

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 27 mei 1999

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de vragen en opmerkingen waartoe het onderhavige wetsvoorstel de leden van de vaste commissie voor Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer aanleiding heeft gegeven.

1. Het karakter van deze wetswijziging

De vaste commissie voor Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer constateerde dat tijdens de schriftelijke voorbereiding door de Tweede Kamer aandacht is gevraagd voor een gewenste fundamentele herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO).

Ook de Raad van State heeft geconstateerd dat door de opeenvolgende wijzigingen van deze wet een lappendeken van planprocedures dreigt te ontstaan waardoor het reeds gecompliceerde, minder leesbare en allengs steeds onoverzichtelijker geworden, wettelijk ruimtelijke ordenings-systeem er niet eenvoudiger en zeker niet inzichtelijker op zal worden. De Raad sprak de vrees uit dat deze ontwikkeling ernstige afbreuk zal doen aan de onderlinge samenhang van het ruimtelijk planningstelsel. Ook de commissie vroeg zich af of eerst niet een fundamentele discussie over de toekomst van de WRO had moeten worden gevoerd, alvorens een wezenlijke verandering van het ruimtelijk planningstelsel, zoals de projectprocedure, wordt voorgesteld. Uit de stukken had zij begrepen dat de minister een fundamentele herziening van de WRO niet uit de weg wil gaan.

De commissie zou gaarne van de minister een overzicht ontvangen van de onderwerpen die bij een fundamentele herziening van de WRO aan de orde zullen komen. Hoe zal daarbij, zo vraagt de commissie, de relatie zijn met andere wetgeving zoals de Wet milieubeheer, de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing (WSDV) en de Algemene wet bestuursrecht (Awb)? Zal er ook sprake zijn van een nieuwe taakverdeling tussen de verschillende overheden, met extra aandacht voor de rol van het provinciaal bestuur? De leefmilieuverordening, zo stelt de commissie, heeft nu een aparte plaats in de WSDV, terwijl het hier feitelijk ook om ruimtelijke planning gaat. Zou het, zo vraagt de commissie, geen aanbeveling verdienen om de leefmilieuverordening en ander instrumentarium uit de WSDV over te hevelen naar de WRO, waarbij de leefmilieuverordening zou kunnen worden omgezet tot een planologische verordening?

De commissie zal van de minister graag vernemen wanneer de algehele herziening van de wet tegemoet kan worden gezien. Worden, zo vraagt de commissie, in die herziening de resultaten van de MDW-operatie verwerkt?

Bij dit laatste valt bijvoorbeeld in de eerste plaats te denken aan de toezegging die de regering de Eerste Kamer heeft gedaan met betrekking tot de uit de hand gelopen machtspositie van de welstandscommissies. In de tweede plaats zou kunnen worden gedacht aan meer uniformiteit ten aanzien van projecten op gemeentelijk, provinciaal en rijksniveau. Is het niet gewenst, zo vraagt de commissie tenslotte, dat er één project-procedure voor alle overheden komt?

Tijdens de mondelinge behandeling van het onderhavige wetsvoorstel in de Tweede Kamer op 26 januari jl. en tijdens een algemeen overleg op 28 januari jl. (Handelingen II 1998/99, 43^e vergadering, blz. 3013 e.v. en kamerstukken II 1998/99, 26 200 XI, nr. 51) is geconstateerd dat de tijd inderdaad rijp is voor een fundamentele herziening van de WRO. In genoemd overleg heb ik daarom aangekondigd dat ik de herziening van deze wet met voortvarendheid wil aanpakken. Het stroomlijnen van de WRO aan de Awb, alsmede van de in de WRO vervatte besluitvormings-procedures, inclusief rechtsbescherming, is één van de centrale thema's van de fundamentele herziening. Daarbij wordt uiteraard aandacht besteed aan de afstemming met procedures uit de Wet milieubeheer, alsmede aan instrumenten uit de WSDV, zoals de leefmilieuverordening en het stadsvernieuwingplan.

Voorts wordt de verhouding tussen de bestuurslagen bij de bepaling en uitvoering van het ruimtelijk beleid aan de orde gesteld. Daarbij wordt bezien hoe een effectieve en efficiënte doorwerking van het ruimtelijk beleid kan worden bevorderd. Voorts wordt de besluitvorming over ruimtelijke investeringsprojecten op de verschillende bestuursniveaus in het licht van een goede ruimtelijke samenhang nader bezien. Wat betreft een projectprocedure op verschillende bestuursniveaus merk ik nog het volgende op. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet in een gemeentelijke projectprocedure. Voor een projectprocedure op het niveau van het Rijk is een wijziging van de WRO in voorbereiding. De introductie van een provinciale projectprocedure zal naar verwachting in relatie tot de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening aan de orde komen in het kader van de fundamentele herziening. In dat kader zal aan het zoveel mogelijk stroomlijnen van de verschillende projectprocedures aandacht worden gegeven.

De resultaten van voor de WRO van belang zijnde MDW-operaties zullen waar relevant in de fundamentele herziening worden betrokken. De positie van de welstandscommissie waarnaar de commissie in dit verband verwijst, past echter niet in een herziening van de WRO, omdat de regeling ter zake van welstand de bouwregelgeving regardeert en derhalve in het kader van de Woningwet thuis hoort.

Het is de bedoeling om in een relatief kortlopend traject via een discussienota toe te werken naar een wetsvoorstel. Die discussienota zal een overzicht bevatten van de in de fundamentele herziening te behandelen onderwerpen. Per onderwerp worden mogelijke oplossingsvarianten beschreven, alsmede de meest wenselijke en in de WRO te verankeren oplossingsrichtingen.

Aan de hand van de discussienota en het daarover met de Tweede Kamer te voeren debat wordt een voorontwerp van wet voorbereid. Het is de bedoeling het voorontwerp vóór de zomer van 2000 te publiceren.

Wat betreft de relatie tussen de fundamentele herziening en het onderhavige wetsvoorstel merk ik tenslotte het volgende op. Een belangrijk onderdeel van het onderhavige wetsvoorstel betreft de – uit de evaluatie van wet en besluit op de ruimtelijke ordening gebleken – behoefte in de gemeentelijke praktijk aan een zelfstandige projectprocedure (het voorgestelde artikel 19, eerste lid). Verder bevat het wetsvoorstel

voorstellen voor verlichting van de bestuurspraktijk (het voorgestelde artikel 19, leden 2 en 3), alsmede voorstellen voor verduidelijking van de status van uitspraken in planologische kernbeslissingen en streekplannen en de mogelijkheden van beroep daaromtrent. Deze voorstellen sluiten aan bij de in de praktijk gesignaleerde behoeften en kunnen worden beschouwd als een eerste bijdrage aan de in de fundamentele herziening aan te pakken vraagstukken. Spoedige inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel is voor de dagelijkse ruimtelijke ordeningspraktijk van groot belang.

2. De huidige bestemmingsplanprocedure en de nieuwe artikel 19-procedure

De leden van de commissie hebben vastgesteld dat zij zich niet eenvoudig in detail een beeld konden vormen van overeenkomsten en verschillen tussen de bestemmingsplanprocedure en de nieuwe artikel 19-procedure. Zo was het hun bijvoorbeeld opgevallen dat bij de voorbereiding van de artikel 19-procedure (artikel 19a, vierde lid) en de voorbereiding van de bestemmingsplanprocedure (artikel 23, eerste lid) weliswaar in beide gevallen afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is, maar dat voor beide procedures nadere bepalingen gelden die minstens op drie punten weer onderling verschillen, zoals publicatie in de Staatscourant, openingstijden van de terinzageliggig en het geven van een mondelinge toelichting.

Zou het niet, zo vroegen de leden van de commissie, verstandiger zijn geweest dergelijke kleine verschillen te vermijden? Ook was hun opgevallen dat in het ene geval slechts beroep kan worden ingesteld indien voordien ook zienswijzen aan de gemeente kenbaar zijn gemaakt terwijl dat in het andere geval niet nodig is. De commissie vroeg dan ook teneinde zich rekenschap te kunnen geven van de eventuele verschillen in rechtsbescherming om een volledig schema van alle procedurestappen van totstandkoming van bestemmingsplan en vrijstelling, inclusief alle momenten van inspraak, besluiten, bezwaar en beroep met vermelding van termijnen en voorwaarden voor de verschillende belanghebbenden (initiators en tegenstanders), een en ander onder vermelding van het desbetreffende wetsartikel.

Ik ben met de leden van de commissie van oordeel dat het bij een wetsvoorstel tot wijziging van een procedure niet altijd even eenvoudig is om in detail die wijziging duidelijk te zien in relatie tot een andere, niet gewijzigde, procedure, omdat deze geen deel uitmaakt van dat wetsvoorstel.

Als bijlage bij deze memorie van antwoord is dan ook een schematisch overzicht van de procedures van de totstandkoming van een bestemmingsplan en van een vrijstelling ingevolge artikel 19, eerste lid, beide vanaf het moment van de inspraak ingevolge artikel 6a tot en met de mogelijkheid van beroep, waarnaar door de commissie is gevraagd. Daarbij moet allereerst opgemerkt worden dat een bestemmingsplan en een vrijstelling ingevolge artikel 19, eerste lid, twee verschillende zaken zijn die noch in de bestaande regeling noch in het wetsvoorstel als een en hetzelfde moeten worden beschouwd. Er is dan ook vanaf het begin van de WRO in 1962 verschil tussen beide instrumenten geweest en het onderhavige wetsvoorstel beoogt niet die verschillen op te heffen. Weliswaar heeft aansluiting bij de Awb van de procedures van beide instrumenten een zekere vergelijkbaarheid geschapen maar daarmee zijn niet alle verschillen opgeheven en dat is ook niet beoogd: elk van beide procedures heeft zijn eigen specifieke kenmerken en daarmee afwijkingen van de Awb-procedure.

De verschillen in beide procedures waarop de leden van de commissie hebben gewezen vinden hun grondslag in het vanouds bestaande verschil

in status en karakter van het bestemmingsplan en de vrijstelling ingevolge artikel 19, eerste lid.

Het bestemmingsplan is een plan dat een ieder bindende regels bevat, die gehandhaafd moeten kunnen worden, zonedig door middel van dwang- en strafbepalingen.

De vrijstelling is een beschikking op aanvraag voor een specifiek geval. Het bestemmingsplan is op toelating gericht; de vrijstelling is bij uitsteking op uitvoering gericht. Het bestemmingsplan geldt tegenover een ieder zolang het niet is herzien; de vrijstelling is met name van belang voor betrokkenen, de aanvrager, de gemeente en eventuele derde-belanghebbenden.

Hieruit zijn ook de door de commissie geconstateerde verschillen te verklaren.

In beide gevallen is aangesloten bij afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht, waarbij bedacht moet worden dat deze afdeling van die wet bij uitsteking is geschreven op voorbereiding van beschikkingen op aanvraag en niet op plannen. In de Wet op de Ruimtelijke Ordening is derhalve voor de bestemmingsplanprocedure in een aantal afwijkingen voorzien.

Voor wat betreft de procedure van artikel 19 WRO was deze aansluiting bij de Awb meer volgens de regel; slechts zijn bij de aansluiting aan afdeling 3.4 van de Awb die eigenaardigheden van de voorbereidingsprocedure van artikel 19 WRO gehandhaafd die van doorslaggevend belang waren bij de totstandkoming van artikel 19a WRO bij de wetwijziging van 1985. Ook thans wordt daarin geen verandering gebracht. De wijzigingen in artikel 19a hebben geen zelfstandige betekenis, maar zijn alle terug te voeren op de wijzigingen in artikel 19/18/18a WRO. Zo is in artikel 19a geen publicatie in de Staatscourant voorgeschreven (al mag een gemeente dit natuurlijk wel uit eigen beweging doen), is inzage buiten kantooruren niet voorgeschreven (al geldt hiervoor eveneens dat een gemeente dit natuurlijk spontaan mag doen), en is niet voorzien in de mogelijkheid een mondelinge toelichting op ingebrachte zienswijzen te geven.

Wat betreft de mogelijkheid van beroep zijn er ook (vanouds bestaande) verschillen tussen de procedure van totstandkoming van een bestemmingsplan en van een vrijstelling.

Bij het bestemmingsplan gaat het om een zgn. getraptd beroep, dat wil zeggen dat diegenen die al in eerder stadium van de procedure kennis hebben gegeven van hun zienswijzen (bij de gemeenteraad tegen het ontwerpplan) of bedenkingen (bij gedeputeerde staten tegen het vastgestelde plan) het besluit omtrent goedkeuring bij de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, kunnen aanvechten.

Bij de vrijstelling gaat het om betwisting van een beschikking, die conform de Awb is geregeld en wordt afgehandeld, dat wil zeggen dat eerst een bezwarenprocedure open staat en daarna beroep in twee instanties, eerst bij de rechtbank en daarna de Raad van State. Bezwaar en beroep kunnen dan worden ingesteld door belanghebbenden.

In dit kader wil ik overigens van de gelegenheid gebruik maken om een in de praktijk gerezen misverstand weg te nemen. Het betreft het voorgestelde artikel 55 (artikel I, onderdeel SS van het wetsvoorstel). Kennelijk wordt er in de praktijk van uit gegaan dat in dit artikel nu een zelfstandige beroepsmogelijkheid wordt geschapen tegen het besluit van gedeputeerde staten omtrent de verklaring van geen bezwaar of althans dat anders dan op dit moment, het gemeentelijk en het provinciale besluit gelijkwaardig worden. Het wetsvoorstel beoogt echter nadrukkelijk geen inhoudelijke wijziging aan te brengen ten opzichte van de geldende WRO. Het besluit van gedeputeerde staten tot afgifte van een verklaring van geen bezwaar is niet en wordt niet zelfstandig appellabel. In de huidige rechtspraak gaat de verklaring van geen bezwaar als het ware op in het vrijstellingsbesluit. Met het wetsvoorstel is niet beoogd hierin verandering

te brengen. De tekst van het huidige artikel 19, tweede lid, laatste volzin, is verplaatst naar hoofdstuk IXA, Bezwaar en beroep, waarin bestaande bepalingen omtrent bezwaar en beroep zijn gebundeld. Ter wille van de leesbaarheid is de tekst uitsluitend redactioneel aangepast. «Het besluit houdende verlening van de verklaring van geen bezwaar wordt geacht deel uit te maken van de beschikking waarop het betrekking heeft», is slechts vertaald naar: als één besluit worden aangemerkt een verklaring van geen bezwaar en het besluit waarop de verklaring betrekking heeft. De leden van de commissie merkten op dat het actueel houden van bestemmingsplannen een ander discussiepunt is.

Op bladzijde 25 van de nota naar aanleiding van het verslag II is daaromtrent opgemerkt dat «het ei van Columbus» voor een wettelijke regeling met betrekking tot het actueel houden van bestemmingsplannen nog niet is gevonden.

De commissieleden vroegen naar de visie hierop en naar de betekenis van de woorden «het actueel houden van bestemmingsplannen». Zij vroegen of er mogelijkheden zijn om daar waar strikt nodig de herziening van bestemmingsplannen in de praktijk te bevorderen? Daarbij moeten huns inziens de bestuurslasten voor de gemeenten mede gezien worden. Zij vroegen in dit kader naar de stand van zaken met betrekking tot de zgn. «takendiscussie» tussen Rijk, provincie en gemeente, waarbij ook het toezichtvraagstuk aan de orde komt (bladzijde 47 van de nota naar aanleiding van het verslag II).

Met het actueel houden van een bestemmingsplan wordt bedoeld dat gemeenten regelmatig bezien of de inhoud van een bestemmingsplan nog in overeenstemming is met de actuele en wenselijke planologische situatie in het betreffende plangebied. In gebieden waarop een conserverende bestemming rust, zal de inhoud van een bestemmingsplan dat ouder – en soms veel ouder – is dan tien jaar, nog voldoende actueel kunnen zijn. In gebieden daarentegen waarin veel ontwikkelingen gaande zijn, kan een bestemmingsplan dat jonger is dan tien jaar, al snel zijn verouderd.

Ingevolge artikel 33 van de WRO dient een gemeente elke tien jaar haar bestemmingsplan geheel of ten dele te herzien. Wanneer bestemmingsplanherziening niet noodzakelijk is, omdat een plan nog voldoende actueel is, kunnen gedeputeerde staten vrijstelling verlenen van de verplichting tot herziening. De ervaring leert dat gemeenten, ondanks de daarvoor aan hen uit het gemeentefonds verstrekte financiële middelen, veelal nalatig blijven met de tienjaarlijkse herzieningsplicht. Ik ben voornemens in het kader van de aangekondigde fundamentele herziening van de WRO te voorzien in wettelijke maatregelen die ertoe zullen leiden dat gemeenten daadwerkelijk zullen voldoen aan de verplichting tot regelmatige herijking van hun bestemmingsplannen. Daarbij zal ook worden gekeken naar de mogelijkheid voor de gemeente om door middel van een eenvoudige verlengingsprocedure de actualiteit van een bestemmingsplan te bevestigen.

Wat betreft de taakverdeling in algemene zin tussen rijk, provincie en gemeente wijs ik op het dit voorjaar gesloten Bestuursakkoord Nieuwe Stijl (BANS). Wat betreft de taakverdeling specifiek op het punt van handhaving van ruimtelijk beleid zal de rol van de betrokken overheden in het kader van de fundamentele herziening van de WRO worden herbezien c.q. geëxpliciteerd, zulks mede in het licht van de uitspraak van de Raad van State in de zaak Weerselo (5 maart 1999, no. H 01.97.0911).

De leden van de commissie stelden vast dat veel te doen is geweest over de tienjarige herziening van bestemmingsplannen, zeker nu deze herzieningstermijn een rol speelt bij de toepassing van artikel 19. Zij vroegen dan ook naar de interpretatie van artikel 33, tweede lid.

Met name betrof dit de volgende vragen:

- Kan een gemeente een verzoek om vrijstelling ook indienen als het bestemmingsplan meer dan 10 jaar geleden voor het laatst is herzien?

- Vanaf welk moment begint de door gedeputeerde staten verleende vrijstellingsperiode te lopen; vanaf het moment dat het bestemmingsplan had moeten worden herzien of vanaf het moment van de aanvraag?
- Kan een gemeente nadat een verzoek om uitstel door gedeputeerde staten is gehonoreerd na ommekomst van die periode een nieuw verzoek indienen (zoals ook een voorbereidingsbesluit na het verstrijken van de wettelijke termijn opnieuw kan worden genomen)?

Ingevolge artikel 33 dient een bestemmingsplan in beginsel eens in de tien jaren te worden herzien. Dit is een termijn van orde; indien het bestemmingsplan nog geheel valabel wordt geoordeeld zal in materieel opzicht geen aanleiding bestaan het plan te herzien c.q. opnieuw ongewijzigd vast te stellen. Anders is dit als zo'n bestemmingsplan geheel of op onderdelen niet meer up to date wordt geoordeeld. In geval van een vrijstellingsverzoek en de bereidheid van een gemeente om hieraan medewerking te verlenen is kennelijk van zo'n verouderd plan sprake. Door het voorgestelde vierde lid van artikel 19 wordt nu een relatie gelegd met de looptijd van het bestemmingsplan waarop vrijstelling mogelijk is: geen vrijstelling van een bestemmingsplan indien het bestaande plan ouder is dan tien jaar, of indien het ouder is en geen vrijstelling van deze herzieningstermijn is verleend, tenzij, en dit geldt voor beide gevallen, inmiddels een herziening van dat plan in voorbereiding is genomen blijkens een voorbereidingsbesluit of terinzagelegging van een ontwerp voor een herziening van het bestemmingsplan. Met andere woorden, voor een bestemmingsplan, jonger dan 10 jaar, of een bestemmingsplan, weliswaar ouder dan tien jaar maar waarvoor vrijstelling van de herzieningsplicht is verleend kan vrijstelling van het plan worden verleend, zonder dat sprake is van een voorbereidingsbesluit of een in procedure gebrachte herziening.

Het rechtsgevolg van het verstrijken van de looptijd van tien jaar is de onmogelijkheid om vrijstelling van het plan te verlenen zonder de beschikking te hebben over vrijstelling ingevolge artikel 33, tweede lid, of een in voorbereiding zijnde herziening van het plan. Het verstrijken van de tien jaar-termijn heeft geen invloed op de geldigheid van het bestemmingsplan als zodanig.

De aanvraag om vrijstelling van de herzieningsplicht van het bestemmingsplan is dan ook niet gebonden aan het tijdstip waarop de tien jaar zijn verstreken. Het kan uiteraard wel de beslissing daarop beïnvloeden. Het tijdstip waarop die vrijstelling begint te lopen is volgens artikel 33, eerste en tweede lid, in onderlinge samenhang gezien tien jaar na het van kracht worden van het bestemmingsplan. Het eerste lid geeft immers de tijdsduur waarna het plan ten minste moet worden herzien; het tweede lid geeft een vrijstellingsmogelijkheid van deze verplichting, waaraan opnieuw een looptijd van ten hoogste tien jaren is verbonden. Het eerste en tweede lid samen geven dus een resultaat van ten hoogste twintig jaren totaal. Een aanvraag om vrijstelling van de herzieningsplicht die later dan tien jaren na het van kracht worden van het plan wordt ingediend kan derhalve worden gehonoreerd voor tien jaren min de tijd tussen de «normale» verlengingstijd van het plan van tien jaar en het moment van de aanvraag.

De gemeente kan na ommekomst van de termijn van vrijstelling van de verplichting tot planherziening alleen nog opnieuw vrijstelling vragen – en gedeputeerde staten kunnen die vrijstelling alleen verlenen – indien deze vrijstelling voor een kortere periode dan tien jaren was verleend; een «tweede» vrijstellingsperiode kan in beginsel wel worden toegestaan, maar deze mag dan samen met de eerste periode niet meer bedragen dan tien jaren. Het tweede lid van artikel 33 vermeldt uitsluitend een tijdvak van ten hoogste tien jaren; het stelt geen beperkingen aan het aantal

malen van verlening van vrijstelling waarmee dat tijdvak wordt volge-
maakt.

3. De toepassing van «lege» voorbereidingsbesluiten

De commissie deelde voorts mede de indruk te hebben dat als gevolg van de amendering van het voorstel voor artikel 19 WRO het bestaande gebruik van het toepassen van «lege» voorbereidingsbesluiten bij dit artikel onder de nieuwe regeling zal worden voortgezet. Daarvan zou met name bij de zgn. zware gevallen sprake kunnen zijn. De commissie riep in herinnering dat in de huidige praktijk slechts in weinige gevallen bij anticipatie op een planwijziging al een herziening in ontwerp ter inzage wordt gelegd. De enige reële mogelijkheid voor een gemeente om in zulke gevallen vrijstelling te verlenen is dan ook doorgaans het nemen van een voorbereidingsbesluit. Juist aan die mogelijkheid, wil de regering, zo veronderstelde de commissie, een einde maken. Zij sprak de vrees uit dat het voorliggende wetsvoorstel echter juist tot voortzetting van die praktijk zal leiden. De commissie verzocht dan ook om een beargumenteerde reactie op deze veronderstelling en uitgesproken vrees.

Het oorspronkelijk ingediende wetsvoorstel voorzag in een zelfstandige projectprocedure, inhoudende dat de gemeente vrijstelling kan verlenen van het geldende bestemmingsplan, mits het project kan worden voorzien van een goede ruimtelijke onderbouwing. De formele voorwaarden voor toepassing van het huidige artikel 19, te weten een voorbereidingsbesluit (de in de praktijk gebleken zogenaamde «grote leugen»), of een in procedure gebrachte herziening van het bestemmingsplan werden daarbij geschrapt.

De vraag van de commissie richt zich op de effecten van het door de Tweede Kamer aanvaarde amendement-Van Dok c.s. (kamerstukken II 1998/99, 25 311, nr. 46).

Het amendement heeft geen gevolgen voor vrijstellingen ingevolge artikel 19, eerste lid, van bestemmingsplannen die jonger zijn dan 10 jaar. Voor deze gevallen is een voorbereidingsbesluit blijkens het voorgestelde artikel 19, vierde lid, onder a. voortaan niet meer nodig.

Ten aanzien van bestemmingsplannen ouder dan 10 jaar is artikel 19-toepassing thans alleen mogelijk indien gedeputeerde staten vrijstelling hebben verleend van de verplichting het bestemmingsplan te actualiseren (artikel 19, vierde lid, onder b).

In alle andere gevallen kan slechts vrijstelling krachtens het eerste lid van artikel 19 worden verleend, indien voor het desbetreffende gebied een ontwerp voor een herziening van het bestemmingsplan ter inzage is gelegd, of indien voor het gebied een voorbereidingsbesluit geldt. Alleen in het laatste geval zou in beginsel sprake kunnen zijn van «lege» voorbereidingsbesluiten, in die zin dat niet daadwerkelijk een bestemmingsplan-herziening in de maak is. Hierbij moet evenwel worden aangetekend, dat, anders dan in de huidige artikel 19-praktijk, ook in die gevallen een goede ruimtelijke onderbouwing nodig is. Overigens zal ik in het kader van de fundamentele herziening van de WRO nagaan of er sancties mogelijk zijn met het oog op het actueel houden van bestemmingsplannen.

4. Vragen en opmerkingen van de fracties

De leden behorende tot de fractie van de **VVD** vroegen met verwijzing naar artikel 19 van het wetsvoorstel of niet voor een toename van de juridisering met worden gevreesd, waar het gaat om een «goede ruimtelijke onderbouwing»?

In de nota naar aanleiding van het verslag (kamerstukken II 1997/98, 25 311, nr. 6, p. 21) is nadrukkelijk aangegeven dat de ruimtelijke onderbouwing vormvrij is. Deze leden stelden de vraag of het niet beter

ware geweest dit dan ook met zoveel woorden in de wet zelf op te nemen en nu dit niet is gebeurd, waarom dan niet?

In beginsel hoeft slechts met zoveel woorden geregeld te worden wat wordt voorgeschreven. Geen regeling betekent vrijheid. Door hier – met opzet – geen vormvoorschriften te geven is de wijze waarop de gemeente een te realiseren project ruimtelijk onderbouwt, bewust vormvrij gehouden. Voor de praktijk zal dit kunnen betekenen dat voor de ruimtelijke onderbouwing van een project dat past in gemeentelijk ruimtelijk beleid dat al gestalte heeft gekregen in een structuurschets, een structuurvisie of een ander gemeentelijk ruimtelijk document, verwezen zal kunnen worden naar de inhoud dat desbetreffende document. Beschikt een gemeente daar niet over dan zal zij zich aan de hand van de concrete aanvraag moeten buigen over de toekomstige ontwikkeling van het betrokken gebied waarbinnen het project moet passen. De ruimtelijke onderbouwing zal in dat geval moeten worden beschreven in het vrijstellingsbesluit en de toelichting daarop.

Het vorenstaande geeft aan dat primair de inhoud van de ruimtelijke onderbouwing van belang is. De vorm waarin kan zeer verschillend zijn. Het voorschrijven van regels omtrent de vorm van de onderbouwing past hierbij niet.

De opmerking van de hier aan het woord zijnde leden dat het wetsvoorstel geen verandering brengt in de bestaande situatie met betrekking tot het voorkeursrecht, onteigening en planschade is correct. Het antwoord op hun vraag of ook de nieuwe artikel 19 procedure, evenals de thans bestaande aanleiding kan geven tot vergoeding van planschade luidt bevestigend. De enige wijziging die in artikel 49 wordt voorgesteld, houdt verband met het incorporeren van de bestaande artikelen 18 en 18a in artikel 19. Inhoudelijk blijft artikel 49 echter ongewijzigd.

De leden van de fractie van het **CDA** vroegen of in hoofdlijnen kan worden aangegeven waaruit de algemene maatregel van bestuur ter uitvoering van artikel 19 zal bestaan en waaruit de zelfstandige lokale behandeling zal bestaan.

Wat de zelfstandige lokale behandeling betreft moet onderscheid worden gemaakt tussen artikel 19, tweede en derde lid.

Artikel 19, tweede lid, ziet op gevallen die gemeenten met toestemming van de provincie zelfstandig kunnen afhandelen. Ten aanzien van de gevallen waarvan gedeputeerde staten – gehoord de inspecteur van de ruimtelijke ordening – hebben meegedeeld dat een verklaring van geen bezwaar voor een toekomstige vrijstelling van het bestemmingsplan niet is vereist, heeft de regering uitdrukkelijk beoogd ruimte te laten voor een eigen invulling door de provincies.

Een indicatie voor de wijze waarop provincies hieraan invulling zullen geven, kan worden ontleend aan de huidige WRO-praktijk. Onder de huidige WRO werken provincies met lijsten van gevallen die indien daarvoor vrijstelling van het bestemmingsplan wordt gevraagd, niet aan gedeputeerde staten behoeven te worden voorgelegd: de zogenoemde «verklaring van geen bezwaar». Dergelijke lijsten en de daarin gehanteerde criteria hebben betrekking op zowel procedurele als inhoudelijk aspecten. Het betreft dan inhoudelijk niet gevoelige zaken die passen in het provinciale ruimtelijke beleid, bijvoorbeeld vervangende nieuwbouw. Ook betreft het gevallen die voorkomen in een ontwerp-bestemmingsplan dat zonder problemen het vooroverleg bedoeld in artikel 10 van het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 (Bro'85) is gepasseerd en waartegen geen zienswijzen zijn ingediend. De omvang van het voorgenomen project behoeft hierbij geen doorslaggevende rol te spelen. Artikel 19, tweede lid, biedt ruimte voor differentiatie per regio.

In artikel 19, derde lid, van de WRO gaat het om vrijstellingen die de gemeente zonder meer zelfstandig, zonder tussenkomst van de provincie, kan afhandelen. Deze gevallen zullen in het Bro'85 worden opgesomd in

een lijst die voor het hele land geldt. Bij de opbouw van deze lijst stel ik mij het volgende voor.

Er wordt onderscheid gemaakt tussen een uitbreiding van of een bijgebouw bij een woongebouw of een ander gebouw (dat zijn bijvoorbeeld scholen, ziekenhuizen, winkels e.d.). Het betreft bij deze, binnen aangegeven grenzen te verlenen vrijstellingen, zaken als: aan- of uitbouwen, bijgebouwen, dakkapellen, afdaken e.d. Verder worden in de lijst, ook binnen aangegeven grenzen, gebouwen opgenomen ten behoeve van een openbare nutsvoorziening, het openbaar vervoer of het wegverkeer. In de lijst worden voorts opgenomen bouwwerken geen gebouwen zijnde, waarbij grenzen zijn gesteld aan oppervlakte en hoogte. Dat zijn bijvoorbeeld openbare speeltoestellen, kleine bruggen en geluidschermen. Voorts wordt aan de lijst een regeling toegevoegd voor kassen en bedrijfsgebouwen van lichte constructie ten dienste van een agrarische bestemming. Tenslotte zal de lijst een regeling bevatten voor wijziging in het gebruik van opstallen in de bebouwde kom, onder voorwaarde dat het aantal woningen gelijk moet blijven en het gebruik niet meer mag bevatten dan 1500 m² bruto vloeroppervlak (dit is gebaseerd op de in het kader van de grootschalige detailhandelsvestiging als ondergrens gehanteerde maat).

Genoemde leden merkten op dat ingevolge het thans voorgestelde artikel 6a de algemene inspraak ook bij de in artikel 19, eerste lid, bedoelde vrijstellingen moet worden verleend. Zij wezen er op dat dit thans al gebeurt bij grote ontwikkelingen, bijvoorbeeld in het kader van stedelijke herstructurering, voorafgaande aan het verlenen van de vrijstelling. Dan is niet alleen de aanvraag voorwerp van inspraak maar ook de voornemens van de gemeente bij de ontwikkeling van bepaalde gebieden.

Deze leden vroegen zich af of directe koppeling van de inspraak ingevolge artikel 6a aan een concreet project niet een overbodige dubbeling van inspraak kan opleveren. Hoe kan, zo vroegen zij, bij een concreet project aan de gewenste inspraak vorm worden gegeven zonder dat van dubbeling sprake is?

Als artikel 19, eerste lid, wordt toegepast voor een concreet project dat voortborduurde op of voortvloeit uit voornemens van de gemeente bij de ontwikkeling van bepaalde gebieden en over deze voornemens voorafgaand aan de aanvraag om vrijstelling inspraak ingevolge artikel 6a is toegepast, kan die inspraak gelet op de tekst van de voorgestelde uitbreiding van artikel 6a mede van toepassing worden geacht op de «voorbereiding van de toepassing van artikel 19, eerste lid». De intentie van artikel 6a is immers inspraak in het stadium van de voorbereiding van een plan, of conform het wetsvoorstel ook een project, voordat een ontwerp hiervoor ter inzage is gelegd of zelfs voorhanden is. Met andere woorden het gaat hier om een vroegtijdig stadium in die voorbereidingsfase.

Gaat het daarentegen bij de voorgenomen toepassing van artikel 19, eerste lid, om een solitair project waaromtrent nog niet eerder de gevoelens van mogelijke betrokkenen zijn gepolst, dan zal voor dit concrete geval aan de inspraakregeling ingevolge artikel 6a toepassing moeten worden gegeven.

Voor dubbeling van de inspraak behoeft derhalve niet zonder meer in alle gevallen aanleiding te zijn. Het kan voorkomen, maar een goede voorafgaande inspraak kan ook juist het draagvlak voor het voorgenomen project en de toepassing van artikel 19 verbreden, waardoor het indienen van zienswijzen tegen het voorgenomen project wordt voorkomen. Er kan daarentegen ook het inzicht door ontstaan, dat van een draagvlak geen enkele sprake is en dat derhalve het beoogde project zeer kritisch moet worden gezien zo al niet direct wordt besloten er geen medewerking aan te verlenen.

In verschillende artikelen wordt aangegeven, zo vervolgden deze leden,

dat een plan desgevraagd ook buiten kantooruren kan worden ingezien (artikelen 2a, tweede lid; 4a, derde lid; 8 en 23, eerste lid, onder b). In antwoord op de vraag van de hier aan het woord zijnde leden naar de betekenis van het woord «desgevraagd» kan worden verwezen naar artikel 3:22 van de Awb, waaraan de in genoemde artikelleden voorgestelde tekst is ontleend. Het is geen automatisme dat het ontwerp-plan ook buiten kantooruren kan worden geconsulteerd, maar vergt een verzoek vooraf. De vraag van deze leden of deze bepaling dan ook zo mag worden geïnterpreteerd dat desgewenst op afspraak het plan buiten de werkuren kan worden ingezien en van een toelichting worden voorzien, kan dan ook bevestigend worden beantwoord. Aldus wordt enerzijds tegemoet gekomen aan zo groot mogelijke openheid bij de inzage van het plan – ook voor diegenen die tijdens kantooruren niet in staat zijn om het plan in te zien –, anderzijds wordt de bestuurslast van de gemeente die immers bij inzage buiten kantooruren gedurende die drie uren moet zorgen voor openstelling van het gemeentehuis en dus voor de nodige menskracht niet nodeloos verzwaaard. Naar aanleiding van zo'n verzoek kan immers een afspraak voor de inzage worden gemaakt, zo mogelijk voor meer verzoekers tegelijk. Overigens is in vele gemeenten al praktijk geworden dat eenmaal per week op het gemeentehuis ter inzage liggende stukken 's avonds (koopavond) kunnen worden ingezien.

De leden van de CDA-fractie vroegen voorts waarom het voorbereidingsbesluit is geschrapt van de zgn. negatieve lijst; hierdoor is immers een verzwaring van de procedure ontstaan.

De reden om het voorbereidingsbesluit te schrappen van de zgn. negatieve lijst is gelegen in de lossere verhouding tussen dit besluit en de vrijstelling ingevolge artikel 19 WRO. Niet meer is, althans bij vrijstelling van een actueel plan, een voorbereidingsbesluit als een soort boterbriefje voor vrijstelling vereist. Een goed betoog in de vorm van een ruimtelijke onderbouwing komt hiervoor in de plaats.

Het voorbereidingsbesluit herkrijgt hierdoor weer meer zijn van origine zelfstandige betekenis – bescherming van het plan in voorbereiding –, in plaats van hulpmiddel om vrijstelling van het bestaande plan te kunnen verlenen.

In dit kader past ook een eigen beroepsregeling, bijvoorbeeld voor hen die in hun belangen geschaad worden door het achterwege laten van bescherming van een gebied tegen bedreigende ontwikkelingen indien de gemeenteraad geen – bevrizend – voorbereidingsbesluit wil vaststellen. Tenslotte vroegen deze leden of het voornemen bestaat om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen omtrent met name streekplannen (onderdeel D, artikel 4a, elfde lid), en zo ja waaruit deze dan zullen bestaan?

Het Bro'85 bevat thans reeds in de artikelen 7 en 8 regels met betrekking tot de vormgeving en inrichting van een streekplan. Het is niet de bedoeling in deze regels als zodanig wijziging aan te brengen; slechts zal er aan worden toegevoegd dat een in een streekplan opgenomen concrete beleidsbeslissing als zodanig in de beschrijving van het plan of op de kaart wordt benoemd en herkenbaar wordt aangegeven. Aldus zal voor een ieder duidelijk zijn, welke onderdelen van een streekplan als concrete beleidsbeslissing zijn aangemerkt.

De leden van de fractie van **GroenLinks** waren zeer kritisch ten aanzien van het voorliggend wetsvoorstel, met name omdat naar hun mening het grootscheepse gebruik c.q. misbruik van artikel 19 nu wordt geformaliseerd.

Zij stelden in dit kader de volgende vragen:

1. In een zgn. Startnotitie ter voorbereiding van de Vijfde nota wordt juist meer nadruk gelegd op handhaving en grotere sturing via een

gebiedsgerichte aanpak; hoe verhoudt zich het wetsvoorstel tot deze beleidsvoornemens?

2. In de literatuur en de praktijk is veel kritiek geleverd op het zgn. misbruik van de artikel 19 procedure; via een aparte projectprocedure wordt nu aan «reparatie-wetgeving» gedaan, maar formaliseert/ legaliseert deze projectprocedure nu niet dit oneigenlijk gebruik? Tast de nieuwe planfiguur niet de (potentieel) sturende rol van het bestemmingsplan aan? Leidt dit niet tot ad hoc planologie? Wordt via deze planfiguur niet teveel gewicht gegeven aan de dynamiek en de economische belangen ten koste van een integrale belangenafweging door de overheid? Wordt door de nieuwe planfiguur niet de prikkel weggenomen om verouderde bestemmingsplannen tijdig te herzien en te actualiseren, zeker wanneer hierbij betrokken wordt dat deze goedkoper is dan een bestemmingsplanherziening.

Uit de praktijk blijkt de behoefte aan een instrument, naast het bestemmingsplan, om projecten te realiseren. Dit heeft te maken met het feit dat het bestemmingsplan – hoe actueel dat ook is – de dynamiek van de investeringspraktijk niet kan bijbenen. De huidige wet voorziet niet in zo'n instrument. Dat heeft er toe geleid dat de praktijk creatief is omgegaan met de toepassing van artikel 19, door deze vrijstellingsmogelijkheid in combinatie met het voorbereidingsbesluit (oneigenlijk) te gebruiken als een procedure om projecten te realiseren. Dit door de wetgever niet bedoelde gebruik van artikel 19 wordt nu doorbroken door in het wetsvoorstel te voorzien in een zelfstandige projectprocedure waar gemeenten in de praktijk voldoende mee uit de voeten kunnen. Deze procedure is met ruimtelijke en democratische waarborgen omringd. De verzelfstandiging van artikel 19 is meer dan het simpelweg legaliseren van de bestaande artikel 19-praktijk. In het wetsvoorstel is gekozen voor een projectprocedure waarin de ruimtelijke ordening het centrale element vormt. De gemeente kan in de toekomst vrijstelling verlenen van het bestemmingsplan ten behoeve van de realisering van een project, mits dat project is voorzien van een goede ruimtelijke onderbouwing. Die eis geldt bij de huidige praktijk met betrekking tot artikel 19 niet. De wijze waarop de gemeente een project ruimtelijk onderbouwt is vormvrij. Het gaat om de inhoud van de ruimtelijke onderbouwing, die in het vrijstellingsbesluit en de toelichting daarop moet worden beschreven. Het bestemmingsplan zal als belangrijk planologisch instrument zijn waarde behouden en is voor meerdere doeleinden onmisbaar: het betreft in elk geval zaken als gebruik, beheer en handhaving. Maar het kan ook gaan om een bestemmingsplan met een ontwikkelingskarakter. De inhoud van een bestemmingsplan wordt bepaald door het gebied waarop het plan betrekking heeft. Bijvoorbeeld een gebied dat al volledig is ingericht; dan gaat het dus om een bestemmingsplan met een beheerskarakter. Betreft het een te ontwikkelen gebied, dan zal het gaan om een plan waarin de ruimtelijke ontwikkeling van dat gebied is neergelegd. Via het instrument bestemmingsplan zal derhalve aan een gebiedsgerichte aanpak waarvan sprake is in de Startnota Ruimtelijke Ordening 1999 op goede wijze gestalte kunnen worden gegeven.

Maar ook met toepassing van de zelfstandige projectprocedure kan aan een gebiedsgerichte aanpak op een goede manier invulling worden gegeven. Immers aan het vrijstellingsbesluit ten behoeve van een project zal een goede ruimtelijke onderbouwing ten grondslag moeten liggen, waarbij ook gekeken zal moeten worden naar de ruimtelijke effecten van een project op de omgeving en vice versa.

Voor wat betreft de vraag van deze leden of de verzelfstandigde projectprocedure niet de prikkel wegneemt tot actualisering van bestemmingsplannen, merk ik op dat de behandeling in de Tweede Kamer van het wetsvoorstel er toe heeft geleid dat voor wat betreft bestemmingsplannen ouder dan 10 jaar de toepassing van artikel 19 alleen onder bepaalde condities mogelijk is. Deze regeling zal er toe kunnen bijdragen dat

gemeenten hun bestemmingsplannen op tijd herzien. Verder zal ik nagaan of er nog andere maatregelen mogelijk zijn die gemeenten kunnen stimuleren hun plannen actueel te houden. Ook zal ik in het kader van de fundamentele herziening van de WRO bezien of sancties mogelijk zijn die de actualisering van bestemmingsplannen daadwerkelijk kunnen bevorderen.

Hoe wordt gegarandeerd, zo vroegen de leden van de fractie van GroenLinks tenslotte, dat de positie van de inspraak en de bezwaarden niet wordt verzwakt en aangetast?

Voor het antwoord op deze vraag kan verwezen worden naar het vergelijkend overzicht dat is gemaakt van de bestemmingsplanprocedure en de vrijstellingsprocedure en dat als bijlage bij deze memorie van antwoord is gevoegd. Hieruit blijkt dat voorgestelde vrijstellingsprocedure de positie van insprekers en bezwaarden ten opzichte van de procedure van totstandkoming van een bestemmingsplan eerder versterkt dan verzwakt ten opzichte van de bestaande procedure.

Het lid **Bierman** merkte op dat ingevolge artikel 19, achtste lid, overschrijding van de termijn voor het verlenen van een verklaring van geen bezwaar gelijk staat met weigering van de verklaring. Ingevolge het tiende lid van dit artikel wordt de Minister van VROM in de gelegenheid gesteld om in voorkomend geval het besluit van gedeputeerde staten te vervangen door een eigen besluit; gebeurt dit niet tijdig dan treedt het besluit van gedeputeerde staten in werking.

Dit lid vroeg of het uit een oogpunt van consistentie niet beter zou zijn geweest om ook bij overschrijding van de termijn voor zon plaatsvervangend besluit uit te gaan van een weigering van de verklaring? Naar zijn mening zouden aldus de risico's van «bedrijfsongevallen» beperkt worden en daarmee de sturing op uitzonderingen versterkt.

Deze oplossing lijkt op het eerste gezicht heel plausibel. Bij nader inzien gaat het echter om ongelijksoortige grootheden. Het besluit van gedeputeerde staten tot het verlenen van een verklaring van geen bezwaar is een vereiste voor het verlenen van vrijstelling ingevolge artikel 19, eerste lid, en soms tweede lid. Het is een vorm van toezicht. Het niet tijdig bekendmaken van hun beslissing door gedeputeerde staten op de aanvraag van die verklaring wordt gelijkgesteld met een weigering van de verklaring. Dit betekent in deze context dat het burgemeester en wethouders niet vrij staat iets anders te doen dan de vrijstelling van het geldende bestemmingsplan te weigeren. Deze constructie is destijds door aanvaarding van een amendement van het lid Salomons bij de wetwijziging van 1985 in de WRO opgenomen en dient met name ter voorkoming van (onbedoeld) onomkeerbare gevolgen.

Het vervangen van het besluit van gedeputeerde staten door de Minister van VROM is van een andere orde. Het gaat hier om een interventiemogelijkheid. Er kan alleen onder bijzondere omstandigheden van gebruik worden gemaakt: er moet sprake zijn van verlening van een verklaring van geen bezwaar ten behoeve van een vrijstelling die in kennelijke strijd is met nationaal ruimtelijk beleid, en waaromtrent de inspecteur van de ruimtelijke ordening om die reden negatief heeft geadviseerd. Het gaat hier om een interventie, een inbreuk op de normale bevoegdheid van gedeputeerde staten. Een dergelijke inbreuk is alleen te respecteren als ook de voorwaarden daarvoor worden nageleefd, in casu de beslissingstermijn. Het zou niet fatsoenlijk en niet redelijk zijn om uitsluitend door middel van het verstrijken van tijd het beoogde doel, weigering van de verklaring, te bereiken.

Bedrijfsongevallen moeten inderdaad vermeden worden, niet echter door het passief laten verstrijken van de termijn maar door waar nodig actief de vereiste besluitvaardigheid te tonen.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. P. Pronk