

Vergaderjaar 1996–1997

25 311

## Wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening

Nr. 4

### VERSLAG VAN EEN RONDETAFLGESPREK

Vastgesteld 5 september 1997

De vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer<sup>1</sup> heeft op 19 juni 1997 een rondetafelgesprek gevoerd over **het wetsvoorstel Wijziging van de Wet op de ruimtelijke ordening** (Kamerstuk 25 311).

Aan dit gesprek namen deel:

- de commissieleden mevrouw Versnel-Schmitz, mevrouw Verbugt, de heer Gabor, mevrouw Assen en de heren Van den Berg en Duivesteijn;
  - prof.mr. D.A. Lubach (rijksuniversiteit Groningen);
  - prof.mr. Th.G. Drupsteen (rijksuniversiteit Leiden);
  - prof.mr. P.J.J. van Buuren (universiteit Utrecht);
  - mr. H.J.A.M. van Geest (katholieke universiteit Nijmegen).
- Van het overleg brengt de commissie bijgaand verslag uit.

Mevrouw **Versnel** wees op de twee motiveringen die in het wetsvoorstel worden aangevoerd voor de figuur van de zelfstandige projectprocedure: in de praktijk wordt er al regelmatig mee gewerkt, in het bijzonder bij infrastructurele werken op rijksniveau, en de flexibiliteit van de feitelijke ruimtelijke planning wordt erdoor vergroot. Zij vroeg of dit een voldoende basis wordt geacht voor invoering van de zelfstandige projectprocedure.

De heer **Van Buuren** meende dat er op zichzelf wel behoefte is aan de figuur van de zelfstandige projectprocedure. In feite is deze procedure er al, namelijk in de vorm van oneigenlijk gebruik van artikel 19 van de Wet op de ruimtelijke ordening (WRO). Dit gebruik vindt al decennia lang plaats. De wetgever heeft enkele keren geprobeerd om dit tegen te gaan, o.a. door in 1986 het gebruik van artikel 19 met waarborgen te omkleden, maar desondanks is dit gebruik doorgegaan. De praktijk heeft er dus kennelijk veel behoefte aan en hij vond dat ook wel begrijpelijk, omdat het nu eenmaal bijzonder moeilijk is om allerlei ontwikkelingen te voorzien en in plannen vast te leggen. Al met al achtte hij het dan ook wel terecht om een en ander nu in de wet zelf mogelijk te maken.

Hij had echter de indruk dat de balans nu te veel naar één kant doorslaat, want in feite wordt al te drastisch afscheid genomen van het karakter van het bestemmingsplan als programmatisch planningsinstrument. Zo wordt uit de memorie van toelichting duidelijk dat het de

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Lansink (CDA), Te Veldhuis (VVD), Van den Berg (SGP), M. M. van der Burg (PvdA), Versnel-Schmitz (D66), voorzitter, Van Gijzel (PvdA), Feenstra (PvdA), Verbugt (VVD), Gabor (CDA), ondervoorzitter, Aiking-van Wagneningen (groep-Nijpels), Poppe (SP), Augusteijn-Esser (D66), Duivesteijn (PvdA), Giskes (D66), Stellingwerf (RPF), Crone (PvdA), M. B. Vos (GroenLinks), Dijksma (PvdA), Klein Molekamp (VVD), Hofstra (VVD), Assen (CDA), Jeekel (D66), Th. A. M. Meijer (CDA), Visser-van Doorn (CDA) en Luchtveld (VVD).  
Plv. leden: Biesheuvel (CDA), O. P. G. Vos (VVD), Van Middelkoop (GPV), Verspaget (PvdA), Jorritsma-van Oosten (D66), Valk (PvdA), Houda (PvdA), Van Blerck-Woerdman (VVD), Leers (CDA), Hendriks, Reitsma (CDA), Huys (PvdA), De Graaf (D66), Leerkes (Unie 55+), Swildens-Rozendaal (PvdA), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Witteveen-Hevinga (PvdA), Keur (VVD), H. G. J. Kamp (VVD), Ten Hoopen (CDA), Van 't Riet (D66), Van de Camp (CDA), De Haan (CDA) en Blauw (VVD).

bedoeling is dat het bestemmingsplan alleen nog een grondgebruiks- en beheersinstrument wordt. Die functie heeft het bestemmingsplan van oudsher, maar het bestemmingsplan heeft op dit moment nog méér functies en het ziet ernaar uit dat die andere functies nu naar de achtergrond gaan verdwijnen. Hoewel dit onvermijdelijk lijkt, betreurde hij het wel, want Nederland heeft een grote traditie van planmatig ruimtelijke ordening bedrijven, hetgeen veel goeds heeft opgeleverd en (nog belangrijker) veel slechts heeft voorkomen. Hij was ervan overtuigd dat het uitsluitend via projecten bedrijven van ruimtelijke ordening een kwalitatief minder eindresultaat geeft dan het planmatig ruimtelijke ordening bedrijven, omdat in het laatste geval ook de omgeving steeds in de planvorming wordt betrokken.

In dit verband vreesde hij ook dat de «modale gemeentebestuurder» in de praktijk weinig belangstelling meer zal tonen voor het actualiseren van bestemmingsplannen. Als immers de bestemmingsplannen sterk verouderen, zullen degenen die een project willen opzetten of een verandering daarin willen aanbrengen, altijd bij het gemeentebestuur moeten aankloppen en kan de gemeente per geval bekijken wat zij van het project vindt. Dat lijkt misschien positief, maar de keerzijde ervan is dat de burgers dan niet meer kunnen rekenen op voorspelbaarheid en consistentie van het ruimtelijk beleid. Hij vond dan ook dat, als de zelfstandige projectprocedure wordt aanvaard (hetgeen hij verwachtte), daarnaast maatregelen moeten worden genomen om ervoor te zorgen dat bestemmingsplannen bij de tijd blijven. Hij had daar in zijn schriftelijke inbreng een concrete suggestie voor gedaan.

De heer **Van den Berg** had tot nu toe het bestemmingsplan steeds als het integratiekader van een veelheid van ruimtelijke belangen gezien. Het bestemmingsplan heeft ook een doorwerking naar andere overheden, zoals bijvoorbeeld de waterschappen waar het gaat om het buitengebied. Hij vreesde dat dit karakter van integratiekader verloren gaat als de zelfstandige projectprocedure wordt ingevoerd.

De heer **Drupsteen** wees erop dat de bestuursrechter zich de laatste jaren wel strenger opstelt bij de toetsing van anticipatiebesluiten, door meer te letten op de vraag of zo'n besluit echt noodzakelijk is in afweging met andere belangen. Ook daarin zag hij een reden om dit op een correcte manier in de wet te regelen, in de vorm van de zelfstandige projectprocedure. Hij zou echter wel graag zien dat de regering in de nota naar aanleiding van het verslag komt met een meer uitgewerkte visie op de vraag wat de toekomst van het bestemmingsplan zal zijn. Ook als het bestemmingsplan het karakter van een gebruiks- en beheersplan krijgt, is het van belang dat het plan regelmatig wordt herzien. Daar zullen in de wet stimulansen voor moeten worden ingebouwd, bijvoorbeeld een bijdrageregeling, omdat er anders inderdaad het risico is dat herzieningen grotendeels achterwege blijven. Dit laatste is immers voor een gemeentebestuur op zichzelf aantrekkelijk.

Daarnaast wees hij erop dat er volgens het wetsvoorstel voor een zelfstandige projectprocedure steeds een voldoende ruimtelijke onderbouwing dient te zijn. In de memorie van toelichting wordt echter te veel opengelaten wat concreet onder zo'n onderbouwing zou moeten worden verstaan en daarom zou hij, ook met het oog op het al genoemde integratiekader, nog eens een pleidooi willen voeren voor het structuurplan. In de praktijk wordt maar zelden een structuurplan opgesteld, maar juist met zo'n plan kan een integratiekader worden gegeven waarmee richting wordt gegeven aan het gemeentelijk ruimtelijk beleid en het kader voor een ruimtelijke onderbouwing van zelfstandige projectprocedures beschikbaar komt, en anderzijds toch voldoende manoeuvreerruimte overblijft.

Mevrouw **Versnel** vroeg of er bij een structuurplan ook betere waarborgen voor de burger zijn.

De heer **Drupsteen** kon daar in die zin bevestigend op antwoorden, dat de burger dan wat meer houvast heeft en het gemeentebestuur ook, onder verwijzing naar het structuurplan, kan dwingen om wat meer consistent te werken en niet uitsluitend ad hoc planologie te bedrijven.

De heer **Duivesteijn** kon zich voorstellen dat veel gemeentebesturen in de huidige tijd, waarin de steden niet meer echt «op hun kop worden gezet», niet al te veel voelen voor het opstellen van een structuurplan, hoewel zo'n plan wel nuttig kan zijn. Op zichzelf zit de huidige WRO goed in elkaar, maar punt is alleen dat het uitzonderingsartikel (artikel 19) in de praktijk het belangrijkste planningsinstrument is geworden, vanaf een kleine verbouwing tot en met de aanleg van een hele nieuwe wijk of de bouw van een stadhuis. Als oorzaak hiervoor zag hij dat een bestemmingsplanprocedure een uiterst zware procedure is, met een uitstekend geregelde positie van de burger, en daarom leek hem een sterke vereenvoudiging en verkorting van de bestemmingsplanprocedure wel zinvol. Daarmee wordt dan immers de artikel 19-procedure weer teruggebracht tot de oorspronkelijke bedoeling.

De heer **Drupsteen** zag wel mogelijkheden voor enige stroomlijning van bestemmingsplanprocedures, maar het leek hem toch een illusie om ervan uit te gaan dat een bestemmingsplan binnen een korte periode kan worden opgesteld en vastgesteld. Zo'n plan raakt immers direct rechtsposities van burgers, zodat er altijd toch een vrij zware procedure zal moeten worden gevolgd. Verder bestreed hij dat de steden niet meer «op hun kop worden gezet». Zo zal er bijvoorbeeld de komende jaren in het deel van Amsterdam bij de zuidas (waar hij zelf woont) zeer veel veranderen. In de praktijk wordt daar gewerkt met plannen die in feite geen enkele status hebben, zoals een projectplan. De burger kan er inspraak op leveren, maar als ze eenmaal zijn vastgesteld, is er geen enkele beroepsmogelijkheid meer. In zo'n geval zou hij er de voorkeur aan geven dat een structuurplan voor dit gebied wordt gemaakt, omdat hij dan tenminste houvast heeft.

De heer **Van Buuren** beaamde dat de bestemmingsplanprocedures aan de zware kant zijn, hoewel ze inmiddels bij de wijziging van de WRO die was gekoppeld aan de invoering van de Algemene wet bestuursrecht, een stuk gedereguleerd zijn, juist op het punt van de rechtsbescherming. De effecten van die deregulering beginnen in verband met het overgangsrecht nu pas zichtbaar te worden en konden dus nog niet worden meegenomen bij de opstelling van het voorliggende wetsvoorstel. Zo is de toetsing door de rechter veel terughoudender dan de vroegere toetsing door de Kroon, en geldt dat de bestemmingsplannen nu in beginsel in werking treden nadat ze door gedeputeerde staten zijn goedgekeurd. Verder leek het hem mogelijk om de inspraak in het kader van artikel 6a, dus nog voordat het bestemmingsplan in procedure wordt gebracht, veel minder omslachtig te laten verlopen.

Overigens vond hij het niet terecht dat er voor zelfstandige projectprocedures weer helemaal geen verplichting tot inspraak zal zijn. Dat klemt temeer als het om een groot project gaat, bijvoorbeeld de aanleg van een nieuwe woonwijk, want ook zoiets kan worden gerekend tot «zelfstandig project», omdat dit begrip verder niet in het wetsvoorstel wordt omschreven.

Mevrouw **Versnel** wees erop dat er wel de mogelijkheid is om bedenkingen in te brengen, voordat de verklaring van geen bezwaar wordt gevraagd.

De heer **Van Buuren** was zich daarvan bewust, maar het ging hem nu om de inspraak in het kader van artikel 6a die nog voorafgaat aan de bedenkingenprocedure. In de praktijk is die inspraak bij bestemmingsplannen nu wel erg omslachtig en uitgebreid, maar met het voorliggende wetsvoorstel wordt weer helemaal de andere kant opgegaan, want daarmee wordt het mogelijk om die inspraak helemaal te laten vervallen, namelijk door er een «zelfstandig project» van te maken.

De heer **Van Geest** vond dat in de loop der jaren het accent te zeer is komen te liggen op het bestemmingsplan. Voor het voeren van een planmatig ruimtelijk beleid is het niet per se nodig om te werken met bestemmingsplannen, maar kan ook gebruik worden gemaakt van het instrument van het structuurplan, een «mix» van structuur- en bestemmingsplan of zelfs een «mix» van structuur- en bestemmingsplan en de zelfstandige projectprocedure. Hij zag het bestemmingsplan ook niet als een geschikt instrument voor een breed integratiekader; voor zo'n kader is het structuurplan veel geschikter. Anderzijds geeft het bestemmingsplan uiteindelijk wel het «mooiste beeld», want het zet een concreet project in het kader van zijn omgeving, dus een bestemmingsplan moet ook weer niet verloren gaan. In dat verband was hij verbaasd door de wel zeer royale ruimte die het wetsvoorstel biedt aan zelfstandige projectprocedures, vooral omdat het wetsvoorstel geen definitie van het begrip «zelfstandig project» geeft. Ook hij zag daarom het risico dat gemeenten bestemmingsplannen bewust laten verouderen.

Al met al zou hij dan ook een pleidooi willen voeren voor een structuurplan of structuurvisie. Daarbij is ook in inspraakmogelijkheden voorzien. Anderzijds vroeg hij zich af of ook de opstelling van een structuurplan of structuurvisie niet te zwaar gereguleerd is.

Mevrouw **Versnel** kon zich indenken dat dan een gemeentelijke nota wordt uitgebracht, maar in de praktijk is dat dan een nota van het college van BenW, waar de gemeenteraad meestal niet aan te pas is gekomen.

De heer **Van Geest** zag dat bezwaar niet, want een gemeenteraad hoeft het college van BenW niet zijn gang te laten gaan. De raad zal daar dan wel zelf alert op moeten zijn. Als de raad dat niet is, kan dat ook niet met een wettelijk voorschrift worden bereikt.

De heer **Duivesteijn** meende dat de vraag is hoe een zodanige structuur kan worden gecreëerd dat het bestuur, of het nu wel of niet alert is, gedwongen wordt om zorgvuldig te werk te gaan, zonder te vervallen in zeer langdurige en omslachtige procedures.

De heer **Van Buuren** zag als antwoord op die vraag: door de bestemmingsplanprocedures zo licht mogelijk te maken. Daar is nog wel winst te behalen en ook het wetsvoorstel geeft enige verbeteringen, bijvoorbeeld de combinatie van een wijzigingsbevoegdheid en een uitwerkingsplicht die nu in artikel 11 mogelijk wordt gemaakt. In ieder geval meende hij dat voorkomen moet worden dat gemeenten geen bestemmingsplannen meer opstellen of actualiseren en alleen nog per zelfstandig project gaan werken, want dat geeft het gevaar van «Belgische toestanden».

Mevrouw **Verbugt** vroeg of de heer Van Geest niet het gevaar ziet van een ondoorzichtige lappendeken van procedures als wordt gekozen voor een «mix» van bijvoorbeeld structuurplan en bestemmingsplan.

De heer **Van Geest** zag dat gevaar inderdaad, maar tekende hierbij direct aan dat die ondoorzichtigheid er nu ook al is. Iemand die wil weten welke bestemming een bepaald stuk grond in zijn wijk heeft, zal in de

praktijk meestal niet alleen het bestemmingsplan moeten raadplegen, maar ook nog allerlei nadere besluiten, bijvoorbeeld vrijstellingsbesluiten. Hij was het dan ook geheel eens met pleidooien om het bestemmingsplan simpeler en flexibeler te maken.

Mevrouw **Verbugt** herinnerde eraan dat bij de evaluatie de mogelijkheid van een veel globaler bestemmingsplan is geopperd. Een globaal bestemmingsplan is uiteraard sneller op te stellen, hetgeen minder kosten en bestuurslasten geeft, maar hoe staat het bij zo'n plan dan met de rechtsbescherming van de burger?

De heer **Van Geest** ging ervan uit dat die rechtsbescherming niet minder zal worden dan het geval is bij de huidige soms zeer gedetailleerde bestemmingsplannen. Ook bij de huidige plannen is de rechtsbescherming niet altijd even groot. In dit verband merkte hij op, onlangs betrokken te zijn geweest bij een MER-procedure voor een nieuwe woonwijk met 10 000 woningen, waar met behulp van ingenieuze technieken al allerlei groepen erbij werden betrokken in het kader van vier themagroepen, nog voordat men toe was aan de zware klus van het gaan opstellen van een bestemmingsplan.

De heer **Lubach** was, evenals anderen, nogal verrast door de grote mate van ruimte die in het wetsvoorstel wordt geboden aan de zelfstandige projectprocedure. Daarmee lijkt de balans toch wel erg ver door te slaan. In de memorie van toelichting wordt dat min of meer verdoezeld, door te wijzen op de Tracéwet, de Nimby-wet en de Ontgrondingenwet die allemaal als inbreuken op het systeem van de WRO worden opgevoerd. Dat laatste is echter niet het geval, want al deze wetten hebben het systeem van de WRO als zodanig in stand gelaten. Ze betreffen immers alleen uitzonderingen (in het algemeen zeer grote infrastructurele projecten), terwijl de zelfstandige projectprocedure geen uitzondering op de WRO meer is, maar minstens een evenwaardige procedure. Overigens bestaat aan die nieuwe procedure wellicht wel behoefte.

De vraag is dan vervolgens hoe die zelfstandige projectprocedure vorm gegeven zou moeten worden. Hij wees daarbij op de huidige ontwikkelingen in Engeland. Voorheen was daar een uiterst flexibel planningsstelsel van projectbeslissingen die niet of nauwelijks een beleidsmatige ruimtelijke basis hadden, maar inmiddels is dat stelsel verlaten en wordt nu gewerkt met een «plan led system», een soort structuurplan dat weliswaar niet juridisch bindend is, maar dat in de praktijk toch steeds het beleidsmatige kader geeft voor de projectbeslissingen. Het lijkt erop dat in het voorliggende wetsvoorstel een stuk verder wordt gegaan dan het stelsel dat nu in Engeland geldt, ook al omdat de term «zelfstandige projectprocedure» in het wetsvoorstel niet nader is gedefinieerd. Er wordt alleen gezegd dat zo'n procedure kan worden gevolgd bij «ruimtelijk relevante investeringsbeslissingen», maar ook die term geeft verder geen houvast. Hij vond daarom dat niet al te gemakkelijk mag worden gesteld dat de inhoud en niet de vorm beslissend is, alleen al omdat niemand precies weet wat «goede ruimtelijke ordening» eigenlijk is. Duidelijke criteria daarvoor ontbreken.

Hij pleitte er met het oog hierop voor dat niet alleen positieve woorden worden gewijd aan een structuurplan, zoals in de memorie van toelichting wordt gedaan, maar een structuurplan ook een positie wordt gegeven als basis voor projectbeslissingen. Daarop kunnen uitzonderingen mogelijk zijn, maar die moeten dan wel goed gemotiveerd worden en daar zouden ook nog nadere eisen aan kunnen worden gesteld, bijvoorbeeld dat ook dan, in de vorm van een soort ruimtelijke effectrapportage, diverse alternatieven moeten worden bekeken.

Tenslotte wees hij erop dat in Duitsland ook niet zo ver is gegaan als nu met het wetsvoorstel wordt voorgesteld. Daar is de ontwikkeling die in Nederland met de Tracéwet is ingezet, doorgetrokken tot het gemeentelijke niveau, door voor bepaalde typen beslissingen een uitzondering te maken op het overigens in stand gelaten primaat van de ruimtelijke planvorming.

De heer **Gabor** vroeg of, eventueel in een later stadium, concrete suggesties kunnen worden gedaan om de huidige zware bestemmingsplanprocedure flink te verlichten, opdat die procedure weer aantrekkelijk wordt en er niet het gevaar is dat voortaan uitsluitend met de zelfstandige projectprocedure wordt gewerkt. Die procedure is op zichzelf uit allerlei oogpunt attractief, maar heeft weer het nadeel dat een kader ontbreekt, waardoor het kan neerkomen op «vrijheid-blijheid».

De heer **Van Buuren** wees er eerst op dat het bestemmingsplan ook in de nieuwe opzet een nuttige functie blijft vervullen, zodat hij niet het gevaar zag dat daar nooit meer voor gekozen zal worden. Desondanks is het nuttig om tot verlichting van de huidige bestemmingsplanprocedure te komen. Een aantal mogelijkheden hiertoe zijn er nu al, zonder dat de wet behoeft te worden veranderd. Zo is de afgelopen jaren een praktijk gegroeid van een steeds verdere detaillering in bestemmingsplannen, in het algemeen onder druk van de burgers die graag zekerheid willen, maar de wet schrijft op zichzelf niet voor dat bestemmingsplannen zeer gedetailleerd moeten zijn. Verder wees hij op de mogelijkheid om ruimer gebruik te maken van wijzigingsbevoegdheden. Daarmee moet ook weer niet te ver worden gegaan, maar via die weg is het zeker mogelijk om meer flexibiliteit in het bestemmingsplan te brengen, al zal hierbij wel rekening moeten worden gehouden met de jurisprudentie die inmiddels op dit punt is gegroeid.

De heer **Drupsteen** voegde daar de suggestie aan toe om te overwegen om de provinciale goedkeuring op te heffen, in ieder geval voor de bestemmingsplannen bebouwde kom. Hij was geneigd om voor bestemmingsplannen buitengebied de provinciale goedkeuring te handhaven, omdat er daar meestal wel een afstemming moet plaatsvinden op het provinciale streekplan. Verder herinnerde hij aan zijn suggestie inzake een regeling voor een financiële tegemoetkoming in de kosten van het opstellen van bestemmingsplannen. Die zou beperkt kunnen blijven tot plannen voor bestaande gebieden, omdat de kosten van het opstellen van plannen voor uitbreidingsgebieden in het algemeen weer kunnen worden terugverdiend.

Mevrouw **Versnel** betwijfelde of zo'n bijdrageregeling nodig is. Zij zag het maken van bestemmingsplannen als een normale taak van een gemeente en de gemeente krijgt daar al geld voor, o.a. via het Gemeentefonds.

De heer **Drupsteen** leek het desondanks nodig dat hier een gerichte bijdrageregeling voor komt, als de rijksoverheid wil dat gemeenten hier inderdaad werk van maken.

De heer **Duivesteijn** zag ook als mogelijkheid een strikte regulering van het gebruik van artikel 19. Dan heeft een gemeente geen uitweg meer en is zij wel gedwongen om een bestemmingsplan op te stellen.

De heer **Van Buuren** zou dat, diep in zijn hart, misschien wel een mooie oplossing vinden, maar deze lijkt hem in de praktijk van alledag toch echt onmogelijk. Die praktijk is namelijk dat een bestemmingsplan bijvoorbeeld in juni 1997 wordt vastgesteld en dat twee maanden later

iemand met een initiatief komt voor een zeer attractief project. Dan kan niet weer de hele procedure van herziening van het juist vastgestelde bestemmingsplan worden opgestart. Bovendien heeft hij in zo'n geval geen enkel bezwaar tegen gebruik van artikel 19, want het attractieve project kan dan worden afgewogen tegen een zeer recent plan.

Mevrouw **Versnel** kon zich dan voorstellen dat wordt bepaald dat er niet meer met artikel 19 kan worden gewerkt als het bestemmingsplan ouder is dan bijvoorbeeld tien jaar, of als er helemaal geen bestemmingsplan is. Op die manier is er een flinke prikkel voor gemeenten om ervoor te zorgen dat er overall bestemmingsplannen komen en dat die ook actueel blijven.

De heer **Duivesteijn** wees erop dat sommige bestemmingsplannen sterk conserverend zijn, zoals bijvoorbeeld het plan voor het Haagse Statenkwartier. In die gevallen zou voor hem geen grens van tien jaar hoeven te gelden. Hij zou het liever zoeken in een zodanige regulering dat het oneigenlijk gebruik van artikel 19 sterk wordt ingedamd, met daarbij de eis dat er, als een gemeente gebruik wil maken van dit artikel, altijd een (ontwerp)bestemmingsplan moet liggen.

De heer **Drupsteen** vroeg zich af of wel duidelijk is wanneer sprake is van oneigenlijk gebruik.

De heer **Van Buuren** meende dat het om oneigenlijk gebruik gaat als de gemeenteraad door het nemen van een voorbereidingsbesluit verklaart dat een nieuw bestemmingsplan wordt opgesteld, terwijl in feite duidelijk is dat dit plan helemaal niet wordt opgesteld. Verder had hij inzake een grens van tien jaar, zoals voorgesteld door mevrouw Versnel, in zijn schriftelijke inbreng de suggestie gedaan om te bepalen dat in het geval een bestemmingsplan tien jaar lang niet is herzien, de gemeenteraad althans dient te verklaren dat het plan nog steeds als voldoende actueel wordt beschouwd. Dit is een lichte procedure, maar de gemeenteraad wordt dan in ieder geval verplicht om hiernaar te kijken en het geeft de burger ook een redelijk houvast.

De heer **Van Geest** onderschreef deze suggestie. Het is trouwens ook nu al de bedoeling van de wet dat de gemeenteraad tenminste iedere tien jaar nadenkt over de vraag of een plan inmiddels als verouderd moet worden beschouwd. Verder zag hij het als een illusie om te denken dat het gebruik of zelfs het oneigenlijk gebruik van artikel 19 sterk teruggedrongen kan worden. Er zullen altijd situaties zijn waarin de wet min of meer terzijde wordt geschoven met behulp van artikel 5. Wel kan worden bevorderd dat voortaan de genomen beslissingen beter worden gemotiveerd. In ieder geval leek het hem nodig dat nadere eisen worden gesteld aan het begrip «ruimtelijke onderbouwing».

De heer **Lubach** merkte op dat in het wetsvoorstel niet duidelijk wordt gezegd of het de bedoeling is vast te houden aan het huidige karakter van het bestemmingsplan, als sturings-, inrichtings- en beheersinstrument. Het lijkt erop dat de regering meent dat de sturende functie van het plan verder moet worden vergeten en dat het accent moet komen te liggen op de beheersfunctie. Hij vond dat er eerst duidelijkheid moet komen over het karakter van het bestemmingsplan in de nieuwe wet. Pas dan kan worden beoordeeld welke procedure (een zware of een lichte) daar het beste bij past. Overigens wilde hij zich terughoudend opstellen tegenover pleidooien voor verdere aanscherping van de wettelijke regels, want dan gaat het bloed toch kruipen waar het niet gaan kan. Hij verwees in dit verband naar België, een land dat in feite het meest rigide ruimtelijke

ordeningsrecht van heel Europa heeft. Punt is echter dat dit recht in België niet wordt gehandhaafd en vandaar de term «Belgische toestanden».

De heer **Duivesteijn** meende dat hier het scharnierpunt van de discussie ligt. De vraag is of het bestaande systeem moet worden gehandhaafd, met daarbij het sterk terugdringen van het oneigenlijk gebruik van artikel 19 en eventueel een verlichting van de bestemmingsplanprocedure, of dat gekozen moet worden voor het systeem van het wetsvoorstel dat in feite neerkomt op het institutionaliseren van het oneigenlijk gebruik van artikel 19. De voorwaarden die daar in het wetsvoorstel aan worden gesteld, bijvoorbeeld dat er inzicht moet zijn in de ruimtelijke structuur, worden ook nu in de praktijk in het algemeen al gesteld door de provincie. Toen hij wethouder in Den Haag was, heeft hij het nooit echt als een belemmering ervaren dat er een bestemmingsplan of een ontwerpplan moest liggen voordat gebruik kon worden gemaakt van artikel 19, maar hij weet dat veel bestuurders, ambtenaren en initiatiefnemers die bepaling lastig vinden. Daar zal het dus tot een gedragsverandering moeten komen en hij had de indruk dat dit kan door de mogelijkheden tot oneigenlijk gebruik van artikel 19 te beperken.

De heer **Van Buuren** stelde vast dat dan in de wet zou moeten worden bepaald dat alleen van artikel 19 gebruik mag worden gemaakt als er een (ontwerp)bestemmingsplan ligt. Dat leek hem een te vergaande eis.

De heer **Drupsteen** wees erop dat al vele jaren wordt gezegd dat dit oneigenlijk gebruik ingeperkt moet worden. In de praktijk is het echter niet ingeperkt. Hoe komt dat dan? Zal die inperking dan wel optreden als eenmaal de bepaling dat er een (ontwerp)bestemmingsplan moet liggen, in de wet is opgenomen?

De heer **Duivesteijn** verwachtte dat wel. Als eenmaal een heldere tekst in deze zin in de wet is opgenomen, weet immers iedere gemeentebestuurder dat hij het verliest bij de rechter als hij niet conform die wettelijke bepaling handelt.

Mevrouw **Versnel** vroeg in welk stadium het ontwerpbestemmingsplan dan zou moeten zijn. Mag het ook het allereerste stadium van ontwerp zijn, of moet het al vrijwel gereed zijn voor tervisielegging?

De heer **Duivesteijn** meende dat dit afhangt van de aard van het bestemmingsplan. Bij een conserverend bestemmingsplan voor een woonwijk kan het een vrij eenvoudig ontwerp zijn, maar als het gaat om een ontwikkelingsplan, bijvoorbeeld de zuidlijn in Amsterdam, zal er toch een concreet ontwerpbestemmingsplan moeten liggen. Hij was daarbij niet bang voor tijdverlies, want dat kan worden voorkomen door procedures parallel te laten lopen.

De heer **Lubach** merkte op dat het enige tientallen jaren geleden (de tijd van de oratie van Crinice le Roy over het «onrecht in de ruimtelijke ordening») bij artikel 19-procedures nog ontbrak aan allerlei waarborgen die op dit moment als normaal worden beschouwd. Die situatie is veranderd, want er zijn nieuwe wettelijke bepalingen gekomen waardoor de burgers en de gemeenteraad meer invloed hebben gekregen, en inmiddels is ook de AWB van kracht geworden. Op het punt van de rechtsbescherming is er dan ook nu niet zóveel verschil meer tussen artikel 19-procedures en de gebruikelijke bestemmingsplanprocedures. De vraag was voor hem dan ook vooral, hoe in het kader van het wetsvoorstel kan worden voorkomen dat er een hele lappendeken komt van zelfstandige projectprocedures die niet in een breder kader zijn gevat.



Daar is echter niet per se een bestemmingsplan voor nodig, maar kan ook worden gewerkt met een plan zoals een structuurplan.

De heer **Van Geest** herinnerde eraan dat de provincie Gelderland jarenlang het beleid heeft gevoerd dat de heer Duivesteijn voorstaat: een artikel 19-procedure werd niet geaccepteerd als er niet een ontwerp-bestemmingsplan bijgeleverd werd. In de praktijk gingen de gemeenten echter postzegelbestemmingsplannen leveren en uit een oogpunt van het tegengaan van ad hocplanologie schoot de provincie Gelderland daar dus niets mee op.

De heer **Duivesteijn** wees er opnieuw op dat dit afhangt van de vraag om wat voor soort plan het gaat. Betreft het een sterk conserverend plan voor een woonwijk, dan kan een postzegelbestemmingsplan zeer nuttig zijn. Gaat het echter om de aanleg van een grote nieuwe woonwijk of van een nieuwe metrolijn in Amsterdam, dan kan uiteraard niet meer met postzegelplannen worden gewerkt. Verder kon hij in theoretische zin de stelling onderschrijven dat gewerkt kan worden met een structuurplan, maar in de praktijk zullen gemeenten (zeker de grotere gemeenten) vrijwel altijd vastlopen als zij zich zetten aan de opstelling van een structuurplan. Bovendien ging hij ervan uit, althans als het systeem van het wetsvoorstel wordt ingevoerd, dat gemeenten helemaal niet meer zullen beginnen met het opstellen van structuur- of bestemmingsplannen. Zij kunnen dan immers in feite vrij hun gang gaan met de zelfstandige projectprocedures. Waarom zouden zij het voor zichzelf dan nog moeilijk maken?

De heer **Van Buuren** achtte dat een argument temeer voor zijn stelling dat gemeenten op de een of andere manier verplicht moeten blijven om bestemmingsplannen bij de tijd te houden. Of daarvoor een grens van tien jaar moet gelden, hangt af van het type plan en vooral van het type plangebied. Daarnaast leek een gemeentelijk structuurplan hem in het algemeen te grofmazig om te kunnen dienen als een goede ruimtelijke onderbouwing voor zelfstandige projectprocedures.

Mevrouw **Versnel** vroeg of het dan een begaanbare weg wordt geacht dat binnen zo'n structuurplan (dat ook een intergemeentelijk plan kan zijn) nog weer een toegespitste ruimtelijke onderbouwing wordt gegeven, ten dienste van het betreffende zelfstandige project.

De heer **Drupsteen** vond dat het overwegen waard.

Mevrouw **Verbugt** had zelf niet zulke gunstige ervaringen met structuurplannen opgedaan. Verder moet worden voorkomen dat in toenemende mate alleen nog incidentenplanologie wordt bedreven. Zij wilde daarom de figuur van het bestemmingsplan toch graag behouden, in welke vorm en gedetailleerdheid dan ook. In dat verband vroeg zij of het nuttig wordt geacht dat, nadat een zelfstandige projectprocedure is doorlopen, de inhoud van die procedure vervolgens wordt verwerkt in het bestemmingsplan. Dat is dus analoog aan de werkwijze die nu voor artikel 19-procedures geldt, een werkwijze die in het wetsvoorstel overigens wordt losgelaten.

De heer **Van Buuren** merkte in reactie hierop op, dat in feite een merkwaardig bouwwerk in de WRO dreigt te ontstaan. Door aanvaarding van de Nimby-wet is indertijd al een bepaalde zelfstandige project-procedure mogelijk gemaakt, maar daarbij zijn draconische bepalingen opgenomen om ervoor te zorgen dat de Nimby-procedure gevolgd zou worden door een bestemmingsplan. De Nimby-wet is nog maar een paar jaar oud, maar dit gedachtegoed is in het voorliggende wetsvoorstel al niet meer terug te vinden. Hij vond dat vastgehouden zou moeten worden

aan de actualiseringsplicht van bestemmingsplannen, waarbij hij er overigens geen bezwaar tegen zou hebben als er een jaar of anderhalf jaar overheen zou gaan voordat die actualisering zou worden doorgevoerd.

De heer **Drupsteen** wees nog op een ander merkwaardig aspect: het wetsvoorstel geeft alle ruimte voor toepassing van artikel 19, maar het blijft gaan om een vrijstelling van een onderdeel van het bestemmingsplan. Dat laatste blijkt duidelijk uit de tekst op blz. 10 van de memorie van toelichting, waar wordt aangegeven dat, als door middel van artikel 19 een bestemming woondoeleinden in een winkelbestemming is veranderd, weer opnieuw een artikel 19-procedure zal moeten worden gestart als de wens leeft om de winkelbestemming in een horecabestemming te wijzigen.

De heer **Lubach** verwees in aanvulling op de zojuist door de heer Van Buuren gemaakte opmerkingen nog naar blz. 11 van de memorie van toelichting, waar staat dat de gemeente bij de herziening van haar bestemmingsplan de met artikel 19 gerealiseerde projecten in het bestemmingsplan «dient op te nemen». Kennelijk gaat het, gezien de woorden «dient op te nemen», om een verplichting, maar dat is verder niet geregeld in het wetsvoorstel. Er is ook niet geregeld wanneer de artikel 19-projecten in het bestemmingsplan verwerkt zouden moeten worden.

De heer **Van Buuren** merkte op dat het bestaande artikel 33 in de praktijk niet werkt. Er mag dus niet blindelings op vertrouwd worden dat dit in de nieuwe constellatie wél zal werken.

Mevrouw **Versnel** had daarom gesuggereerd om te bepalen dat alleen met artikel 19 mag worden gewerkt als het bestemmingsplan niet ouder is dan 10 jaar. Dan zullen gemeenten wel uitkijken om de actualisering van bestemmingsplannen te laten lopen.

De heer **Van Geest** merkte in aansluiting op de woorden van de heer Drupsteen over vrijstellingen op, dat gemeenten met het oog op de tekst op blz. 10 van de memorie van toelichting er ook toe zouden kunnen besluiten om zo ruim mogelijke vrijstellingen te gaan verlenen, dus niet alleen voor een winkelbestemming, maar ook voor een horecabestemming, een congresbestemming enz.

De heer **Drupsteen** wees erop dat de ruimtelijke onderbouwing dan wel voldoende basis moet bieden voor zo'n ruime vrijstelling.

De heer **Van Geest** kon zich voorstellen dat een gemeente daar een heel eind mee kan komen als het mogelijk wordt om een grofmazig structuurplan als onderbouwing te gebruiken, met enige nadere onderbouwing voor het zelfstandige project.

De heer **Van Buuren** leek dit in theorie zeker denkbaar, maar hij verwachtte dat rechters daar in de praktijk wel een stokje voor zullen steken.

Verder merkte hij bij het voorbeeld op blz. 10 van de memorie van toelichting nog op, dat in dit geval volgens het wetsvoorstel de procedure van afdeling 3.5 van de AWB gaat gelden, dus in feite de milieuvergunningenprocedure. Nu worden in het algemeen milieuvergunningen vrijwel altijd verleend, zij het meestal onder nadere voorschriften, maar bij verzoeken om vrijstelling ligt dat anders. In de praktijk zal het nogal eens voorkomen dat een wethouder in een gesprek met een aanvrager te kennen geeft dat de gemeente niet bereid is de vrijstellingsprocedure te starten. Daarmee komt de aanvrager in een moeilijk parket te verkeren,

want tegen zo'n weigering kan hij in feite niets ondernemen, omdat het gaat om een informeel besluit. De aanvrager wordt dan gedwongen om de hele procedure te doorlopen, met o.a. de mogelijkheid voor mensen om bedenkingen in te brengen, terwijl van te voren bekend is dat die procedure in feite voor niets wordt doorlopen, omdat het gemeentebestuur aan het eind toch opnieuw zal weigeren om de vrijstellingsprocedure te starten. Pas dan ligt er een formeel besluit op basis waarvan een beroep op de rechter kan worden gedaan. De huidige wet zit op dit punt veel beter op elkaar, want artikel 19a eerste lid geeft nu aan het gemeentebestuur de mogelijkheid om direct al te besluiten om geen medewerking te verlenen, waarna de aanvrager de zaak aan de rechter kan voorleggen. Hij ziet het dan ook als een fout dat die mogelijkheid met het wetsvoorstel gaat verdwijnen.

Mevrouw **Versnel** had zeer recent het wetsvoorstel doorgelopen om te zien waar de AWB van toepassing is, bijvoorbeeld wat betreft de termijnen, en waar daarop een uitzondering wordt gemaakt. Zij was daarbij op bijzonder veel punten gestoten en dat leek haar onhanteerbaar. Bovendien vroeg zij zich af of de vele uitzonderingen altijd wel op een zinvolle manier vorm worden gegeven.

De heer **Van Buuren** begreep dat mevrouw Versnel hiermee wilde zeggen dat het gevaar dreigt dat het eindproduct nogal gebruikersonvriendelijk zal zijn. Hij was het daar geheel mee eens. De WRO begint uit te groeien tot een kerstboom met vele ballen waar de mensen hun weg niet meer in kunnen vinden, zodat het een «lawyers paradise» wordt. Ten dele ligt dat, zo vond hij, aan de AWB. Zo moet nu in de WRO de streekplanprocedure helemaal worden uitgeschreven, omdat is gebleken dat de besluitvormingsprocedures van de AWB minder geschikt zijn voor de voorbereiding van streekplannen. Er was dus wel de goede intentie om aan te sluiten bij de AWB, opdat iedereen met een herkenbare procedure zou kunnen werken, maar helaas bleek dat niet mogelijk te zijn. Overigens was hij ervan overtuigd dat als de WRO helemaal opnieuw geschreven zou worden, een strakkere aansluiting met de Wet algemene bestuursrecht mogelijk zou zijn.

De heer **Lubach** merkte aanvullend op dat de AWB nogal sterk is gericht op besluiten over vergunningen. In andere landen voorzien wetten wel in algemene planvaststellingsprocedures, waardoor er veel minder aansluitingsproblemen zijn. De WRO is trouwens in de loop van de jaren veel ingewikkelder geworden en mede daardoor slecht afgestemd op de AWB.

Mevrouw **Versnel** wees erop dat ook gewone burgers met de WRO moeten werken. Die kunnen er, zo verwachtte zij, niet meer wijs uit worden.

De heer **Duivesteijn** beaamde dat de wetten gecompliceerd zijn, maar in de praktijk weten burgers heel goed waar zij terecht moeten om ervoor te zorgen dat hun belangen verdedigd worden.

De heer **Drupsteen** vond het toch nogal ongelukkig dat pas vrij kort geleden de AWB van kracht is geworden en dat daar nu alweer, bij een belangrijke wet als de WRO, op allerlei punten van afgeweken moet worden, bijvoorbeeld op het punt van termijnen. Op zichzelf zijn die afwijkingen op het punt van termijnen heel begrijpelijk, want een periode van vier weken is nogal kort voor een ingewikkeld ruimtelijke ordeningsplan, maar eigenlijk zouden toch overal dezelfde termijnen moeten gelden. Hij zag echter niet zo snel een andere oplossing dan nu

deze afwijkingen maar accepteren, onder de afspraak dat er aanpassingswetgeving komt zodra het traject van de AWB helemaal is afgerond.

Mevrouw **Versnel** merkte op dat aanvankelijk het bestemmingsplan de basis van de WRO vormde. Inmiddels is een steeds verdere centralisatie opgetreden, in het kader van PKB's, Nimby-wet, Tracéwet e.d. en met het voorliggende wetsvoorstel worden opnieuw gaten geslagen in de basis van de WRO. Dan komt de vraag op of niet naar een volledig nieuwe opzet van de WRO toegegaan moet worden.

De heer **Van Geest** was het daar grotendeels mee eens. Sinds 1965 is er inderdaad bijzonder veel veranderd in de WRO en hij kon zich dan ook heel goed voorstellen dat wordt gekoerst in de richting van een fundamentele heroverweging van het concept van de WRO. Er zijn nu te veel losse einden in deze wet om nog te kunnen spreken van een systematisch geheel. Anderzijds was hij het ook eens met de heer Duivesteijn dat mensen door de bank genomen wel uit de voeten komen met de huidige WRO, al zullen zij daarbij wel specialisten moeten inschakelen, maar dat gold al veel langer.

De heer **Lubach** meende dat het altijd specialistenwerk zal blijven, ook als de WRO helemaal zou worden herschreven. De Raad van State zegt hier in het begin van zijn advies ook het nodige over en adviseert de regering hier nog eens goed naar te kijken. Dat laatste is ook wel noodzakelijk, al zijn er in de afgelopen tientallen jaren ook zeer veel grootschalige ruimtelijke ontwikkelingen geweest die heel goed in het geldende plankader konden worden ingepast. Als echter nu, zoals met het voorliggende wetsvoorstel wordt gedaan, de «hele bulk» van gemeentelijke ruimtelijk-relevante besluiten op de schop wordt genomen, dan is langzamerhand het punt bereikt waarop inderdaad eens het hele systeem principieel onder de loep moet worden genomen. Dat geldt temeer als, hetgeen nu tussen neus en lippen door wordt aangekondigd, er straks ook nog een provinciale en een regionale projectprocedure komen. Een principiële bezinning op het systeem is overigens al in 1974 toegezegd.

De heer **Drupsteen** leek een oproep om eens fundamenteel over het hele systeem na te denken, in de praktijk de beste methode om ervoor te zorgen dat er niets gebeurt!

Mevrouw **Versnel** had ook andere ervaringen opgedaan. Zo had zij in 1991 betoogd dat de huursubsidiewet onleesbaar en onbegrijpelijk was en inmiddels is die wet gewijzigd.

De heer **Drupsteen** doelde met zijn opmerking van zo-even specifiek op de WRO. Die is zeer bijzonder en als het de bedoeling is om die te wijzigen, moet men echt van zeer goede huize komen en is het in ieder geval een uiterst langdurig proces. Het gaat dan ook om een afweging: óf de zaken die nu in het wetsvoorstel voorkomen, worden zo belangrijk gevonden dat ze op korte termijn ingevoerd zullen moeten worden, óf ze worden niet zo belangrijk geacht en dan zijn er genoeg aanknopingspunten om te pleiten voor een fundamentele bezinning op de wet.

Mevrouw **Versnel** meende dat in dit geval zowel het een als het ander kan gebeuren.

De heer **Van Buuren** zou geen bezwaar hebben tegen een bezinning op het hele systeem van de wet, maar hij had er alleen voor gepleit om, met behoud van het bestaande (zij het met wegsnijden van vetranden en ouderwetse kerstballen), de wet nog eens opnieuw uit te schrijven en daarbij beter af te stemmen op de AWB.

Mevrouw **Versnel** vroeg of de termijnen die worden genoemd in het wetsvoorstel, steeds wel even reëel zijn. Soms geldt voor de burger maar een termijn van twee weken en dat lijkt toch veel te krap.

De heer **Van Buuren** vond dat soort termijnen inderdaad niet reëel, temeer omdat niet duidelijk is wat er in zo'n termijn van twee weken zou moeten gebeuren. Er is jurisprudentie over de afdeling 3.5 van de AWB, die inhoudt dat binnen de gestelde termijn niet alleen moet worden meegedeeld dat men bedenkingen heeft, maar die bedenkingen ook gemotiveerd moeten worden. Er mag dus niet pro forma een bedenking worden ingediend, waarbij pas later de motivering wordt geleverd. Onzeker is of die jurisprudentie straks ook zal gelden in de streekplan-procedure die min of meer een kopie van de afdeling 3.5-procedure is. Een analoge toepassing lijkt hier voor de hand te liggen, maar de jurisprudentie in de bestemmingsplanprocedure laat nu wél pro forma-bedenkingen toe. Dat zou betekenen dat de burger bij het ene ruimtelijke plan (het streekplan) direct alle bedenkingen moet motiveren, maar bij het andere ruimtelijke plan (het bestemmingsplan) wel pas in een later stadium met de motivering mag komen. Bovendien is dit onderscheid niet in de wet zelf terug te vinden. Dit zal dus in de praktijk de nodige problemen gaan geven, tenzij de rechtspraak ertoe komt om op dit vlak één lijn te trekken. Het leek hem overigens niet verstandig als de wetgever al dit soort zaken zou gaan regelen, want als dit in de ene wet geregeld wordt, maar in een andere wet niet, wordt al snel de conclusie getrokken dat het in het kader van die andere wet dus niet geldt, omdat het daar niet expliciet is geregeld.

In ieder geval leek hem een termijn van twee weken absoluut niet reëel, als een burger in die periode niet alleen moet nagaan wat er aan vrijstellingen verleend zal gaan worden, maar ook nog zijn bedenkingen op schrift moet stellen en motiveren, eventueel met inschakeling van een rechtshulpverlener. Dat redt een burger in de praktijk niet in veertien dagen.

Mevrouw **Versnel** was het opgevallen dat de AWB weer wél van toepassing is op de zelfstandige projectprocedure. Zou het een oplossing geven om de hele WRO weg te halen uit het werkingsgebied van de AWB?

De heer **Van Buuren** leek dit wel een oplossing voor de bestemmingsplanprocedure. Daar wordt al in de bestaande wet verwezen naar afdeling 3.4 van de AWB, maar daar zijn vervolgens weer zoveel toeters en bellen aangehangen dat het er alleen maar lastiger op wordt. De verwijzing bij de zelfstandige projectprocedure naar afdeling 3.5 van de AWB vond hij echter weer wél een goede zaak; dit bevordert de eenheid van procedures. Kortom: als zonder veel toeters en bellen of uitzonderingen verwezen kan worden naar een bepaalde afdeling van de AWB, vond hij dat alleen maar positief. De verwijzing naar de AWB bij de bestemmingsplanprocedure vond hij echter niet zinvol, omdat daar zoveel uitzonderingen worden gemaakt dat deze procedure toch een geheel eigen karakter heeft.

De heer **Lubach** zou er niet zo voor zijn om voor een hele wet te regelen dat de AWB daarop niet van toepassing is. Daarbij merkte hij op dat nog een aantal modaliteiten in de AWB gebracht zullen worden waardoor de wet beter gaat aansluiten op dit soort bijzondere wetten als de WRO. Als dit eenmaal is afgerond, zal in veel gevallen inderdaad volstaan kunnen worden met een verwijzing naar de AWB. Hij wilde dus juist de andere kant uitgaan dan de kant die zo-even door mevrouw Versnel werd genoemd.

De heer **Van Buuren** was het op dit punt eens met de heer Lubach.

Mevrouw **Versnel** merkte hierbij nog op dat indertijd de vaststelling van de Algemene wet bestuursrecht helemaal buiten de vaste commissie voor VROM is omgegaan.

De heer **Van Buuren** zei dat er indertijd wel uitvoerig interdepartementaal overleg over is geweest. Sommige zaken zijn echter nu eenmaal niet voorzien. Hij voelde wel voor de suggestie van de heer Lubach om in de AWB een algemene regeling op te nemen voor de totstandkoming van plannen die ook bruikbaar zou moeten zijn voor ruimtelijke plannen.

Mevrouw **Versnel** had de indruk dat artikel 18a (over de zogenaamde planologische kruimels) nu wel erg ruim is geformuleerd in het wetsvoorstel. Aanvankelijk was het gekoppeld aan de meldingsplicht, maar nu die is weggevallen lijkt het erop dat BenW alle vrijheid krijgen om geheel zelfstandig vrijstelling te verlenen.

De heer **Van Buuren** had begrepen dat hier nadere bepalingen voor zullen worden gesteld in het Besluit op de ruimtelijke ordening. Gelukkig is er ook bij besluiten een (zij het uitermate lichte) parlementaire betrokkenheid, dus mevrouw Versnel kan er t.z.t. op inspringen.

Mevrouw **Versnel** stelde zich voor om daar nu al vragen over te stellen, dus in het kader van de behandeling van de wijziging van de WRO.

De heer **Van Buuren** ging ervan uit dat het zonder meer de bedoeling is om op dit punt tot een verruiming te komen, vergeleken met de huidige situatie.

Mevrouw **Versnel** zou het veel te ver vinden gaan als BenW bijvoorbeeld ook vrijstelling zouden kunnen verlenen van een verbod om achtertuinen in stedelijk gebied vol te bouwen.

Mevrouw **Assen** wees erop dat het punt van meldingsplichtige en vergunningvrije bouwwerken nog in discussie is tussen Kamer en staatssecretaris van VROM.

Mevrouw **Verbugt** beaamde dat. De Kamer wacht nog op een nader kabinetsstandpunt hierover.

Verder merkte zij op dat in het wetsvoorstel op het punt van de bevoegdheid om te starten met een zelfstandige projectprocedure een analoge regeling wordt voorgesteld als nu geldt bij de artikel 19-procedure. Dat betekent dat BenW in beginsel bevoegd zijn om zo'n procedure starten, maar dat de gemeenteraad die bevoegdheid aan zich kan trekken.

De heer **Lubach** signaleerde hier een vergissing. Het is net andersom: de bevoegdheid ligt bij de gemeenteraad, maar deze kan dit delegeren aan BenW.

Mevrouw **Versnel** vroeg of het wel verantwoord is om die delegatie mogelijk te maken.

De heer **Van Buuren** vond dat een terechte vraag. In lichte gevallen (dus kleine projectjes die net niet vallen onder de verruiming van artikel 18a of onder de bepaling over tijdelijke vrijstellingen) leek het hem goed denkbaar dat de raad deze bevoegdheid delegeert aan BenW. Een «blanco» delegatie, dus dat de raad alles overlaat aan BenW, zou hij zeer onverantwoord vinden, want de gemeenteraad is bij uitstek het orgaan om democratische legitimiteit te geven aan ruimtelijke ordenings-

beslissingen. Overigens ging hij ervan uit dat in de praktijk zo'n «blanco» delegatie ook niet zal worden gegeven.

Mevrouw **Versnel** durfde daar geen vergif op in te nemen. Zij verwees bij wijze van voorbeeld naar de recente gang van zaken in de gemeente De Ronde Venen.

De heer **Drupsteen** verwachtte ook dat zo'n «blanco» delegatie in een aantal gevallen wel degelijk zal worden gegeven. De vraag is alleen of de wetgever daar criteria voor kan en zou moeten stellen, om dat enigszins in te perken. De wetgever kan zich ook op het standpunt stellen dat het aan de raad zelf is om dit soort onverantwoorde besluiten te nemen.

Mevrouw **Versnel** vreesde dat de burger in zo'n geval de klos is.

De heer **Drupsteen** betoogde dat het bepaald niet zeker is dat de burger méér de klos is wanneer BenW het besluit nemen, dan wanneer de raad dat besluit aan zich houdt.

Mevrouw **Versnel** wees erop dat, wanneer het een besluit van de raad moet zijn, een en ander in ieder geval in de openbaarheid plaatsvindt, waardoor burgers bijvoorbeeld ook in de gelegenheid zijn om raadsleden te benaderen.

De heer **Van Geest** had al eerder gesteld dat de raad net zo alert is als de raad zelf wil zijn. Verder wordt in de praktijk in vrijwel alle gemeenten de raadscommissie ruimtelijke ordening betrokken bij vrijwel elk ruimtelijk besluit, ook als het gaat om bevoegdheden van BenW zelf. Ook als BenW een «blanco» delegatie krijgen, zal dus waarschijnlijk toch steeds discussie in de raadscommissie ruimtelijke ordening plaatsvinden.

Mevrouw **Versnel** vroeg of er op dit punt iets vastgelegd zou kunnen worden in de nieuwe wet.

De heer **Van Geest** leek dat nauwelijks mogelijk.

De heer **Van Buuren** kon zich wel voorstellen dat in de wet wordt bepaald dat zo'n delegatie mogelijk is, met de toevoeging: onder door de raad te stellen beperkingen en voorwaarden. De raad kan die beperkingen en voorwaarden uiteraard ook nu al stellen, maar door dit expliciet in de wet te noemen, wordt de raad in ieder geval gestimuleerd om na te denken over de vraag of en, zo ja, welke grenzen hij aan de delegatie wil stellen.

Vervolgens sneed hij het punt aan van de concrete beleidsbeslissingen in PKB's en streekplannen. Hij zag de bepalingen daarover in het wetsvoorstel als een goede verbetering, omdat de huidige praktijk absoluut niet uit de voeten kan met hetgeen de rechtspraak er nu van heeft gemaakt. De rechtspraak heeft het begrip «besluitonderdeel» bij streekplannen en PKB's moeten uitleggen, hetgeen op zichzelf ook niet eenvoudig was, maar de rechtspraak heeft dat op een zodanige wijze gedaan dat het zeer moeilijk toe te passen is, vooral op provinciaal niveau, en er nu te veel onzekerheid is. Met het huidige wetsvoorstel wordt het begrip «concrete beleidsbeslissing» geïntroduceerd. Hij nam aan dat hiermee wordt bedoeld dat een concrete beleidsbeslissing inderdaad een concrete beleidsbeslissing is als er «concrete beleidsbeslissing» op staat. Dat klinkt wellicht wat raar, maar het is heel wel verdedigbaar. Het provinciaal bestuur kan kiezen of ze veel of weinig zaken uit een streekplan een «concrete beleidsbeslissing» noemt. Het kan er ook voor kiezen om dit begrip helemaal niet te gebruiken en in dat geval is volgens het wetsontwerp een streekplan een puur indicatief plan waar het

provinciaal bestuur niet echt aan gebonden is; het plan heeft dan wel bestuurlijke betekenis, maar alleen een zwakke juridische betekenis. Overigens is de vraag wel interessant of het ook mogelijk is om het volledige streekplan als «concrete beleidsbeslissing» aan te duiden; in dat geval zou het provinciaal bestuur ook aan alles uit dat plan gebonden zijn.

Met het oog hierop vond hij het merkwaardig dat in artikel 4a lid 10 van het wetsvoorstel is bepaald dat gedeputeerde staten alleen maar van een streekplan mogen afwijken volgens de bij dat streekplan te stellen regels. Dit betekent dat gedeputeerde staten niet van het streekplan mogen afwijken als het plan daar zelf geen ruimte voor biedt. Hoe verdraagt zich dat dan met de bedoeling van het wetsvoorstel om streekplannen (behoudens dan de concrete beleidsbeslissingen) indicatief te maken? Bovendien moet worden bedacht dat, als gedeputeerde staten niet van het streekplan kunnen afwijken, ook gemeentebesturen dat niet mogen doen, want de gemeenten zullen, als zij met plannen komen die afwijken van het streekplan, daar dan geen goedkeuring van gedeputeerde staten op kunnen krijgen. Ook rijst, wanneer gedeputeerde staten niet van het streekplan mogen afwijken, de vraag of het streekplan dan niet als een concreet besluit moet worden gezien, met als vervolgvraag of tegen dat besluit dan geen beroepsmogelijkheden open zouden moeten staan.

Al met al zou hij het dan ook veel beter vinden als in het wetsvoorstel helemaal niets zou worden bepaald over de afwijkingsbevoegdheid, want dan volgt uit het indicatieve karakter van het plan dat gedeputeerde staten er wél van kunnen afwijken.

De heer **Lubach** waardeerde het op zichzelf positief dat wordt geprobeerd om voor de onduidelijkheid die er tot nu toe was over de vraag welke onderdelen van streekplannen en PKB's als concrete besluiten moeten worden gezien, nu een oplossing te bieden in het wetsvoorstel. De gekozen oplossing vond hij echter nogal ongelukkig, want het bestuur kan nu zelf uitmaken, door een onderdeel al dan niet te voorzien van het opschrift «concrete beleidsbeslissing», in hoeverre dat onderdeel bindend is en dus ook in hoeverre daartegen beroep mogelijk is. Dat kan ertoe leiden dat in verschillende provincies zeer uiteenlopende situaties gaan ontstaan.

Verder was hij niet zo verrast dat de huidige bepaling over de afwijking van een streekplan weer in het wetsvoorstel is opgenomen. Die bepaling is immers indertijd bewust in de WRO opgenomen om de bestuurlijk-juridische betekenis van het streekplan te vergroten en dit ligt helemaal in de lijn van de huidige ontwikkeling om ook besluiten op regionaal en hoger niveau meer juridische status te geven, omdat ruimtelijke ordeningsproblemen ook steeds meer op een hoger niveau blijken te liggen.

De heer **Van Buuren** zag het niet als een probleem dat er verschillende situaties gaan ontstaan in verschillende provincies. Dat hangt nu eenmaal samen met het gedecentraliseerde bestuur. Verder bleef hij het vreemd vinden dat enerzijds wordt gezegd dat gedeputeerde staten alleen van een streekplan mogen afwijken als het plan zelf daar de mogelijkheid voor geeft, terwijl het anderzijds juist de bedoeling is om streekplannen vooral indicatief te maken, hetgeen inhoudt dat het heel goed mogelijk is dat er in een later stadium zal worden afgeweken van de voornemens in het plan. Als het daarentegen de bedoeling is, zoals de heer Lubach min of meer betoogt, om het streekplan juist meer juridische betekenis te geven, dan zou het voor burgers ook mogelijk moeten zijn om rechtsbescherming tegen streekplannen te zoeken. Dan worden immers in feite de keuzen in die streekplannen gemaakt. In het wetsvoorstel wordt echter uitgegaan van de figuur van «concrete beleidsbeslissingen» en dan is de rest van het streekplan per definitie van een lichtere status.



De heer **Lubach** bestreed dat ook niet, maar in het wetsvoorstel wordt geen standpunt ingenomen over de vraag of streekplannen meer of minder indicatief zouden moeten zijn. Dat hangt geheel af van hetgeen als «concrete beleidsbeslissing» wordt gekwalificeerd. In het algemeen zal het daarbij gaan om de hoofdstructurende elementen van het plan. Overigens zou hij er weinig bezwaar tegen hebben om de sturende betekenis van streekplannen wat te vergroten en daar dus ook rechtsbescherming tegen open te stellen.

Ook de heer **Drupsteen** zag de discrepantie die de heer Van Buuren heeft geschetst. Hij zag trouwens nog een andere discrepantie. Als een concrete beleidsbeslissing in een streekplan wordt opgenomen, moet vervolgens bij het vaststellen van regionale plannen en bestemmingsplannen rekening worden gehouden met die concrete beleidsbeslissing. De vraag is echter hoe een gemeente nu moet handelen als een bepaald bestemmingsplan nog niet is aangepast aan die concrete beleidsbeslissing (bijvoorbeeld omdat die beleidsbeslissing nog pas kort geleden is genomen) en er al een aanvraag om een bouwvergunning komt die in overeenstemming is met de concrete beleidsbeslissing, maar niet met het nog vigerende bestemmingsplan.

De heer **Gabor** meende dat de gemeente die aanvraag dan moet aanhouden.

De heer **Drupsteen** beaamde dat dit een praktische oplossing zou zijn, maar eigenlijk kan de gemeente daarbij niet terugvallen op een of andere wettelijke bepaling. Bovendien is bekend dat het soms lang duurt voordat bestemmingsplannen worden aangepast.

Mevrouw **Versnel** kon zich voorstellen dat het kan voorkomen dat in het geschetste geval BenW de aanvraag niet willen honoreren omdat ze het niet eens zijn met de concrete beleidsbeslissing.

De heer **Van Buuren** merkte op dat er dan een aanwijzing van de provincie zou moeten komen. Verder wees hij er nog op dat niets BenW in de weg staat om via een zelfstandige projectprocedure een besluit te nemen dat zich niet verdraagt met de concrete beleidsbeslissing uit het streekplan. Dat leek hem een weeffout in het wetsvoorstel.

De heer **Drupsteen** ging ervan uit dat in zo'n geval gedeputeerde staten de verklaring van geen bezwaar niet zullen geven.

De heer **Van Buuren** onderkende dat bij nader inzien.

Mevrouw **Versnel** noemde nog de mogelijkheid dat in het geschetste voorbeeld BenW de boel traineren en ophouden. Wat kan er dan worden gedaan?

De heer **Van Buuren** meende dat gedeputeerde staten dan de aanwijzing behoren te geven dat het bestemmingsplan moet worden herzien. In zo'n aanwijzing kunnen zij ook aangeven op welke manier het plan moet worden herzien.

De heer **Drupsteen** stond zeer kritisch tegenover de ministeriële vervangingsbevoegdheid van het vijfde lid van artikel 19. Die merkwaardige figuur is er bij de bestemmingsplannen gekomen omdat het Kroonberoep is afgeschaft, en deze duikt nu opnieuw op bij de zelfstandige projectprocedure. Hij vond deze bevoegdheid helemaal niet nodig. Als er iets dreigt te gebeuren wat de minister niet wil, kan de minister gewoon de inspecteur ruimtelijke ordening opdracht geven om in

beroep te gaan. De rechter kan dan uitmaken of er strijd is met nationaal ruimtelijk beleid. Met de regeling van het vijfde lid van artikel 19 kan een zeer ingewikkelde situatie ontstaan. Het komt erop neer dat aan de ene kant veel ruimte wordt gegeven, maar aan de andere kant toch weer een beperking daarop wordt aangebracht, kennelijk in de vrees dat de gegeven ruimte te groot is.

De heer **Van Buuren** leek deze vervangingsbevoegdheid ook niet werkelijk nodig. Enerzijds kan de inspecteur beroep instellen, maar daarnaast kan de minister ook het besluit schorsen en dat voordragen voor vernietiging. Als enige mogelijke reden voor die vervangingsbevoegdheid zag hij dat de minister langs de weg van vervanging zijn eigen beleidsideeën wil doordrukken, maar ook daarvoor staan de minister andere wegen open, want hij kan opdracht geven om het bestemmingsplan te herzien en kan daarbij bovendien aangeven hoe het moet worden herzien.

Mevrouw **Verbugt** meende dat de vraag hier is wie er behoort te beslissen: de politiek in de persoon van de minister, die door de Kamer op zijn ministeriële verantwoordelijkheid kan worden aangesproken, of de rechter. Omdat het om beleidsbeslissingen en dus om politieke afwegingen gaat, wilde zij in dezen het primaat zoveel mogelijk bij de politiek laten.

De heer **Drupsteen** was het op zichzelf daarmee eens, maar in het geval de minister gebruik wil gaan maken van de vervangingsbevoegdheid, staan de partijen al behoorlijk tegenover elkaar; anders was er in de praktijk al wel via de inspecteur een of ander compromis bereikt. Welnu, in zo'n geval zullen partijen vrijwel steeds toch altijd naar de rechter gaan en dan lijkt het beter om het maar zo te regelen dat partijen snel bij de rechter terechtkomen.

De heer **Van Buuren** vond trouwens dat rechterlijke toetsing zich heel goed verdraagt met het systeem van politieke verantwoordelijkheid. De bestuursrechter respecteert de politieke verantwoordelijkheid namelijk: hij toetst immers alleen of binnen de grenzen van het recht het bestuur een verdedigbare keuze heeft gemaakt. Soms zal het daarbij in de praktijk misgaan. De bestuursrechter is ook maar een mens en zeker direct na de reorganisatie zijn er op het lagere niveau wel wat fouten gemaakt, maar op alle universiteiten wordt het respect voor de politieke verantwoordelijkheid erin gehamerd en de hogere rechter (de Raad van State) leert dit lesje ook aan de lagere bestuursrechters. De toetsing door de bestuursrechter verdraagt zich zelfs beter met het systeem van politieke verantwoordelijkheid dan de vroegere Kroontoetsing, want daar kwam in feite de ene politieke verantwoordelijkheid over de andere heen te liggen.

De heer **Van Geest** meende dat in de memorie van toelichting wel erg gemakkelijk wordt gesproken over het in stand houden van het limitatief-imperatieve stelsel van gronden waarop een bouwvergunning kan worden geweigerd. Formeel blijft dat stelsel in stand, maar met de zelfstandige projectprocedure kan dat stelsel worden ondergraven. Zo wordt bijvoorbeeld op blz. 7 van de memorie van toelichting gezegd «Het uitgangspunt is immers dat het voorgenomen project op zijn eigen merites en met alle daaraan verbonden ruimtelijke consequenties wordt bezien». Dat is prima als alleen de gemeente het initiatief tot een zelfstandige projectprocedure kan nemen, maar dit initiatief kan ook worden genomen door anderen, bijvoorbeeld een projectontwikkelaar.

Mevrouw **Verbugt** had tot nu toe begrepen dat het starten van een zelfstandige projectprocedure de bevoegdheid van een gemeentebestuur is.

De heer **Van Geest** merkte op dat als uit al dan niet indicatieve ruimtelijke plannen van de gemeente blijkt dat er ergens woningbouw zou kunnen plaatsvinden, een projectontwikkelaar kan aankomen met een bouwaanvraag en een ruimtelijke onderbouwing. De gemeente moet een eventuele afwijzing dan, met het oog op beginselen van behoorlijk bestuur, goed motiveren en is dus de traditionele weigeringsgrond kwijt.

Mevrouw **Versnel** begreep het nog niet helemaal. Het gaat hier om een bouwaanvraag die mogelijk is volgens het bestemmingsplan?

De heer **Van Geest** zei dat het gaat om een aanvraag die in strijd is met het bestemmingsplan, maar die niet in strijd is met een wat vage, min of meer indicatieve structuurschets. Elke projectontwikkelaar die aankomt met een vrijstellingsverzoek en een ruimtelijke onderbouwing, geeft de gemeente het probleem dat de traditionele weigeringsgrond niet meer werkt en dat de gemeente verplicht is om een eigen visie ertegenover te zetten. Die visie kan de gemeente dan niet gronden op het bestemmingsplan, want daar wordt nu juist vrijstelling van verzocht.

De heer **Van Buuren** lichtte toe dat het in feite neerkomt op: als een gemeentebestuur veel vrijheid krijgt, betekent het ook dat het moeilijker wordt voor de gemeente om te weigeren van die vrijheid gebruik te maken. In ieder geval zal de gemeente dan een goede onderbouwing voor haar weigering moeten leveren en zeker voor een kleine gemeente kan dat nog behoorlijk lastig zijn.

De heer **Drupsteen** voegde eraan toe dat een gemeente die geen ruimtelijke visie op papier heeft gezet, ook nauwelijks een behoorlijk verhaal kan houden om aan te tonen dat haar weigering terecht is.

Mevrouw **Versnel** vroeg of de gemeente dan voor haar ruimtelijke visie niet kan verwijzen naar het vigerende bestemmingsplan.

De heer **Van Buuren** achtte dat mogelijk, maar dan mag het geen oud bestemmingsplan zijn.

De heer **Lubach** zei aanvullend dat het streven naar meer flexibiliteit ook zal gaan inhouden dat het initiatief tot allerlei ruimtelijke ontwikkelingen gaat verschuiven van de gemeente naar particulieren. In feite heeft het gemeentebestuur dan eigenlijk méér instrumenten om regulerend op te treden nodig dan minder, maar met het wetsvoorstel wordt het gemeentebestuur juist een aantal mogelijkheden uit handen genomen.

De heer **Van Buuren** sneed nog een punt van de bestemmingsplanprocedure aan. In artikel 28 lid 2 van het wetsvoorstel wordt gezegd dat gedeputeerde staten goedkeuring kunnen onthouden indien een bedenking van een burger daartoe aanleiding geeft. Hij meende dat gedeputeerde staten in zo'n geval verplicht zouden moeten zijn om de bedenking (die kennelijk gegrond is) te honoreren. Met de tekst van het wetsvoorstel wordt nu de mogelijkheid opengelaten dat gedeputeerde staten, bijvoorbeeld gelet op de goede verhoudingen met het betreffende gemeentebestuur, die gegronde bedenking toch niet honoreren. Hij vond dat geen terechte mogelijkheid, vooral omdat de goedkeuringsfase bij gedeputeerde staten tevens de eerste fase van de rechtsbescherming is.

De heer **Drupsteen** meende dat de heer Van Buuren de betreffende bepaling van artikel 28 lid 2 nu verkeerd interpreteert. De bedoeling van die bepaling is alleen om de goedkeuringsbevoegdheid van gedeputeerde staten enigszins te normeren en daarbij wordt gezegd dat gedeputeerde staten moeten letten op twee elementen: ingebrachte bedenkingen en strijd met een goede ruimtelijke ordening.

De heer **Van Buuren** leek een duidelijker tekst dan wel nodig. Het is in de praktijk al voorgekomen dat een college van gedeputeerde staten toegaf dat de burger eigenlijk wel gelijk had, maar dat nu eenmaal met het gemeentebestuur afgesproken was dat de provincie niet naar allemaal kleine dingen zou kijken, maar dat aan het gemeentebestuur zou overlaten. Tot nu toe heeft de rechter dat niet geaccepteerd, met als argument dat het de taak van gedeputeerde staten is om grondig te bezien of een burger gelijk of ongelijk heeft en dat er geen tussenmogelijkheid is in de zin van «ja, de burger heeft wel gelijk, maar hij krijgt het niet». Hij had uit de tekst van artikel 28 lid 2 opgemaakt dat hiermee deze merkwaardige tussenvorm min of meer gelegaliseerd zou worden.

De heer **Drupsteen** had deze tekst niet zo gelezen.

De heer **Lubach** was geneigd om het met de heer Drupsteen eens te zijn, ook gelezen de betreffende passage in de memorie van toelichting.

De heer **Van Buuren** wees er tenslotte nog op dat breed in de juridische literatuur het standpunt te vinden valt dat het vreemd is dat geen rechterlijke toetsing mogelijk is van een besluit van de gemeenteraad om een bestemmingsplan niet te herzien. Vóór de inwerkingtreding van de AWB was het voor een burger wel mogelijk om een weigering van een gemeenteraad om een postzegelplannetje vast te stellen, voor te leggen aan de AROB-rechter. Meestal werden die bezwaren dan ongegrond verklaard, omdat de AROB-rechter het gemeentebestuur terecht een grote vrijheid in dezen gaf, maar in een aantal schrijnende gevallen heeft de AROB-rechter toch uitgesproken dat het gemeentebestuur in redelijkheid de herziening niet kon weigeren. Helaas is die mogelijkheid tussen neus en lippen door geschrapd bij de herziening van de WRO in verband met de inwerkingtreding van de AWB, maar daar is toen geen goede argumentatie voor gegeven en in sommige gevallen is het echt sneu voor burgers dat zij geen mogelijkheid meer hebben om zo'n negatieve beslissing van het gemeentebestuur aan de rechter voor te leggen. Bovendien wordt in het wetsvoorstel gezegd dat nu wél de zelfstandige projectprocedure toetsbaar wordt gemaakt. Waarom wordt dan toch gehandhaafd dat burgers geen beroep op de rechter kunnen doen als de gemeenteraad besluit om niet tot herziening van een bestemmingsplan over te gaan? Het leidt er alleen toe dat burgers worden gestimuleerd om dan maar om een zelfstandige projectprocedure te vragen, waarmee de betekenis van het bestemmingsplan weer wat verder wordt ondergraven.

De voorzitter van de commissie,  
Versnel-Schmitz

De griffier van de commissie,  
De Gier