek noodzakelijk is per plangebied.

Er is bij de raming van de tijdsbesteding rekening gehouden met het actief betrekken van nieuwe ontwikkelingen, veranderd beleid van medeoverheden en verplichte onderzoeken bij een herziening van een plangebied vanwege de wettelijke verplichting tot actualisatie binnen 10 jaar. Belanghebbenden – met name in het buitengebied – worden aangeschreven om ontwikkelinitiatieven kenbaar te maken. Dit leidt tot kostenvoordelen voor zowel de gemeenten als de initiatiefnemers die de kosten voor ontwikkelplannen veelal volledig dragen. In de raming van de tijdsbesteding voor een herziening vanwege de wettelijke verplichting zijn de werkzaamheden van nieuwe ontwikkelingen buiten beschouwing gelaten.

4.2.3 Gemeentelijke uitvoeringskosten per ruimtelijk plan

Bij de raming van de kosten van een ruimtelijk plan is onderscheid gemaakt naar een bestemmingsplan in de bebouwde kom, een bestemmingsplan in het buitengebied en een beheersverordening. Van verlengingsbesluiten is tot nu toe dusdanig weinig gebruik gemaakt dat er geen kostenindicatie van kan worden gegeven. Verlengingsbesluiten worden daarom verder buiten beschouwing gelaten.

Net als bij de bepaling van het relevante aandeel ruimtelijke plannen waarvoor een herziening vanwege de wettelijke verplichting plaatsvindt (zie hoofdstuk 3) is bij de raming van de uitvoeringskosten ook gedifferentieerd voor gemeenten met veel en met weinig ruimtelijke plannen (in verhouding tot de oppervlakte van het gemeentelijk grondgebied²⁴).

Bij de geraamde gemiddelde kosten per type ruimtelijk plan wordt een bandbreedte aangehouden, vanwege een aantal onzekerheden bij de tijdsbesteding van een herziening. Deze onzekerheden betreffen vooral het ontbreken van urenregistraties (soms over meerdere gemeentelijke afdelingen), de spreiding van de omvang van tijdsbesteding bij verschillende plangebieden en het ramen van een tijdsbesteding bij

²⁴ Op basis van CBS-gegevens over de omvang van het grondgebied en het buitengebied (aansluitend bij het moment dat de bevraging heeft plaatsgevonden).

een toekomstig plangebied²⁵. Deze onzekerheden zijn er in veel mindere mate bij de out-of-pocket kosten, omdat informanten hun ramingen daarbij veelal konden baseren op facturen. Vanwege deze onzekerheden die in verschillende mate bij gemeenten spelen, is een gemiddelde bandbreedte van +/- 10% gehanteerd op de gemiddelde kosten.

bestemmingsplan binnen de bebouwde kom

De gemiddelde uitvoeringskosten van een herziening vanwege de wettelijke verplichting voor een bestemmingsplan in de bebouwde kom variëren weinig tussen gemeenten. Voor gemeenten met relatief weinig bestemmingsplannen in de bebouwde kom (en derhalve een groter gemiddeld plangebied) zijn de gemiddelde uitvoeringskosten circa 50% hoger. Daar staat tegenover dat deze gemeenten relatief minder plannen hoeven te herzien. Per saldo zijn de kosten per hectare van gemeenten met grotere plangebieden in de bebouwde kom minder dan 10% hoger.

Ook zijn de gemiddelde uitvoeringskosten per plangebied van grotere gemeenten iets hoger. Dit kan goed worden verklaard doordat de bebouwingsdichtheid van grotere gemeenten in het algemeen hoger is waardoor er sneller verschillende (economische) belangen gaan conflicteren. Deze botsende belangen leiden eveneens tot meer ingediende zienswijzen.

In onderstaande tabel zijn de gemiddelde uitvoeringskosten van een herziening in de bebouwde kom voor gemeenten met veel en weinig bestemmingsplannen opgenomen.

Tabel 4.1: Gemiddelde uitvoeringskosten herziening vanwege wettelijke verplichting om binnen 10 jaar te actualiseren per bestemmingsplan binnen bebouwde kom

	<i>uitvoeringskosten</i>
<i>gemeenten met relatief weinig plannen</i>	60.000 à 74.000
<i>gemeenten met relatief veel plannen</i>	39.000 à 48.000
Totaal	51.000 à 62.000

Het aandeel van de out-of-pocketkosten bij een herziening van een bestemmingsplan in de bebouwde kom bedraagt gemiddeld 25%. Dit is bij kleine gemeente hoger dan voor grotere gemeenten.

bestemmingsplan buitengebied

De gemiddelde uitvoeringskosten van een herziening van een bestemmingsplan buitengebied die plaatsvindt vanwege de actualiseringsverplichting zijn hoger dan die van bestemmingsplannen in de bebouwde kom (circa 2,5 maal zoveel). Dit hangt samen met een fors groter plangebied en met meer verplichte onderzoeken (de gemiddelde kosten per hectare zijn juist lager).

De gemiddelde uitvoeringskosten van een herziening in het buitengebied verschillen sterk per individuele gemeente. Een aantal gemeenten raamt relatief hoge uitvoeringskosten. Dit betreft gemeenten die op dit moment veel buitengebiedplannen hebben en hiervan slechts een klein deel eigenstandig herzien en gemeenten met juist weinig plannen, maar wel een zeer groot buitengebied. Daarentegen is er ook een aantal gemeenten dat relatief lage uitvoeringskosten raamt. Dit komt voor in stedelijke gemeenten met een klein buitengebied en in gemeenten die het buitengebied bij herziening opgeknipt houden in deelgebieden. Per saldo hebben gemeenten met nu relatief veel bestemmingsplannen in het buitengebied hogere gemiddelde uitvoeringslasten per herziening.

²⁵ Dit speelt als er een gemeentelijk beleid wordt gehanteerd om bestaande deelgebieden samen te voegen in grotere deelgebieden. Gerealiseerde recente tijdsbestedingen van herzieningen zijn dan niet meer dan een houvast voor het ramen van de tijdsbesteding voor toekomstige gebieden. Ook kunnen in plangebieden dusdanige ontwikkelingen zijn gaan spelen dat ze niet zozeer worden herzien vanwege de wettelijke verplichting om ruimtelijke plannen binnen 10 jaar te herzien, maar eerder vanwege de dynamiek.

In onderstaande tabel zijn de gemiddelde uitvoeringskosten van een herziening in het buitengebied voor gemeenten met veel en weinig bestemmingsplannen opgenomen.

Tabel 4.2: Gemiddelde uitvoeringskosten herziening vanwege wettelijke verplichting om binnen 10 jaar te actualiseren voor bestemmingsplan in het buitengebied

	<i>uitvoeringskosten</i>
<i>gemeenten met relatief weinig plannen</i>	117.000 à 143.000
<i>gemeenten met relatief veel plannen</i>	142.000 à 174.000
Totaal	130.000 à 159.000

Het aandeel van de out-of-pocketkosten bij een herziening van een bestemmingsplan in het buitengebied bedraagt gemiddeld 38%. Voor sommige gemeenten loopt dit op tot meer dan 70%. Kleine gemeenten besteden relatief meer uit dan grote gemeenten.

beheersverordening

Beheersverordeningen worden zowel vastgesteld voor plangebieden in de bebouwde kom als in buitengebieden. Het instrument is bedoeld voor bestaande gebieden waar men geen (of nauwelijks) ontwikkeling voorziet en waar geen functies wijzigen. Niet alle plangebieden kunnen onder een beheersverordening worden gebracht²⁶ en er mag ook geen aanwijzingsbesluit van provincie of Rijk over het gebied zijn genomen. Vastgestelde beheersverordeningen hebben dezelfde juridische status als bestemmingsplannen.²⁷

Vanwege de beperktere procedure, zonder wettelijk vooroverleg, minder inspraakmogelijkheden en geen beroepsmogelijkheid, kan het een aantrekkelijk alternatief zijn voor een bestemmingsplan bij een herziening vanwege de wettelijke verplichting. De bevraagde gemeenten geven aan dat er voor de uitvoeringskosten van beheersverordeningen nagenoeg geen verschil is tussen bebouwde kom en buitengebied.

Gemeenten met veel ruimtelijke plannen (in verhouding tot de gemeentelijke oppervlakte) ramen de uitvoeringskosten duidelijk lager. In onderstaande tabel zijn de uitvoeringskosten van een beheersverordening opgenomen.

Tabel 4.3: Gemiddelde uitvoeringskosten herziening vanwege wettelijke verplichting om binnen 10 jaar te actualiseren voor beheersverordening

	<i>uitvoeringskosten</i>
<i>gemeenten met relatief weinig plannen</i>	34.000 à 42.000
<i>gemeenten met relatief veel plannen</i>	17.000 à 21.000
Totaal	26.000 à 32.000

Het aandeel van de out-of-pocketkosten bij een herziening van een beheersverordening bedraagt gemiddeld 38%.

kosten van beroep

De kosten verbonden met het indienen van beroepsschriften zijn beperkt. Dit komt omdat slechts bij ongeveer een kwart van herzieningen een beroep wordt ingesteld. De kosten van herzieningen waartegen

²⁶ In een structuurvisie, wettelijke regeling of provinciale verordening mag niet zijn beschreven dat hiervoor een bestemmingsplan moet zijn.

²⁷ Kenniscentrum InfoMil.

beroep wordt ingesteld variëren met het aantal aspecten waartegen beroep wordt ingesteld. Gemiddeld is er per bestemmingsplan circa 3.000 à 4.000 euro mee gemoeid.

4.2.4 Omvang te besparen uitvoeringskosten

De gemiddelde uitvoeringskosten per (type) ruimtelijk plan zijn vermenigvuldigd met de eigenstandig te herziene ruimtelijke plannen. Dit geeft een beeld van de te besparen uitvoeringskosten in de periode 2018-2029. In totaal wordt er een bedrag van 450 à 548 miljoen euro aan besparing op gemeentelijke uitvoeringskosten geraamd vanwege het niet meer hoeven herzien van bestemmingsplannen en beheersverordeningen.

Tabel 4.4: Raming besparing op gemeentelijke uitvoeringskosten wegens vervallen wettelijke verplichting 10 jaarlijkse actualisering ruimtelijke plannen naar expiratiejaar 2018-2029 (in mln. euro's)

Expiratiejaar	Uitvoeringskosten (mln euro)
< 2018	24 à 29
2018	4 à 5
2019	10 à 13
2020	26 à 32
2021	38 à 46
2022	41 à 50
2023	58 à 61
2024	42 à 51
2025	40 à 49
2026	40 à 49
2027	41 à 50
2028	44 à 54
2029	41 à 51
Totaal	450 à 548

Op basis van bovenstaande blijkt dat circa 65 à 79 miljoen euro betrekking heeft op ruimtelijke plannen waarvan de wettelijke termijn vóór 2021 verloopt. Circa 385 à 469 miljoen euro heeft betrekking op plannen waarvan de wettelijke termijn ná 2021 verloopt. In totaliteit komt dit neer op een besparing van gemiddeld 39 à 48 miljoen euro per jaar.

4.2.5 Overige lasten en besparingen

inscannen niet op rp.nl gepubliceerde bestemmingsplannen

Om bestemmingsplannen onder de reikwijdte van de Waabb te brengen dienen ze te zijn gepubliceerd op rp.nl. Hiervoor is het noodzakelijk om deze digitaal beschikbaar te hebben. In een beperkt aantal gemeenten zullen beperkte uitvoeringskosten zijn gemoeid met het inscannen en publiceren.

legesderving ongedaan

Gemeenten met bestemmingsplannen van ouder dan 10 jaar kunnen voor de betreffende gebieden geen leges innen (zie figuur 3.1). Door afschaffing van de actualiseringsplicht herleeft de mogelijkheid van

inning van leges. De betreffende responsgemeenten geven over het algemeen aan dat het om beperkte bedragen gaat.

4.2.6 Voorbereiding Omgevingswet

Bespaarde uitvoeringskosten vanwege de Waabb kunnen gemeenten inzetten voor de voorbereiding op de Omgevingswet. Een aantal gemeenten is momenteel al bezig met de voorbereiding op een omgevingsplan. Bij de gemeenten waarbij daarvan nog geen sprake is, is men bezig de omgevingsvisie te formuleren. Veel, vooral kleine gemeenten, hebben nog geen planning voor het gereed hebben van het eerste omgevingsplan.

4.3 Andere overheden

Bij de voorbereiding van ruimtelijke plannen dienen gemeenten vooroverleg te voeren met provincies, waterschappen en Rijk die betrokken zijn bij de zorg voor de ruimtelijke ordening of belast zijn met de behartiging van belangen welke in het plan in het geding zijn.²⁸

4.3.1 Provincies

inspanningen

Provincies maken gebruik van de mogelijkheid dat niet voor elk ruimtelijk plan vooroverleg noodzakelijk is. Zij geven gemeenten instructies om alleen die ruimtelijke plannen voor te leggen waarbij provinciale belangen (natuur, ruimtelijke kwaliteit, schadecompensatie) zijn gemoeid.²⁹ Herzieningen waarbij alleen de bestaande situatie wordt vastgelegd hoeven meestal dan niet te worden voorgelegd door de gemeenten. In de praktijk liggen de inspanningen voor provincies vooral bij ruimtelijke plannen over het buitengebied. Overigens hoeft in het kader van vooroverleg geen sprake te zijn van fysiek overleg; de meeste afstemming verloopt schriftelijk.

Voor het vooroverleg dient een overzicht te worden opgesteld van relevante provinciale beleidspunten. Naast het voeren van wettelijk vooroverleg gaat het om het kennis nemen (zijn beleidspunten verwerkt?), het eventueel indienen van zienswijzen en het geven van een (reactieve) aanwijzing.

De nadruk van de provinciale inspanningen bij bestemmingsplannen ligt veel sterker bij ruimtelijke plannen over nieuwe ontwikkelingen. Bij enkele provincies zijn de tijdsbesteding en out-of-pocket kosten opgevraagd, die zij maken voor bestemmingsplannen die vanwege de wettelijke verplichting om na 10 jaar te actualiseren worden herzien, evenals het aantal dergelijke plannen per jaar dat door provincies wordt beoordeeld.

bevindingen

De besparing op de uitvoeringskosten voor provincies vanwege de afschaffing van de actualiseringsplicht bedragen gemiddeld 10.800 euro voor het buitengebied. De gemiddelde kosten voor een ruimtelijk plan in

²⁸ Art. 3.1.1 Besluit ruimtelijke ordening.

²⁹ Zie bijvoorbeeld de 'Uitzonderingslijst vooroverleg ruimtelijke plannen' op basis van artikel 3.1.1.2 Bro, d.d. 27 juli 2017 van de provincie Overijssel.

de bebouwde kom zijn beperkt (hooguit enkele honderden euro's) en daarmee ook de besparingen als gevolg van het wegvallen van de herzieningen. De kosten voor een bestemmingsplan worden veelal gespreid over meerdere jaren (bij grootschalige plannen in het buitengebied tot maximaal 3 jaar).

Over de totale periode 2018-2029 is de besparing op de uitvoeringskosten voor provincies circa 13 miljoen euro. De verdeling van deze besparing over jaren is in onderstaande tabel opgenomen.

Tabel 4.5: Raming besparing op provinciale uitvoeringskosten wegens vervallen wettelijke verplichting 10 jaarlijkse actualisering ruimtelijke plannen naar expiratiejaar 2018-2029 (in mln. euro's)

<i>Expiratiejaar</i>	<i>Totaal</i>
< 2018	0,5
2018	0,1
2019	0,3
2020	0,7
2021	1,0
2022	1,1
2023	1,6
2024	1,2
2025	1,3
2026	1,2
2027	1,3
2028	1,3
2029	1,3
Totaal	13,0

Op basis van bovenstaande blijkt dat circa 1,6 miljoen euro betrekking heeft op provinciale uitvoeringskosten die samenhangen met ruimtelijke plannen die waarbij de wettelijke termijn vóór 2021 verloopt. Circa 11,4 miljoen euro heeft betrekking op uitvoeringskosten waarbij de wettelijke termijn ná 2021 verloopt. In totaliteit komt dit neer op gemiddeld 1 miljoen euro per jaar.

4.3.2 Waterschappen

inspanningen

Waterschappen zijn ook een partner in het wettelijk vooroverleg. Het gaat daarbij om advisering over de waterparagraaf en het uitvoeren van de watertoets. Er wordt gedurende het proces van het opstellen van een ruimtelijk plan een aantal malen advies gevraagd. Gemeenten leggen het grootste deel van de herzieningen van ruimtelijke plannen aan waterschappen voor (circa 90%).

bevraging

Er zijn enkele waterschappen bevraged naar de gemiddelde ureninzet en eventuele externe kosten die zijn gemoeid met advisering over ruimtelijke plannen. Waterschappen geven aan dat zij voor vrijwel alle ruimtelijke plannen (dus inclusief de plannen die alleen worden herzien vanwege de actualiseringsplicht) een tijdsinspanning leveren, al brengen grootschalige plannen in het buitengebied wel meer uren met zich mee.

bevindingen

Veel gemeenten liggen binnen het werkgebied van meerdere waterschappen.³⁰ Met name bij herzieningen van een omvangrijk buitengebied dienen meerdere waterschappen te worden geconsulteerd. Bij ruimtelijke plannen binnen de bebouwde kom is dit minder het geval. Uit een steekproef van enkele waterschappen blijkt bijna de helft van de inliggende gemeenten in het werkgebied van meer dan één waterschap te liggen. Omdat de inspanningen niet voor elk ruimtelijk belang daarmee dubbel (of drievoudig) noodzakelijk zijn wordt rekening gehouden met een opslag van 25% op de tijdsbesteding die waterschappen aangeven.

Dit leidt tot uitvoeringskosten van gemiddeld 1.800 euro per ruimtelijk plan dat door gemeenten wordt herzien vanwege de wettelijke verplichting om binnen 10 jaar te actualiseren. Het wegvallen van herzieningen door gemeenten vanwege de afschaffing van de actualiseringsplicht leidt tot besparingen bij waterschappen, die als volgt over de jaren zijn gespreid:

Tabel 4.6: Raming besparing op waterschappelijke uitvoeringskosten wegens vervallen wettelijke verplichting 10 jaarlijkse actualisering ruimtelijke plannen naar expiratiejaar 2018-2029 (in mln. euro's)

Expiratiejaar	Totaal
< 2018	0,7
2018	0,1
2019	0,3
2020	0,8
2021	1,2
2022	1,3
2023	1,8
2024	1,2
2025	1,2
2026	1,2
2027	1,2
2028	1,3
2029	1,2
Totaal	13,6

Hiermee komt de besparing op de uitvoeringskosten, als gevolg van de afschaffing van de actualiseringsplicht, voor waterschappen over de periode 2018-2029 op circa 13,6 miljoen euro. Op basis van bovenstaande blijkt dat circa 2,0 miljoen euro betrekking heeft op ruimtelijke plannen waarvan de 10-jaarstermijn vóór 2021 verloopt. Circa 11,5 miljoen euro heeft betrekking op plannen waarvan de 10-jaarstermijn ná 2021 verloopt. In totaliteit komt dit neer op gemiddeld op een besparing van 1 miljoen euro per jaar.

³⁰ Sommige gemeenten liggen zelfs in 3 verschillende waterschappen.

4.3.3 Rijk

inspanningen

Gemeentelijke ruimtelijke plannen worden niet meer vooraf beoordeeld op nationale belangen³¹ zoals voor werelderfgoedgebieden, ecologische hoofdstructuur, milieu en de ladder voor duurzame verstedelijking. Die adviserende en coördinerende rol lag voorheen bij de Inspectie Leefomgeving & Transport (ILT).

Bepaalde uitvoerende Rijksdiensten adviseren wel over ruimtelijke plannen, namelijk vanuit hun rol als direct belanghebbende. Het gaat daarbij met name om Rijkswaterstaat, Defensie en het ministerie van Economische Zaken & Klimaat.

bevraging

Mede op basis de ervaringen van gemeenten is voor dit onderzoek Rijkswaterstaat bevraagd over de uitvoeringskosten, die zij maken voor ruimtelijke plannen die worden herzien vanwege de actualiseringsverplichting. Het aantal locaties van Defensie is namelijk beperkt en Gasunie, TenneT zijn private bedrijven.

Er heeft, behalve een interview, ook een korte enquête plaatsgevonden onder alle zeven regio's van Rijkswaterstaat, gericht aan de deelnemers aan het RO-netwerk van RWS. Binnen dit RO-netwerk is ook een handreiking³² opgesteld met als doel om op een uniforme wijze om te gaan met het toetsen van ruimtelijke plannen door gemeenten.

bevindingen

Binnen de meeste responderende regio's is wel bekend hoeveel ruimtelijke besluiten (bestemmingplannen en omgevingsvergunningen) in totaal worden getoetst. Echter, dit zijn voor het merendeel ontwikkelplannen. Het aantal beoordeelde bestemmingsplannen dat alleen wordt herzien vanwege de wettelijke verplichting tot actualisering binnen 10 jaar is niet bij alle regio's inzichtelijk. Voor zover dit wel inzichtelijk is, blijkt dit beperkt tot enkele per jaar per regio, hetgeen duidt op een zeer beperkte besparing ten gevolge van de Waabb. De beperkte respons levert echter onvoldoende informatie om een landelijk beeld te construeren.

4.4 Burgers en bedrijven

bevraging via gemeenten

Aan gemeenten is gevraagd naar beelden van de inspanningen en kosten bij burgers en bedrijven verbonden met herzieningen van ruimtelijke plannen vanwege de wettelijke verplichting om binnen 10 jaar te actualiseren. Er wordt hierbij een onderscheid gemaakt naar onderdelen binnen het proces om ruimtelijke plannen vast te stellen.

³¹ Brief Ministerie Infrastructuur & Milieu, Overleg over gemeentelijke plannen tussen gemeenten en het Rijk in het kader van de Wet ruimtelijke ordening, 22 december 2011.

³² RWS, Rijkswaterstaat en ruimtelijke plannen van gemeenten, oktober 2015.

bevindingen burgers

Veel gemeenten voeren een beleid om burgers en bedrijven in een vroegtijdig stadium bij het proces te betrekken om zo kosten in een later stadium te beperken (indienen van zienswijzen, beroepschriften). Deze acties lopen in de bebouwde kom vaak via belangenorganisaties (wijkverenigingen, dorpsbelangen, e.d.). De mate waarin gemeenten hierin slagen verschilt echter, en per wijk is de participatie verschillend. Dit geldt ook voor deelname aan de inspraakprocedure (indienen van zienswijzen, voorlichtingsbijeenkomsten). Niet alle gemeenten zetten in op het betrekken van burgers en bedrijven in een vroegtijdig stadium van het proces, omdat men desondanks in beroep gaat als belangen in het geding zijn.

Burgers zijn soms ook bereid kosten te maken, afgezien van hun eigen tijdsbesteding. Het betreft hierbij vooral ondersteuning bij het indienen van zienswijzen en de beroepsprocedure. Deze kosten worden gemaakt voor juridische bijstand en/of inhoudelijke expertise.

Zowel de tijdsbesteding als de externe kosten zijn op basis van deze beelden niet te kwantificeren.

bevindingen bedrijven

In het algemeen zijn bedrijven eerder dan burgers geneigd tijd en geld te investeren in de procedure bij ruimtelijke plannen. Ondernemers volgen de procedure meer nauwgezet en zijn ook directer in hun communicatie (bijvoorbeeld in het aanvragen van gesprekken). Ze worden door wijzigingen in een bestemmingsplan direct in hun (economische) belangen geraakt. Met name in het buitengebied kan dit leiden tot een omvangrijk proces als wijzigingen op detailniveau moeten worden doorgevoerd (bijvoorbeeld per kavel). Het gevolg is dat bedrijven vooral meer inspanningen verrichten in de inspraakprocedure en ook vaker in beroep gaan. Gemeenten proberen dit te beperken door in het vooroverleg ondernemersnetwerken of winkeliersverenigingen te betrekken.

Ondernemers zijn ook eerder geneigd om kosten te maken als hun belangen in het geding komen. Naast de genoemde juridische bijstand gaat het daarbij ook het meenemen van adviseurs naar bijeenkomsten, het laten uitvoeren van contra-expertises. De kosten nemen hierbij toe naarmate het proces vordert (dus bij het vooroverleg beperkt, bij de inspraakprocedure en beroep veel hoger).

5 Totaaloverzicht financiële effecten

In onderstaand overzicht wordt een totaalbeeld gegeven van de financiële effecten over de periode 2018-2029 voor gemeenten, provincies, waterschappen en onderdelen binnen het Rijk. Binnen het Rijk is onvoldoende zicht op de totale uitvoeringskosten, maar gaat om beperkte bedragen

Tabel 5.1: Financiële effecten Waabb per overheidsniveau per jaar (in mln. euro's)

Jaar	Gemeenten	Provincies	Waterschappen	Totaal
< 2018	24 à 29	0,5	0,7	25 à 30
2018	4 à 5	0,1	0,1	5 à 6
2019	10 à 13	0,3	0,3	11 à 13
2020	26 à 32	0,7	0,8	28 à 34
2021	38 à 46	1,0	1,2	40 à 48
2022	41 à 50	1,1	1,3	43 à 52
2023	58 à 71	1,6	1,8	61 à 74
2024	42 à 51	1,2	1,2	44 à 53
2025	40 à 49	1,3	1,2	42 à 51
2026	40 à 49	1,2	1,2	43 à 52
2027	41 à 50	1,3	1,2	44 à 53
2028	44 à 54	1,3	1,3	47 à 56
2029	41 à 51	1,3	1,2	44 à 53
Totaal	450 à 548	13,0	13,6	477 à 575

De besparing op uitvoeringskosten voor gemeenten, provincies en waterschappen over de periode 2018-2029 komen op circa 477 à 575 miljoen euro. Op basis van bovenstaande tabel blijkt dat circa 68 à 83 miljoen euro betrekking heeft op uitvoeringskosten die samenhangen met ruimtelijke plannen waarbij de wettelijke termijn vóór 2021 verloopt. Circa 408 à 492 miljoen euro heeft betrekking op uitvoeringskosten waarbij de wettelijke termijn ná 2021 verloopt. In totaliteit komt dit neer op gemiddeld 41 à 50 miljoen euro per jaar.

marges

Er is sprake van bepaalde onzekerheden in de raming van de uitvoeringskosten van herzieningen vanwege de wettelijke verplichting om ruimtelijke plannen binnen 10 jaar te actualiseren. Deze onzekerheden betreffen vooral het ontbreken van urenregistraties (soms over meerdere gemeentelijke afdelingen), de spreiding van de omvang van tijdsbesteding bij verschillende plangebieden en het ramen van een tijdsbesteding bij een toekomstig plangebied.

De uitvoeringskosten worden derhalve geraamd op 373 à 455 miljoen euro over de totale periode 2018-2029.

onderliggende cijfers voor de berekening

In onderstaand overzicht zijn de geraamde kosten per relevant plantype opgenomen.

Tabel 5.2: Kosten per plantype voor elk overheidsniveau

Plantype	Gemeenten	Provincies	Waterschappen
BP-kom	51.000 à 62.000		
BP-buitengebied	130.000 à 159.000		
Beheersverordening	26.000 à 32.000		
Totaal		10.800	1.800

Bijlagen

A Itemlijst

Plan-ID	Plannaam	Plantype	Jaar expiratie	vraag 1 (A)	vraag 2 (B)	vraag 3 (C)	vraag 4	vraag 5
A	...	bestemmingsplan	2018					
B	...	beheersverordening	2020					
C	...	bestemmingsplan	2022					
D	...	bestemmingsplan	2024					
E	...	bestemmingsplan	2026					
F	...	bestemmingsplan	2028					

A.1.1 Aantal plannen en werkwijze gemeente

planvoorraad en relevantie voor actualiseringsplicht

1. Welke plannen zullen ambtshalve worden herzien, d.w.z. vanwege aflopen 10-jaarsperiode, ter voorkoming van derving van legesinkomsten? (A)
2. Welk plannen (bijvoorbeeld: postzegelplannen, parapluplannen) zullen worden meegenomen (samengevoegd) bij herziening ander BP (dus vóór aflopen 10-jaarsperiode)? (B)
3. Welke plannen houden eigen dynamiek, herziening eerder dan 10 jaar (wegens ontwikkelingen, goede ruimtelijke ordening, aanwijzing, e.d.) (C)
4. Wilt u markeren welke plannen een 'BP-buitengebied' (Buit) zijn, een 'parapluplan' (Plu) en - zo mogelijk - welke een 'postzegelplan' (postz)?
5. Aard actualisering: Voor A-plannen aangeven welke actie is voorzien:
 - a. nieuw bestemmingsplan (BP), cf. art. 3.1, lid 2, Wro
 - b. nieuwe beheersverordening (BV), cf. art. 3.38, lid 2, Wro
 - c. verlengingsbesluit (VL), cf. art. 3.1, lid 3, Wro

dekking rp.nl

6. Hoeveel bestemmingsplannen en beheersverordeningen zijn niet opgenomen in deze lijst?
7. Welk deel hiervan zal ambtshalve worden herzien, d.w.z. vanwege aflopen 10-jaarsperiode, ter voorkoming van derving van legesinkomsten? (type A)

witte vlekken

8. Voor welk deel van het gemeentelijk grondgebied bestaat in het geheel geen bestemmingsplan of beheersverordening?

beroep

9. Voor bestemmingsplannen type A: voor welk percentage van dit type bestemmingsplannen geldt, dat ertegen in beroep wordt gegaan?

A.1.2 Ureninzet en kosten/baten voor herziening bestemmingsplan type A

A.1.3 Kosten

Welke ureninzet en kosten waren (referentiejaar: 2016) gemiddeld gemoeid met de inspanningen voor actualisering 1 BP respectievelijk 1 BV van het type plannen dat met A is gemarkeerd (invullen bij vraag 10 t/m 14):

NB: de kosten voor een BP/BV 'oude stijl', dus niet voor een BP-verbrede reikwijdte, vooruitlopend op de Omgevingswet.

BP-bebouwde kom (type A)

10. Nieuw bestemmingsplan bebouwde kom (inclusief meeliftende postzegelplannen e.d.) (type A)

<i>directe uren</i>	<i>out-of-pocket (euro)</i>

11. Welke posten zijn meegenomen in deze raming (aankruisen / aanvullen):

<i>posten</i>	
<i>voorontwerp</i>	...
<i>kennisgeving</i>	...
<i>vooroverleg</i>	...
<i>ontwerp-BC (incl. uitbesteding)</i>	...
<i>onderzoeken</i>	...
<i>inhoud en onderbouwing</i>	...
<i>publiceren ontwerp-BP: algemeen en rechtstreeks aan belangrijke partijen</i>	...
<i>ter inzage leggen, zienswijzen laten indienen</i>	...
<i>voorlichting, inspraakbijeenkomsten, e.d.</i>	...
<i>overleg medeoverheden</i>	...
<i>reactie op zienswijzen</i>	...
<i>beslissing gemeenteraad</i>	...
<i>publiceren vastgesteld BP</i>	...
<i>anders ...</i>	...
<i>anders ...</i>	...
<i>anders ...</i>	...

12. Inzet andere overheden: kunt u bij benadering aangeven hoeveel tijd andere overheden gemiddeld besteden aan een BP (type A)?

	<i>overleguren</i>	<i>interne uren andere overheid (schatting)</i>
<i>provincie</i>		
<i>waterschap</i>		
<i>Rijk</i>		
<i>welk Rijksonderdeel</i>		

BP-buitengebied (type A)

13. Nieuw bestemmingsplan buitengebied (inclusief meeliftende postzegelplannen e.d.) (type A)

<i>directe uren</i>	<i>out-of-pocket (euro)</i>

14. Welke posten zijn meegenomen in deze raming (aankruisen / aanvullen):

<i>posten</i>	
<i>voorontwerp</i>	...
<i>kennisgeving</i>	...
<i>vooroverleg</i>	...
<i>ontwerp-BC (incl. uitbesteding)</i>	...
<i>onderzoeken</i>	...
<i>inhoud en onderbouwing</i>	...
<i>publiceren ontwerp-BP: algemeen en rechtstreeks aan belangrijke partijen</i>	...
<i>ter inzage leggen, zienswijzen laten indienen</i>	...
<i>voorlichting, inspraakbijeenkomsten, e.d.</i>	...
<i>overleg medeoverheden</i>	...
<i>reactie op zienswijzen</i>	...
<i>beslissing gemeenteraad</i>	...
<i>publiceren vastgesteld BP</i>	...
<i>anders ...</i>	...
<i>anders ...</i>	...
<i>anders ...</i>	...

15. Inzet andere overheden: kunt u bij benadering aangeven hoeveel tijd andere overheden gemiddeld besteden aan een BP (type A)?

<i>overleguren</i>	<i>interne uren andere overheid (schatting)</i>
<i>provincie</i>	
<i>waterschap</i>	
<i>Rijk</i>	
<i>welk Rijksonderdeel</i>	

beroep

16. Welke kosten zijn er verbonden met beroep m.b.t. een BP (type A)?

<i>directe uren</i>	<i>out-of-pocket (euro)</i>

17. Bij welke soorten BP zijn kosten van beroep relatief hoog en bij welke laag? Welke spreiding in kosten is er?

beheersverordening

18. Beheersverordening (inclusief meeliftende postzegelplannen e.d.)

<i>directe uren</i>	<i>out-of-pocket (euro)</i>

19. Welke posten zijn meegenomen in deze raming (aankruisen / aanvullen):

<i>posten</i>	
<i>voorbereiden: nagaan of beheersverordening mogelijk is</i>	...
<i>opstellen verordening</i>	...
<i>publiceren ontwerp</i>	...

<i>inspraak (cf. inspraakverordening)</i>	...
<i>vaststellen beheersverordening</i>	...
<i>publiceren</i>	...
<i>anders ...</i>	...

verleningsbesluit

20. Verlengingsbesluit BP (werkelijk of schatten) (incl. meeliftende postzegelplannen e.d.)

directe uren	out-of-pocket (euro)

21. Welke posten zijn meegenomen in deze raming (aankruisen / aanvullen):

posten	
<i>voorbereiden: nagaan of verlenging mogelijk is</i>	...
<i>inspraak?</i>	...
<i>besluit nemen</i>	...
<i>publiceren: lokaal en in Staatscourant</i>	...
<i>anders ...</i>	...

onder de afschaffingswet brengen

22. Scannen papieren BP t.b.v. publicatie op ruimtelijkeplannen.nl (werkelijk of schatten)

A.1.4 Gederfde inkomsten (leges)

23. Voor gebieden waar het bestemmingsplan of de beheersverordening ouder is dan 10 jaar, kan geen leges worden geïnd. Hoeveel legesinkomsten loopt de gemeente hierdoor mis (schatting)?

A.1.5 Baten

24. Zijn er baten voor het opstellen van bestemmingsplannen of beheersverordeningen van type A (die ambtshalve worden herzien binnen 10 jaar)?

25. Indien ja: waaruit bestaan de baten en welk deel van de kosten wordt erdoor gedekt?

soort baten:	...
percentage kostendekking	...%
toelichting in welke gevallen er sprake is van baten	...

A.1.6 Kengetallen

Dit onderdeel 'kengetallen' heeft betrekking op het totaal van ALLE bestemmingsplannen en beheersverordeningen (A, B, C)

26. Hoeveel fte / uren is er in 2016 besteed aan BP/BV: opstellen, vaststellen t/m beroep? (evt. schatting)

27. Hoeveel geld (out-of-pocket) is er afgelopen jaar besteed aan BP/BV, zoals maken BP, onderzoeken, e.d. ? (evt. schatting)

28. Hoeveel baten zijn er afgelopen jaar geweest voor BP (zoals via leges, via posterieure overeenkomst, via anterieure overeenkomst, via andere wijzen van in rekening brengen / financiering door derden, ...)

A.1.3 Betrokkenheid derden

29. Welke inspanningen verrichten burgers (en welke kosten maken zij) m.b.t. bestemmingsplannen en welke hiervan zijn het grootst?

	<i>inspanning weinig / veel</i>	<i>kosten weinig / veel</i>
<i>(voor-)overleg</i>
<i>kennis nemen</i>
<i>zienswijzen, inspraak</i>
<i>beroep</i>
<i>anders ...</i>
<i>anders ...</i>

30. Welke inspanningen verrichten bedrijven (en welke kosten maken zij) m.b.t. bestemmingsplannen en welke hiervan zijn het grootst?

	<i>inspanning weinig / veel</i>	<i>kosten weinig / veel</i>
<i>(voor-)overleg</i>
<i>kennis nemen</i>
<i>zienswijzen, inspraak</i>
<i>beroep</i>
<i>anders ...</i>
<i>anders ...</i>

A.1.4 Voorbereiding op Omgevingswet

31. Is de gemeente concreet bezig zich voor te bereiden op het Omgevingsplan?
32. Zo ja: is er al zicht op wanneer (jaar) het OP gereed zal zijn?
33. Anticipeert men nu reeds met BP's (inhoud - verbrede reikwijdte, vorm, keuze voor wel of niet actualiseren, ...) op de komst van de Omgevingswet? Hoe?

B Responderende organisaties

De volgende organisaties hebben informatie aangeleverd ten behoeve van dit onderzoek:

- gemeente Marum
- gemeente Ouder-Amstel
- gemeente Oirschot
- gemeente Sluis
- gemeente Zaltbommel
- gemeente Culemborg
- gemeente Tytsjerksteradiel
- gemeente Rijssen-Holten
- gemeente Dronten
- gemeente De Ronde Venen
- gemeente Zwijndrecht
- gemeente Doetinchem
- gemeente Capelle aan den IJssel
- gemeente Hengelo
- gemeente Oss
- gemeente Sittard-Geleen
- gemeente Emmen
- gemeente Amersfoort
- gemeente 's-Gravenhage
- gemeente Amsterdam
- provincie Noord-Holland
- provincie Overijssel
- Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden
- Hoogheemraadschap Van Rijnland
- Rijkswaterstaat