

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 10 maart 1998

I. ALGEMEEN

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het diepgaand verslag van de bevindingen van de vaste commissie inzake de voorgestelde wijzigingen van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) naar aanleiding van de Evaluatie WRO/Bro'85. Over die evaluatie is al eerder een Kabinetsstandpunt uitgebracht, dat met U is besproken. Nadien heeft de Derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) kracht van wet gekregen en dit heeft een aanpassing van de WRO gevergd, die eveneens in het onderhavige wetsvoorstel is opgenomen.

Tenslotte heeft in de afgelopen maanden intensief overleg plaatsgevonden met ambtelijk deskundigen uit provinciale kring en uit kringen van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Dit overleg had met name betrekking op een overzichtelijker regeling van de vrijstellingen van het bestemmingsplan die in de WRO zoals die thans luidt, zijn ondergebracht in de artikelen 18, 18a en 19.

De regeling van vrijstellingen van het bestemmingsplan is nu in haar geheel ondergebracht in een nieuw artikel 19. Bijgaande nota van wijziging voorziet hierin. Voor een toelichting op de nieuwe opzet wordt verwezen naar de toelichting bij de nota van wijziging.

De verzelfstandiging van artikel 19 zoals die in dit wetsvoorstel wordt voorgesteld, is thans ondergebracht in het nieuwe artikel 19, eerste lid.

Waar in deze nota wordt gesproken over het nieuwe artikel 19 of de verzelfstandiging of uitbouw ervan, gaat het dus om artikel 19, eerste lid.

1. Inleiding

De leden van de PvdA-fractie nemen kennis van dit wetsvoorstel. Zij constateren dat de regering gehoor geeft aan de gemeentelijke behoefte aan een op projectrealisatie gericht instrument, waarmee kan worden ingespeeld op onvoorziene en onvoorzienbare ruimtelijke ontwikkelingen. Deze leden hebben hierbij een aantal principiële vragen.

De leden van de CDA-fractie onderschrijven van harte de doelstellingen van dit wetsvoorstel, te weten: efficiënte, verkorte, zorgvuldige procedures en flexibilisering van de wetgeving. Zij vragen of de door de regering gekozen uitwerking van het wetsvoorstel tot het beoogde doel

leidt en of niet een wirwar van begrippen en planprocedures ontstaat, waarbij het bestemmingsplan zijn beleidsintegrerend karakter verliest. Is het niet zinvol om de WRO aan een grondige, algehele herziening en modernisering te onderwerpen, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorliggende voorstel tot wijziging van de WRO en meer in het bijzonder van de verzelfstandigde artikel 19-procedure.

Vervolgens vragen deze leden of de regering een nadere toelichting kan geven op haar voornemens met betrekking tot de vernieuwing van het ruimtelijk planningstelsel en de positie van de WRO?

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van dit wetsvoorstel, voortvloeiend uit de evaluatie van de WRO en het Besluit op de ruimtelijke ordening 1995 (Bro). Zoals ook uit de memorie van toelichting blijkt, wordt de laatste jaren op diverse manieren gesleuteld aan het ruimtelijk planningstelsel en de in dit wetsvoorstel geschetste zelfstandige projectprocedure op gemeentelijk niveau voegt daar een nieuwe dimensie aan toe. De huidige artikel 19-praktijk, bestaande uit vrijstelling van het vigerende bestemmingsplan en anticipatie op een toekomstig bestemmingsplan, is zeker voor herziening vatbaar. Dat laat onverlet dat de zelfstandige projectprocedure zoals nu wordt voorgesteld, bij de leden van de D66-fractie vele vragen oproept, waaronder de principiële vraag of deze verzelfstandiging geen doorbreking betekent van het binnen de WRO na te streven evenwicht van planprocedures en hun onderlinge afstemming. Deze leden menen dat het bij alle recente en nog volgende ingrepen en reparaties van wezenlijk belang is dat de samenhang van het ruimtelijk planningstelsel gewaarborgd blijft. Daarnaast onderschrijven zij de noodzaak tegemoet te komen aan de in de ruimtelijke ordeningspraktijk al langer levende behoefte aan een planologische instrument waarmee flexibel op nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen kan worden ingespeeld. Het bestemmingsplan blijkt vooral in regio's waar deze ontwikkelingen een hoge vlucht nemen, niet in die behoefte te kunnen voorzien, ook niet na de in 1985 in de WRO/Bro opgenomen aanpassingen.

Desondanks moet volgens de leden van de D66-fractie bij nieuwe aanpassingen ook de rechtszekerheid voor de burger afdoende worden geregeld. Het bestemmingsplan regelt, behalve de verhouding tussen burger en overheid, ook de verhouding tussen burgers onderling. Dit geeft rechtszekerheid en maakt een evenwichtige belangenafweging mogelijk bij ruimtelijke planning. Als deze belangrijke functie van het bestemmingsplan in de fase van planvorming en realisering van een project wordt omzeild, zal de procedure die dit mogelijk maakt met vergelijkbare waarborgen moeten worden ingericht. Deze leden vragen de regering of zij het belang van deze functie van het bestemmingsplan onderkent en, zo ja, hoe dit in het voorliggende wetsvoorstel is gewaarborgd.

De rechtszekerheid van alle betrokkenen is er volgens de leden van de D66-fractie in het algemeen bij gebaat dat de instrumenten gericht op planontwikkeling en instrumenten gericht op gebruik en handhaving, ondanks hun verschillend karakter samen een hecht bouwwerk blijven vormen. Evaluatie van de ervaringen met de nu voorgestelde veranderingen zal volgens deze leden bepalend moeten zijn voor de vraag of het ruimtelijk planningstelsel aan de diverse eisen in de praktijk voldoet of aan een grondiger, integrale herziening toe is. De Raad van State heeft in zijn kritische reactie op het wetsvoorstel de vrees uitgesproken dat dit wetsvoorstel mogelijk tot gevolg zal hebben dat de WRO verwordt tot een lappendeken van planprocedures. Hij oppert daarom nu al te kiezen voor integrale herziening.

De leden van de D66-fractie delen die vrees en doen dan ook wijzigingsvoorstellen die het behoud van coherentie van de WRO bij de nu voorgestelde zelfstandige projectprocedure ten doel hebben. Zij delen niet de conclusie van de Raad van State dat de voorgestelde wijziging achterwege moet worden gelaten in afwachting van totale herziening van de WRO. De voorbereidingen daartoe moeten volgens deze leden zeker spoedig worden gestart. Afwachten houdt echter in dat de bestaande artikel 19-procedure naar verwachting nog lang zal blijven bestaan, terwijl inmiddels nog steeds niet wordt voorzien in de genoemde behoefte aan een flexibel instrument. Om die reden staan deze leden in hoofdlijnen achter de voorgestelde wetwijziging.

De leden van de RPF-fractie hebben met veel belangstelling kennisgenomen van dit wetsvoorstel. De belangrijkste aanleiding tot wijziging van de WRO betreft de door evaluatiecommissie WRO/Bro waargenomen discrepantie tussen praktijk en de wet. De belangrijkste verandering betreft de introductie van een zelfstandig projectbesluit met een daarbij behorende zelfstandige projectprocedure. Voorts trekt volgens deze leden de formalisering van het begrip concrete beleidsbeslissing in bovengemeentelijke plannen, zoals planologische kernbeslissing (pkb), streekplan en regionaal structuurplan de aandacht. Het wetsvoorstel is echter breder, omdat het een aantal wijzigingen bevat die niet met het evaluatierapport samenhangen. Deze herziening wordt wegens de veelheid aan onderwerpen een complexe materie. De leden van de RPF-fractie vragen in dit verband waarom niet tot een algehele herziening van de WRO wordt overgegaan. Zij wijzen er op dat evaluatie van de Nimbywet, de Tracéwet en de Ontgrondingenwet bijna is afgerond. Dit zal waarschijnlijk tot enkele wijzigingen leiden. Nieuwe aanpassingen lijken op stapel te staan, zo begrijpen deze leden uit de brief van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) van 18 juli 1997 aan de Tweede Kamer over «Besluitvorming over grote projecten». Uit deze brief blijkt dat de weg naar een projectwet voor investeringen van nationaal belang «niet afgesneden» wordt. Deze leden begrijpen dat ook nog met het IPO wordt overlegd over verbeteringen van het provinciaal planningsinstrumentarium. Hoe verhoudt dit alles zich tot de wijziging van de WRO? Deze leden kunnen zich de kritiek van de Raad van State in zijn rapport voorstellen, als hij aangeeft «dat de Raad het van belang acht dat voldoende blijk wordt gegeven van een duidelijke visie omtrent de grondslagen voor een toekomstige ruimtelijke ordeningswetgeving. De Raad mist een dergelijke visie».

De leden van de SGP-fractie hebben met veel belangstelling kennis genomen van dit wetsvoorstel. Het wetsvoorstel bevat een aanzienlijke reeks wijzigingen van de bestaande bepalingen in de WRO. Het belangrijkste element is de introductie van een zelfstandige projectprocedure. Deze leden zien positieve elementen in deze projectprocedure, maar zij missen een meer fundamentele beschouwing van de rol en de betekenis van deze en andere planologische procedures in het stelsel van de WRO. Zij achten dit een gemis, zeker nu de ruimtelijke ordening als facetbeleid steeds belangrijker wordt voor de realisering van het sectorale milieubeleid en het economisch beleid. Ook zij wijzen in dit verband op het advies van de Raad van State.

De leden van de GPV-fractie hebben met enige terughoudendheid kennis genomen van dit wetsvoorstel. Deze leden onderkennen dat de procedures in het ruimtelijk beleid beter gestroomlijnd kunnen worden, maar zijn van mening dat uitholling van de functie van ruimtelijke plannen op gemeentelijk niveau voorkomen moet worden. Zij zijn van mening dat het voorstel de nodige haken en ogen bevat, in het bijzonder waar het gaat

over de gemeentelijke projectprocedure, en stellen daarover een aantal vragen.

Hieromtrent wordt het volgende opgemerkt.

Door de leden van vrijwel alle fracties wordt enerzijds steun betuigd aan het onderhavige wetsvoorstel, terwijl anderzijds in lijn met het advies van de Raad van State zorg wordt geuit over de samenhang in het ruimtelijke ordeningsstelsel. Ik kan mij in deze reacties verplaatsen. In de afgelopen jaren heeft zich immers in de ruimtelijk (relevante) regelgeving een groot aantal wijzigingen voorgedaan. Ik noem in dit verband de inwerking-treding van de Tracéwet, de nimbyregeling (de artikelen 40 e.v. van de WRO), de regeling voor grote projecten van nationaal belang als vervat in artikel 39 van de WRO, de wijzigingen van de WRO in samenhang met de Kaderwet bestuur in verandering (de artikelen 36c e.v.), alsmede de herziening van de Ontgrondingenwet.

Verder is op 1 januari 1994 de zogenoemde tweede tranche van de Algemene wet bestuursrecht in werking getreden. Op 1 januari jl. is de derde tranche van die wet in werking getreden.

Het onderhavige wetsvoorstel als vervolg op de evaluatie van de wijzigingen in wet en besluit op de ruimtelijke ordening van 1985 komt daar dan nog eens bovenop.

De verschillende wettelijke maatregelen, alsmede het korte tijdsbestek waarin deze tot stand zijn gekomen, zijn – alweer enige tijd geleden – aanleiding geweest voor een grondige beschouwing door mijn departement van het ruimtelijk planningstelsel.

Reeds ten tijde van mijn ambtsvoorganger kreeg een ambtelijke werkgroep binnen de Rijksplanologische Dienst de opdracht zich uitdrukkelijk te bezinnen op het functioneren van het ruimtelijk planningstelsel.

In juni 1995 verscheen het rapport van de ambtelijke werkgroep met als titel «Het ruimtelijk planningstelsel, een bestuurlijk perspectief». Dit rapport was mede gebaseerd op verschillende externe onderzoeken. Dat rapport is vervolgens breed besproken met alle gebruikers van het ruimtelijk stelsel. De resultaten van dit studietraject zijn voor het ruimtelijk planningstelsel positief. Daaruit blijkt dat het stelsel van de WRO zoals dat al decennia bestaat, nog stevig op zijn benen staat. De verschillende wettelijke maatregelen hebben niet geleid tot een aantasting van dat stelsel, maar tot een aanvulling daarop. Die komt er kort gezegd op neer dat, naast het van oudsher in de WRO bekende systeem van ruimtelijke besluitvorming door middel van plannen, zich langzaam maar zeker een lijn ontwikkelt in de richting van besluitvorming over ruimtelijke investeringsprojecten door middel van projectprocedures. Het voorzien in een projectenlijst naast de vanouds bekende planlijst ondervindt brede steun bij de gebruikers van het stelsel. Het onderhavige wetsvoorstel borduurt op die ontwikkeling voort. De resultaten van het bovengenoemde studietraject en mijn bevindingen daarover heb ik neergelegd in mijn brief van 21 oktober 1996 aan de Tweede Kamer.

Hierbij teken ik evenwel nadrukkelijk het volgende aan. De zorg van vrijwel alle fracties over de samenhang in het ruimtelijk planningstelsel en – in verband daarmee – de vraag naar een fundamentele herziening van de WRO zijn voor mij een belangrijk signaal. Ook van de zijde van de wetenschap klinkt hier en daar de roep om een fundamentele herziening. Tegen die achtergrond heb ik bij de behandeling van de VROM-begroting op 21, 22 en 23 oktober 1997 aangekondigd dat ik gaarne met de Tweede Kamer van gedachten wil wisselen over de vraag of de WRO toe is aan een fundamentele herziening. Ten behoeve daarvan is de Tweede Kamer een notitie toegezegd die vóór de verkiezingen aan de Tweede Kamer zal worden toegezonden.

Gelet hierop wordt in de onderhavige nota, waar het gaat om de vragen naar de noodzaak van een fundamentele herziening van de WRO, volstaan met verwijzing naar die notitie.

In dit verband wijs ik evenwel op het volgende. Het onderhavige wetsvoorstel heeft als trefwoorden meegekregen «reparatie» en «lokaal niveau». De in het onderhavige wetsvoorstel vervatte voorstellen zijn van groot belang voor de gemeentelijke ruimtelijke ordeningspraktijk. Duidelijkheid over procedures (een goede afstemming met de Algemene wet bestuursrecht), duidelijkheid over de status van ruimtelijke plannen van rijk en provincie, alsmede een goede planologische besluitvorming ter zake van in de gemeente te realiseren projecten zijn aangelegenheden waar gemeenten en burgers vrijwel dagelijks mee te maken hebben. Om die reden hecht ik aan een spoedige voortgang van het onderhavige wetsvoorstel. Ik wil er dan ook voor pleiten de voortgang van het onderhavige wetsvoorstel niet (te zeer) te belasten met principiële discussies over de eventuele noodzaak van een fundamentele herziening van de WRO.

Voor die discussie biedt de door mij aangekondigde notitie inzake de vraag of een fundamentele herziening van de WRO noodzakelijk en wenselijk is, een geëigender kader. Ik hoop door de verschillende fracties te worden gesteund in mijn streven naar een zo spoedig mogelijke inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel.

Voor een beschouwing over de relatie tussen het in dit wetsvoorstel vervatte voorstel voor de uitbouw van artikel 19 tot een zelfstandige projectprocedure en het bestemmingsplan wordt tenslotte verwezen naar de volgende paragraaf.

2. Vernieuwing en uitbouw van het ruimtelijk planningstelsel

De leden van de VVD-fractie erkennen dat een van de grootste problemen bij een bestemmingsplan de lange duur van de voorbereiding is en dat daarbij plantechische en procedurele complicaties niet uitgesloten zijn. Daarom huldigen deze leden de mening dat het streven naar een betere werking van het bestemmingsplan aan de orde is en dat het denken daarover, ook na de voorliggende wetwijziging, niet mag stoppen. Gezien de strekking van het thans ter tafel liggende voorstel, dat zich in dit geval beperkt tot reparatiewetgeving, willen deze leden, vooruitlopend op meer fundamentele ideeën over de vernieuwing van het ruimtelijk planningstelsel, zich thans beperken tot het nadenken en meewerken aan het meer in lijn brengen van regelgeving met de planningspraktijk op het gemeentelijk niveau en het aanbrengen van vereenvoudigingen in regelgeving waar mogelijk.

Vooraf willen de leden van de VVD-fractie evenwel opmerken dat de voorgestelde wijziging er een is in een lange reeks, waardoor de oorspronkelijk wet van 1965 veel van zijn oorspronkelijke karakter heeft verloren en er een lappendeken van planprocedures is ontstaan. Zij stellen vast dat de vele vaak ad hoc-reparaties afbreuk doen aan de onderlinge samenhang van het ruimtelijk planningstelsel, waardoor het reeds gecompliceerde ruimtelijk ordeningssysteem er niet eenvoudiger of inzichtelijker op wordt. Bovendien hebben de vele aanpassingen niet kunnen voorkomen, dat procedures in de ruimtelijke ordening stroperig, tijdrovend en voor de burger ondoorzichtig zijn. Ook de vervlechting van de ruimtelijke regelgeving met andere wetten, zoals de milieuwetgeving, draagt bij aan de hiervoor genoemde stroperigheid. Deze leden vinden daarom een spoedige, algehele herziening van de WRO noodzakelijk, waarbij zij ook hun eerdere voorstellen voor een één-besluit-regeling willen betrekken.

De leden van de VVD-fractie willen evenwel vasthouden aan het in de WRO gehanteerde beginsel dat het ruimtelijk beleid op alle niveaus op

planmatige wijze dient te geschieden. In dat verband willen zij ook vasthouden aan het bestemmingsplan als primair instrument voor het gemeentelijk ruimtelijk ordeningsbeleid. Als voordeel zien zij dat het bestemmingsplan een gebiedsgerichte benadering levert op basis van een ruimtelijk concept en hiermee zekerheid geeft voor grondgebruikers en bewoners.

De leden van de D66-fractie juichen het toe dat de regering ernaar streeft de procedurele voorwaarden voor het verlenen van vrijstelling en vergunning voor de realisering van een project, te vervangen door een inhoudelijk criterium. Deze leden menen echter dat deze grotere nadruk op inhoudelijke onderbouwing ook heel goed zou kunnen worden gepaard aan handhaving van de centrale plaats die het bestemmingsplan binnen het ruimtelijk ordeningssysteem inneemt. Ook valt te denken aan opnemings van bindende elementen in de ruimtelijke onderbouwing die een zelfstandige projectprocedure mogelijk maakt. Dat zou goed mogelijk zijn door een dergelijke onderbouwing te baseren op een (inter-) gemeentelijk structuurplan. De tweeledige motivering voor de keuze voor een zelfstandige projectprocedure, naast en los van het bestemmingsplan overtuigt deze leden dan ook niet helemaal.

De fractie constateert dat de regering meent dat hiermee in praktische zin tegemoet wordt gekomen aan wensen uit de gemeentelijke praktijk. Een bestemmingsplan zou onvoldoende geschikt zijn om de dynamiek van concrete ruimtelijke beslissingen bij te benen. Dat heeft volgens de leden van de D66-fractie voor een deel zeker ook te maken met de omstandigheid dat gemeenten om welke reden dan ook niet toekomen aan het actualiseren van hun bestemmingsplannen. Het gevaar is niet denkbeeldig dat dit er in de toekomst nog vaker bij in zal schieten, aangezien gemeenten naar verwachting meer energie zullen investeren in het geven van een ruimtelijke visie die nodig is voor vrijstelling voor ruimtelijke projecten die zij graag willen realiseren. Aan het bestemmingsplan zal daardoor mogelijk nog meer dynamiek onttrokken worden en verzanden in een soort ruimtelijk boekhoudkundig instrument. Deze leden vragen de regering om een reactie op deze gedachtengang.

De leden van de D66-fractie vragen de regering verder of het geconstateerde gebrek aan dynamiek van bestemmingsplannen niet tevens reden is om dit instrument een vernieuwende impuls te geven opdat de weg van zelfstandige projectprocedures slechts wordt bewandeld waar dat werkelijk noodzakelijk is.

Ook de leden van de PvdA-fractie stellen kritische vragen over de rol van het bestemmingsplan in de toekomst. Zij willen de in dit wetsvoorstel gemaakte keuze om de artikel 19-procedure te versterken ten koste van het bestemmingsplan ter discussie stellen. Zij vragen welke mogelijkheden er zijn om de procedures rondom het vaststellen en wijzigen van een bestemmingsplan minder zwaar te maken, zodat een artikel 19-procedure minder vaak nodig is.

De leden van de SGP-fractie wijzen op het gevaar van een geleidelijke uitholling van de centrale plaats die het bestemmingsplan in ons planologisch stelsel inneemt. Naar de mening van deze leden wordt met dit wetsvoorstel wederom een stap gezet in de richting van het loslaten van plancoördinatie. Wordt dit, zo vragen deze leden, als zodanig ook door de regering beoogd?

De leden van de GPV-fractie tenslotte vragen of er een ontwikkeling is te verwachten van een grote rol van het plan naar een grote nadruk op projecten?

Ten aanzien van de vragen van de verschillende leden over de gevolgen van het onderhavige wetsvoorstel voor de samenhang in het ruimtelijk

planningstelsel wordt allereerst verwezen naar de beschouwing ter zake in de vorige paragraaf.

Wat betreft de introductie van het nieuwe artikel 19 wordt het volgende opgemerkt.

De discussie over de wenselijkheid van een nieuwe procedure voor gemeenten om projecten te realiseren kan – zoals de leden van de verschillende fracties terecht opmerken – inderdaad niet los worden gezien van de rol van het bestemmingsplan in het gemeentelijk ruimtelijk beleid. Immers, in het huidige systeem van de WRO beschikt de gemeente voor de realisering van projecten over één instrument, nl. het bestemmingsplan. Aanvragen voor de realisering van projecten worden getoetst aan het vigerende bestemmingsplan. Indien de aanvraag in dat bestemmingsplan past, wordt deze gehonoreerd. Wanneer de aanvraag niet spoort met het vigerende bestemmingsplan en de gemeente die aanvraag toch wil honoreren, komt wederom het bestemmingsplan in beeld; het gaat dan evenwel niet meer om het vigerende bestemmingsplan, maar om een, door de gemeente in procedure te brengen, nieuw bestemmingsplan. De gemeente kan dan op basis van artikel 19 van de WRO vrijstelling verlenen van het vigerende plan vooruitlopend op de nieuwe – wederom in bestemmingsplankader te verankeren – planologische situatie.

De filosofie achter dit wettelijk systeem is dat het bestemmingsplan in staat is de dynamiek van gemeentelijke ruimtelijke investeringsprojecten bij te benen. Voor het geval het vigerend bestemmingsplan de investeringsdynamiek niet kan bijbenen, biedt de vrijstelling van artikel 19 op weg naar een nieuw bestemmingsplan uitkomst.

Tot zover het wettelijk systeem, zoals dat al sinds de inwerkingtreding van de WRO in 1965 geldt.

De vraag waar het in dit wetsvoorstel ten principale om gaat, is hoe dit systeem in de praktijk functioneert. Concreet gaat het er om of het bestemmingsplan daadwerkelijk in staat is de dynamiek van ruimtelijke investeringen in de gemeentelijke praktijk bij te benen.

Voor de beantwoording van die vraag acht ik het van belang terug te gaan naar de wijziging van de WRO in 1985.

In de periode tussen de inwerkingtreding van de WRO in 1965 tot aan de wijziging van die wet van 1985 bleek dat artikel 19 van de WRO zeer veelvuldig werd toegepast. De wijze waarop dat artikel in de gemeentelijke praktijk werd gebruikt, spoorde evenwel meestal niet met de bedoeling van de wetgever. In een groot aantal gevallen werd nl. met behulp van artikel 19 op basis van alleen een voorbereidingsbesluit vrijstelling verleend van het vigerende bestemmingsplan zonder dat daarop de door de wetgever nadrukkelijk beoogde bestemmingsplanherziening volgde. Deze praktijk werd nogal eens aangeduid als «het oneigenlijk gebruik van artikel 19», of als «de grote leugen».

De wetgever heeft die praktijk in 1985 willen aanpakken door het bestemmingsplan een flinke nieuwe impuls te geven. De redenering daarbij was dat de grote hoeveelheid artikel 19-toepassingen het gevolg was van de inflexibiliteit van bestemmingsplannen en de lange duur van totstandkoming van die plannen. Door de wetgever werd daarom voorzien in een groot aantal maatregelen ten behoeve van de snelle totstandkoming van flexibele bestemmingsplannen. Met deze maatregelen zou – zo was de filosofie van de wetswijziging van 1985 – het bestemmingsplan daadwerkelijk in staat worden gesteld de gemeentelijke dynamiek bij te benen en zou het veelvuldig en vaak oneigenlijk gebruik van artikel 19 tot het verleden gaan behoren.

De wetswijziging van 1985 ligt nu ruim tien jaar achter ons en hoe is nu de situatie? Uit de evaluatie door de commissie Van Buuren van de wijzigingen van wet en Besluit op de ruimtelijke ordening van 1985 blijkt dat

bestemmingsplannen veel sneller tot stand komen dan vóór de wijziging van 1985; verder behoren de overgedetailleerde plannen van vroeger daadwerkelijk tot het verleden. In dat opzicht is de wetswijziging van 1985 geslaagd te noemen. Tegelijkertijd werd evenwel geconstateerd dat het gebruik van artikel 19 niet is afgenomen. Integendeel, er werden aan het eind van de jaren tachtig en het begin van de jaren negentig nog steeds vele duizenden artikel 19-vrijstellingen per jaar verleend. De gegevens over de jaren 1994, 1995 en 1996 leren dat sprake is van tussen de 11 000 en 12 000 artikel 19-vrijstellingen op jaarbasis. Bovendien moet worden geconstateerd dat het – evenals vóór de wetswijziging van 1985 – in een groot aantal gevallen gaat om een oneigenlijk gebruik van artikel 19.

Welke conclusie moet daaraan worden verbonden? Allereerst dat de wetswijziging van 1985 niet geslaagd is in haar opzet het artikel 19 gebruik terug te dringen. De cijfers zijn wat dat betreft overduidelijk. Belangrijker conclusie is evenwel dat het wettelijk systeem dat uitgaat van het bestemmingsplan als enig kader voor gemeenten om projecten te realiseren, klaarblijkelijk niet voldoet. Bestemmingsplannen alléén, hoe flexibel en actueel deze ook zijn, kunnen de dynamiek van ruimtelijke investeringen binnen de gemeentelijke ruimtelijke praktijk niet bijbenen. Daar is, zo blijkt nu al een aantal decennia, méér voor nodig! Het gaat dan concreet om een instrument naast het bestemmingsplan dat het mogelijk maakt in de situaties waarin het bestemmingsplan tekortschiet, op verantwoorde wijze projecten te realiseren. De gemeentelijke praktijk heeft het ontbreken van zo'n instrument ondervangen door een «creatief» gebruik van artikel 19. Dat artikel is een eigen leven gaan leiden en functioneert in de gemeentelijke praktijk als ware het een gemeentelijke projectprocedure. De jurisprudentie heeft deze praktijk gekanaliseerd.

Bij een dergelijke conclusie moet de wetgever ingrijpen en voorzieningen treffen waarmee niet alleen de gemeente, maar vooral ook de ruimtelijke ordening is gediend. Daarvan is geen sprake, indien, zoals de leden van de PvdA-fractie suggereren, wederom wordt voorzien in maatregelen die ertoe strekken de procedures rondom het vaststellen en wijzigen van het bestemmingsplan minder zwaar te maken. Een dergelijke actie zou een herhaling zijn van de wijziging van 1985. In die situatie moet de wetgever andere maatregelen te treffen, ook wanneer dat gevolgen heeft voor de rol van het bestemmingsplan in het gemeentelijk ruimtelijk beleid zoals de wetgever die oorspronkelijk heeft beoogd. Die stap wordt in het onderhavige wetsvoorstel gezet.

Die stap houdt in dat wordt voorzien in een instrument dat kan worden ingezet in die situaties waarin het bestemmingsplan in zijn dynamiek tekortschiet. Het gaat in dit wetsvoorstel dus niet om een instrument ter vervanging van het bestemmingsplan.. Het nieuwe instrument is ingebed in een – wederom met behulp van artikel 19 te verlenen – vrijstelling van het vigerende bestemmingsplan. Een en ander betekent dat, óók wanneer het onderhavige wetsvoorstel het staatsblad zal hebben bereikt, het bestemmingsplan het primaire kader blijft voor de toetsing van bouwaanvragen. Wat dat aangaat, verandert er niets. Wanneer evenwel het vigerende bestemmingsplan aan de realisering van een door de gemeente gewenst project in de weg staat, wordt de situatie wél anders. Op dat moment nl. komt het nieuwe instrument in beeld. Hoe is dat ingericht?

De thans voor de toepassing van artikel 19 geldende voorwaarden (een voorbereidingsbesluit of een ontwerp voor een herziening van het bestemmingsplan) zijn geschrapt. De koppeling tussen de verlening van vrijstelling en het in procedure brengen van een nieuw bestemmingsplan

wordt losgelaten. Daarmee wordt tevens een einde gemaakt aan het in de jurisprudentie ontwikkelde urgentiecriteria. Dan gaat het er vervolgens om te voorzien in een toetsingskader dat recht doet aan waar het hier om gaat, te weten een verantwoorde besluitvorming over *ruimtelijke* projecten. Om die reden is in dit wetsvoorstel gekozen voor een inhoudelijk toetsingscriterium. Het voorgestelde artikel 19 bepaalt dat vrijstelling kan worden verleend voor de verwezenlijking van een project, «mits dat project is voorzien van een goede ruimtelijke onderbouwing». Dat criterium is van een geheel andere orde dan waarvan in het thans geldende artikel 19 sprake is. De gemeente kan in de toekomst niet meer volstaan met het zetten van een procedurele stap – het nemen van een voorbereidingsbesluit – en het vervolgens verlenen van vrijstelling. In het nieuwe artikel 19 daarentegen staat de goede ruimtelijke ordening centraal. Dan gaat het concreet om het bezien van een project vanuit een ruimtelijke visie. Dit criterium komt dan ook tegemoet aan het door de leden van de VVD-fractie genoemde belang van een ruimtelijk concept.

Ik hoop de verschillende fracties met deze uiteenzetting niet alleen te hebben overtuigd van de noodzaak van het ingrijpen van de wetgever, maar vooral ook van de daarmee beoogde inhoudelijke meerwaarde. Die meerwaarde is te vinden in het toetsingskader voor de besluitvorming over gemeentelijke projecten in die situaties waarin het bestemmingsplan tekortschiet. Dat toetsingskader stelt de ruimtelijke afweging centraal.

In dit verband wil ik ingaan op de door de leden van de D66-fractie geformuleerde aarzelingen ten aanzien van de constatering in de memorie van toelichting dat de introductie van een zelfstandige projectprocedure in de gemeentelijke praktijk kan worden beschouwd als een logisch vervolg op een reeks soortgelijke ingrepen in het ruimtelijk planningstelsel, zoals de Tracéwet, de nimbyregeling, de Ontgrondingenwet e.d..

Hieromtrent merk ik het volgende op.

Centraal element in al de hier genoemde maatregelen is dat het daarin gaat om de besluitvorming over een concreet ruimtelijk project. In de Tracéwet gaat het om de besluitvorming over een rijksweg, een rijks-spoorweg of een landelijke vaarweg. De Ontgrondingenwet betreft de vaststelling van een concrete winplaats voor een ontgroning. Ook in de nimbyregeling gaat het om de realisering van een concreet project, te weten een project van bovenlokaal belang ten aanzien waarvan de besluitvorming in een impasse is geraakt. De besluitvorming verloopt in al deze maatregelen volgens een projectgericht besluitvormingsmodel. De Tracéwet bevat daartoe de specifieke Tracéwetprocedure. In de Ontgrondingenwet is de besluitvorming over de winplaats voor de ontgroning ingebed in de procedure tot vaststelling van een streekplan. In de nimbyregeling krijgt de besluitvorming over het te realiseren project gestalte in de onderbouwing van het nimbyverzoek en de op basis van dat verzoek te verlenen vrijstelling en vergunningen.

Ook in het nieuwe artikel 19 zoals dat in het onderhavige wetsvoorstel gestalte heeft gekregen, is sprake van een besluitvormingsmodel dat specifiek is gericht op het nemen van een besluit over de realisering van een project. De gemeente kan een aanvraag om de realisering van een project dat niet in het vigerende bestemmingsplan past, honoreren, indien dat project kan worden voorzien van «een goede ruimtelijke onderbouwing».

Tegen die achtergrond is dan ook gesteld dat het onderhavige wetsvoorstel voortborduurde op een reeks ingrepen in het ruimtelijk planningstelsel, waarin de besluitvorming gericht op een project, centraal staat.

Het feit dat het in de Tracéwet, de Ontgrondingenwet en de nimbyregeling gaat om de realisering van projecten van bovenlokaal belang, doet aan dit principe niet af.

Op de noodzaak van een adequate procedure voor de besluitvorming over projecten op het lokale niveau is hierboven uitgebreid ingegaan.

Door de leden van de fracties van de PvdA, de VVD, D66, SGP en GPV is indringend gevraagd naar de gevolgen van het in dit wetsvoorstel vervatte voorstel voor verzelfstandiging van artikel 19 voor de positie van het bestemmingsplan. Dat afwijkingen van het bestemmingsplan voortaan via een zelfstandige projectprocedure tot stand zullen worden gebracht, doet ook bij de leden van de CDA-fractie de vraag rijzen naar de waarde en de status van bestemmingsplannen.

Deze leden merken in dit verband op dat de praktijk vermoedelijk zal uitwijzen in hoeverre het nog de moeite waard zal zijn om bestemmingsplannen te maken. Dit nu lijkt de leden van de CDA-fractie een te ongewisse ontwikkeling en een ondergraving van het waardevolle integratie-instrument dat het bestemmingsplan is. Acht de regering – zo vragen deze leden – het wenselijk dat ook op langere termijn het bestemmingsplan in beginsel het toetsingskader zal moeten zijn voor de lokale ruimtelijke ontwikkelingen? Ook de leden van de SGP-fractie informeren hiernaar.

Wat betreft de waarde en status van een bestemmingsplan wordt het volgende opgemerkt. Allereerst is het van belang de verschillende functies van een bestemmingsplan te onderscheiden. Een bestemmingsplan heeft een ontwikkelingsfunctie, een gebruiks- en beheersfunctie en een handhavingsfunctie. Daarnaast is een bestemmingsplan van belang voor de mogelijkheid tot aanwijzing van gronden voor de vestiging van het voorkeursrecht. Tenslotte geldt het bestemmingsplan als grondslag voor onteigening.

Het in dit wetsvoorstel vervatte nieuwe instrument (het nieuwe artikel 19) heeft enkel en alleen een relatie met de ontwikkelingsfunctie van het bestemmingsplan. Het nieuwe instrument brengt geen verandering in de overige functies van het bestemmingsplan. Beheer, gebruik en handhaving van het gemeentelijk ruimtelijk beleid zijn en blijven een zaak van het bestemmingsplan. Een ander instrument dan het bestemmingsplan en in voorkomend geval de leefmilieuverordening staat de gemeente voor die zaken niet ter beschikking. Een gemeente zal alleen al daarom dus altijd behoefte houden aan bestemmingsplannen. Gelet op deze constatering is het vervolgens van belang te bezien welke gevolgen het nieuwe artikel 19 zal hebben voor de ontwikkelingsfunctie van het bestemmingsplan.

De leden van de verschillende fracties vrezen dat de ontwikkelingsfunctie van het bestemmingsplan met de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel langzaam maar zeker uit beeld zal geraken. De leden van de verschillende fracties gaan er daarbij kennelijk van uit dat het voorzien in een zelfstandige projectprocedure bijna per definitie betekent dat een gemeente in het kader van het vaststellen of herzien van een bestemmingsplan geen aandacht meer zal besteden aan de door haar gewenste ontwikkelingsrichtingen.

Het feit dat artikel 19 in dit wetsvoorstel wordt verzelfstandigd, heeft naar mijn oordeel niet zonder meer te betekenen dat gemeenten het bestemmingsplan voortaan alleen nog zullen willen hanteren als gebruiks- en beheersplan. Veel belangrijker in dit verband is op welk gebied een nieuw of te herzien bestemmingsplan betrekking heeft. Wanneer een gemeente een bestemmingsplan of een herziening daarvan in procedure brengt voor een gebied waarin weinig of geen ruimte meer is voor nieuwe ontwikkelingsrichtingen, ligt de keuze voor een bestemmingsplan met een conserverend karakter voor de hand. Bij een bestemmingsplan evenwel

dat betrekking heeft op een gebied dat in ontwikkeling is, ligt het voor de hand een heel ander type bestemmingsplan in procedure te brengen. In die situatie zal de gemeente kiezen voor een bestemmingsplan met een sterk ontwikkelend karakter.

Het feit dat de gemeente met de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel zal beschikken over een zelfstandige procedure om projecten te realiseren, betekent nog niet dat de gemeente daarom geen behoefte meer zal hebben aan een ontwikkelingsgericht bestemmingsplan. Het feit dat het bestemmingsplan ook na de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel het primaire kader blijft voor de toetsing van aanvragen om bouw- en aanlegvergunning, speelt daarbij een niet onbelangrijke rol.

Om die reden kan het ook in de toekomst voor een gemeente veel aantrekkelijker zijn om de door haar gewenste ruimtelijke ontwikkelingsrichtingen in een bestemmingsplan vast te leggen en op basis daarvan – en zonder verdere afweging van de betreffende aanvraag – bouw- of aanlegvergunningen te verlenen dan voor elke aanvraag afzonderlijk steeds de zelfstandige projectprocedure te moeten doorlopen.

Hoe een en ander zich in de bestemmingsplanpraktijk zal ontwikkelen, zal moeten blijken. In dit kader is verder van belang dat gemeenten worden gestimuleerd hun bestemmingsplannen actueel te houden. Voor de maatregelen op dat punt wordt verwezen naar de beschouwing terzake later in deze nota.

Door de leden van de fractie van D66 wordt vervolgens voorgesteld het toetsingscriterium voor het nieuwe artikel 19 strakker te conditioneren. Deze leden stellen daarvoor een aantal voorwaarden voor.

Deze voorwaarden dienen er, aldus deze leden, slechts toe zeker te stellen dat de zelfstandige projectprocedure een uitweg biedt in situaties waarin de ruimtelijke ontwikkelingen daar werkelijk om vragen. Het kan zijn dat in de praktijk zal blijken dat die uitweg in zeer veel situaties op goede gronden kan worden gekozen. Mocht dat het geval blijken, dan is dat het moment om definitieve conclusies te trekken ten aanzien van de effectiviteit van het bestemmingsplan, dat wil zeggen als planningsinstrument. Deze leden vragen de regering een reactie op deze voorstellen afzonderlijk en in samenhang.

Onderstaand worden de verschillende voorstellen van de leden van de D66-fractie besproken.

De eerste voorwaarde zou, aldus deze leden, kunnen zijn dat geen vrijstelling wordt verleend bij sterk verouderde bestemmingsplannen, d.w.z. ouder dan 10 jaar. De leden van de CDA-fractie komen met dezelfde suggestie.

Dit voorstel is bij de voorbereiding van het aan dit wetsvoorstel ten grondslag liggende Kabinetsstandpunt evaluatie WRO/Bro nadrukkelijk gezien. Ook de evaluatiecommissie heeft een dergelijke aanbeveling naar voren gebracht. Aan dit voorstel is één groot bezwaar verbonden. Dit leidt ertoe dat een burger die een bepaald project wil realiseren, daartoe geen mogelijkheden heeft, omdat de gemeente nalatig blijft in het actueel houden van haar bestemmingsplannen. De nalatigheid van de gemeente wordt dan afgewenteld op de burger.

De tweede voorwaarde kan – zo stellen de leden van de fractie van D66 voor – de omvang betreffen van het project waarvoor vrijstelling wordt gevraagd. Deze leden zijn van oordeel dat geen vrijstelling zou moeten worden verleend voor projecten met een omvang van meer dan 25% van het bestemmingsplangebied.

Dit voorstel spoort niet met de aan het nieuwe artikel 19 ten grondslag liggende filosofie dat het hier gaat om een zelfstandig instrument met een

eigen afwegingskader dat kan worden ingezet, indien het vigerende bestemmingsplan aan de realisering van een project in de weg staat. In die filosofie gaat het er om het beoogde project en de daaraan verbonden ruimtelijke consequenties op zijn eigen merites te bekijken. Belangrijker dan de omvang van het project is de uitstraling daarvan voor de omgeving. Het gaat dan om de vraag of en hoe zo'n project past in de ruimtelijke ontwikkeling zoals de gemeente die wil realiseren. Het enkele feit dat het project méér dan 25% van het bestemmingsplangebied betreft, is geen reden de vrijstelling zonder meer te weigeren, of het verlenen van vrijstelling – zoals genoemde leden suggereren – onmogelijk te maken.

De derde door de leden van de fractie van D66 genoemde voorwaarde komt er op neer dat een voorgenomen project zo spoedig mogelijk deel gaat uitmaken van een vernieuwd bestemmingsplan. Dit voorstel is dáárom niet aantrekkelijk, omdat dat per saldo niet veel anders inhoudt dan het verlenen van vrijstelling op basis van de thans geldende wetgeving. Ook daar gaat het er immers om dat vrijstelling wordt verleend, vooruitlopend op een nieuw bestemmingsplan. Eerder is uiteengezet dat de thans geldende wetgeving al jaar en dag in de gemeentelijke ruimtelijke praktijk niet blijkt te werken.

De leden van de fractie van D66 zijn verder van oordeel dat bij de onderbouwing van de keuze voor een zelfstandige projectprocedure in elk geval aannemelijk moet worden gemaakt dat het bestemmingsplan voor de realisering van het desbetreffende project als ruimtelijk planningsinstrument tekortschiet.

Aan een dergelijk voorstel ligt de veronderstelling ten grondslag dat het bestemmingsplan in staat is de dynamiek van de gemeentelijke investeringspraktijk bij te benen. Eerder in deze nota is uiteengezet dat voor die dynamiek het bestemmingsplan als enig kader onvoldoende is. Dat is nu juist de reden dat in het onderhavige wetsvoorstel wordt voorzien in een aanvullend instrument. In die constructie past het niet dat voorafgaande aan de toepassing van het nieuwe instrument steeds moet worden ingegaan op het gebrek aan dynamiek van het bestemmingsplan. De discussie zal zich dan gaan richten op het te kiezen instrument in plaats van op de inhoud.

De volgende door de leden van de D66-fractie genoemde voorwaarde betreft het koppelen van de inzet van het nieuwe artikel 19 aan een deugdelijk indicatief plan. Deze leden wijzen in dit verband op het structuurplan. De leden van deze fractie achten het uit democratisch oogpunt van belang dat zo'n afwegingskader burgers en belangengroeperingen voldoende in de gelegenheid stelt hun belangen te toetsen en eventuele zienswijzen of bedenkingen onder de aandacht te brengen. Ook de leden van de CDA-fractie en de GPV-fractie vragen hoe de regering denkt over de suggestie om het structuurplan als verplichte ruimtelijke onderbouwing van de zelfstandige projectprocedure op te nemen.

In het kabinetsstandpunt evaluatie WRO/Bro is op de voor- en nadelen van een dergelijke koppeling expliciet ingegaan. Het kabinet heeft alles afwegende niet gekozen voor het verplicht stellen van een dergelijke koppeling.

Een eerste bezwaar van het structuurplan als verplicht toetsingskader voor de inzet van artikel 19 is dat dit per saldo neerkomt op een nieuwe planverplichting. Een dergelijke aanpak sluit niet aan bij het streven naar terughoudendheid in het opleggen van nieuwe planverplichtingen. Daarbij komt dat het nog maar de vraag is of het structuurplan – naast het bestemmingsplan – het enige kader is of zou móeten zijn voor het vastleggen van gewenste ruimtelijke ontwikkelingen. Naar mijn oordeel is dat niet het geval; gewenste ruimtelijke ontwikkelingen kunnen evenzeer

gestalte krijgen in de vorm van een structuurschets, een structuurvisie, of dergelijke, en als het gaat om een deelontwikkeling bijvoorbeeld in een beleidsnotitie.

Een tweede bezwaar van het structuurplan (of een vergelijkbaar document) als verplicht toetsingskader voor de inzet van artikel 19 is dat de inzet van dat artikel daarmee té zeer wordt beperkt. Een dergelijk vereiste zou er nl. toe leiden dat een gemeente die niet over een dergelijk document beschikt, elke aanvraag om een project dat niet in het vigerende bestemmingsplan past, zonder meer zou moeten afwijzen. Perspectiefrijke initiatieven komen dan niet verder. Dat is temeer jammer, omdat de ervaring leert dat het veelal de spontane, nog niet eerder voorziene, initiatieven zijn die een impuls geven voor het door de gemeente in gang zetten van een nieuwe ruimtelijke ontwikkelingsrichting.

Uit de onderzoeken die in het kader van het eerder in deze nota genoemde studietraject «Planningstelsel in bestuurlijk perspectief» zijn verricht, blijkt dit nadrukkelijk.

In het onderhavige wetsvoorstel is er daarom van afgezien het nieuwe artikel 19 te binden aan enig bij de gemeente al dan niet reeds op de plank liggend ruimtelijk document waaraan de aanvraag kan worden getoetst, maar gekozen voor een inhoudelijk motiveringsvereiste, te weten een goede ruimtelijke onderbouwing van het project.

De gemeente kan dan de aanvragen, voor zover die niet al kunnen worden gehonoreerd op basis van reeds geformuleerd ruimtelijk beleid (bv. een structuurplan, een structuurschets, een structuurvisie e.d.), bezien vanuit een ruimtelijke visie op de toekomstige ontwikkeling van het gebied waarbinnen de voorgenomen activiteit moet passen en de ruimtelijke effecten van die activiteit op de omgeving. Op basis daarvan besluit de gemeente de gevraagde vrijstelling al dan niet te verlenen. De daarvoor gekozen besluitvormingsprocedure bevat voldoende waarborgen voor de belangen van betrokken burgers.

Uit het bovenstaande moge blijken dat ik er niet voor voel het voor het nieuwe artikel 19 gekozen toetsingscriterium «een goede ruimtelijke onderbouwing» strakker te conditioneren. Gelet daarop is het dan ook niet noodzakelijk, zoals de leden van de D66-fractie voorstellen, aan artikel 19 toe te voegen dat vrijstelling kan worden verleend aan een project dat in meer bestemmingsplannen is gesitueerd en waarbij herziening van de betreffende bestemmingsplannen te veel tijd zal vergen.

De leden van de fractie van D66 zijn verder van oordeel dat de beheersfunctie van bestemmingsplannen door uniformering en vereenvoudiging moet worden versterkt, zowel qua opzet en te volgen procedure als qua geldigheidsbereik. Om die reden zou de in artikel 10 van de WRO opgenomen verplichting bestemmingsplannen vast te stellen, uitgebreid moeten worden met eenzelfde verplichting voor het stedelijk gebied. Verder vragen deze leden de regering de mogelijkheid te onderzoeken binnen bestemmingsplannen «flexibele» bestemmingen op te nemen voor delen van het plangebied die geschikt lijken voor het opvangen van toekomstige ontwikkelingen. Bestemmingsplannen waarin meer in globale zin op komende ontwikkelingen kan worden geanticipeerd, kunnen de bezwaren tegen de gangbare bestemmingsplanpraktijk ondervangen. Zij vragen de regering of zij de mening deelt dat bovengenoemde maatregelen de effectiviteit van het bestemmingsplan als planningsinstrument en handhavinginstrument, ten goede zullen komen.

Het voorstel van de leden van de D66-fractie om de verplichting tot vaststelling van bestemmingsplannen uit te breiden naar het stedelijk

gebied, spoort, zoals reeds eerder werd vermeld, niet met de beoogde terughoudendheid met het opleggen van nieuwe planverplichtingen. Ik onderschrijf het belang van globale en flexibele bestemmingsplannen. Daarbij wijs ik erop dat de WRO en het Bro sedert 1985 daartoe volop mogelijkheden bevatten. Wellicht ten overvloede wordt nog eens gewezen op de mogelijkheid in het bestemmingsplan een beschrijving in hoofdlijnen op te nemen. Ik acht het dan ook niet noodzakelijk ten behoeve van globale en flexibele bestemmingsplannen te voorzien in – extra – wettelijke maatregelen.

Wat betreft de toepassing in de gemeentelijke praktijk van meer globale en flexibele bestemmingsplannen, wordt nog het volgende opgemerkt. Sedert de wetswijziging van 1985 hebben gemeenten hiermee volop en in de regel met succes geëxperimenteerd. Gemeenten worden evenwel ook wel eens in hun streven naar globale en flexibele bestemmingsplannen belemmerd. De ervaring leert dat gemeenten die een bestemmingsplan in procedure brengen met een globaal en flexibel karakter, gaande de bestemmingsplanprocedure nogal eens genoodzaakt worden het betreffende plan meer gedetailleerd in te richten. Het zijn dan de burgers in het betreffende gebied die – tegen de achtergrond van zoveel mogelijk rechtszekerheid – de gemeente daarom verzoeken.

Wat betreft de inrichting van bestemmingsplannen wordt tenslotte gewezen op de uiteenzetting verder in deze nota, waarin wordt ingegaan op maatregelen ter stimulering van het actueel houden van bestemmingsplannen door gemeenten.

3. De zelfstandige projectprocedure

De leden van de PvdA-fractie stellen een aantal vragen over de relatie tussen het in dit wetsvoorstel voorgestelde artikel 19 en het primaat van het bestemmingsplan. Voor het antwoord daarop wordt verwezen naar de in paragraaf 2. van deze nota gegeven uiteenzetting.

In dit verband wijzen deze leden ook op het element rechtszekerheid voor burgers. Naar het oordeel van deze leden moet een eenmaal goedgekeurd bestemmingsplan rechtszekerheid kunnen waarborgen zonder dat burgers tegen afzonderlijke artikel 19-procedures dan wel zelfstandige project-procedures bezwaar moeten maken als hun directe leefomgeving daarbij betrokken raakt.

Het oordeel van de leden van de PvdA-fractie is gebaseerd op de veronderstelling dat burgers onder de huidige wetgeving zonder meer kunnen bouwen op de rechtszekerheid die een eenmaal goedgekeurd bestemmingsplan hun biedt. Die veronderstelling spoort niet in alle gevallen met de werkelijkheid. Immers, al sedert de inwerkingtreding van de WRO in 1965 (zie de uiteenzetting onder 2) wordt veelvuldig gebruik gemaakt van artikel 19. Burgers worden dus al sinds jaar en dag geconfronteerd met door de gemeente voorgenomen vrijstellingen, waartegen zij separaat bezwaar moeten indienen. Juist vanwege het veelvuldig gebruik van artikel 19 is bij de wijziging van de WRO van 1985 voorzien in een zorgvuldige procedure voor de toepassing van artikel 19, waarbij burgers voldoende gelegenheid krijgen voor het indienen van bezwaren tegen een voorgenomen vrijstelling. De onderhavige wetswijziging brengt daarin geen verandering.

Deze leden vragen vervolgens naar de afbakening van het begrip «project». Ook de leden van de CDA-fractie stelden deze vraag. Aan welke voorwaarden moet een plan voldoen om als project voor een zelfstandige projectprocedure in aanmerking te komen en waar ligt de grens met projecten van nationaal of provinciaal belang, zo vragen deze leden?

Het begrip «project» is in de WRO geen nieuw begrip. In artikel 39 wordt gesproken over «grote projecten van nationaal belang». Ook de artikelen 40 en 41 van de WRO spreken over «de verwezenlijking van een project». Hetzelfde geldt voor artikel 36c van de WRO. In dat artikel wordt gesproken over het opnemen van concrete beleidsbeslissingen in een regionaal structuurplan over de locatie van projecten.

Bij de introductie van deze artikelen in de WRO is gezien of het mogelijk is het begrip project te definiëren. Dat nu is – zeker als het gaat om wetgeving – vrijwel ondoenlijk. Daarvoor is de reikwijdte van dat begrip te ruim. In dit verband worden een paar voorbeelden genoemd. De aanleg van één specifieke infrastructurele verbinding kan worden aangemerkt als het verwezenlijken van een project. Het bouwen van één woning kan als project worden gezien, maar het realiseren van een woonwijk kan evenzeer worden aangeduid als een project. Ook een wijziging van gebruik valt onder deze definitie, bijvoorbeeld de wijziging van een woonbestemming in detailhandel.

Om die reden is er bij de introductie van het projectbegrip in genoemde artikelen in de WRO vanaf gezien dit begrip door middel van een begripsomschrijving te definiëren.

Daarbij is er eveneens vanaf gezien begrippen als nationaal belang (artikel 39), regionaal belang (artikel 36c) en bovenlokaal belang (artikel 40) nader te definiëren. De vraag óf en wannéer een project de kwalificatie «van nationaal belang», «van regionaal belang» enz. verkrijgt, is veeleer een onderwerp van politieke besluitvorming dan van juridisch sluitende en helder af te bakenen definities.

Bij het voorgestelde artikel 19 is dezelfde gedragslijn gevolgd en is afgezien van het definiëren van het projectbegrip. Immers, waar het gaat om het verlenen van vrijstelling van het bestemmingsplan, geldt evenzeer dat daarbij sprake kan zijn van zeer uiteenlopende situaties. Dat is overigens ook onder de huidige regelgeving het geval. Ook in het huidige artikel 19 is geen grens opgenomen voor het toepassingsbereik daarvan. Dat blijkt ook in de praktijk. Artikel 19 wordt toegepast ten behoeve van de realisering van kleinschalige projecten die net buiten het bereik van de zogenoemde kruimellijst vallen, maar ook voor ingrijpende projecten, zoals bijvoorbeeld grote kantoren, of zelfs hele woonwijken. In dit kader wordt door de leden van de PvdA-fractie gevraagd of een woningbouwlocatie van 2500 woningen ook als project buiten het bestemmingsplan om gerealiseerd kan worden.

Op basis van de voorgestelde tekst van artikel 19 is het in beginsel mogelijk een woningbouwlocatie van 2500 woningen te realiseren. Dat een gemeente voor een dergelijk project ook daadwerkelijk enkel en alleen artikel 19 zal gebruiken, lijkt mij evenwel een theoretische optie. Immers, het realiseren van een woningbouwlocatie van 2500 woningen is een ingrijpend project dat jaren in beslag neemt. Een woningbouwlocatie van een dergelijke omvang is in het algemeen – voordat de gemeente daarmee concreet aan de slag gaat – al uitgebreid onderwerp van discussie geweest in het kader van de ruimtelijke plannen van rijk, provincie en eventueel de regio. Verder moet er een flinke hoeveelheid onderzoek worden verricht, moet er een m.e.r. procedure worden doorlopen, moeten er gronden worden verworven enz.. Voorts zal de gemeente zich moeten buigen over de inrichting en het beheer van zo'n locatie, zullen er maatregelen moeten worden getroffen op het gebied van geluid enz., enz.. Een bestemmingsplan is voor een project met een dergelijke impact een veel geëigender instrument dan het nieuwe artikel 19.

Het nieuwe artikel 19 zal bij de realisering van een woningbouwlocatie van 2500 woningen overigens wel een rol kunnen spelen. Dat artikel kan

worden ingezet, indien de gemeente – vooruitlopend op het onherroepelijk worden van het betreffende bestemmingsplan – alvast een aanvang wil maken met het gefaseerd realiseren van de betreffende woningbouwlocatie. De aan de toepassing van artikel 19 ten grondslag liggende goede ruimtelijke onderbouwning is dan het ontwerp-bestemmingsplan betreffende de woningbouwlocatie, dan wel het reeds door de gemeenteraad vastgestelde bestemmingsplan terzake.

De leden van de PvdA-fractie vervolgen hun betoog met de vraag of een project op basis van het bestemmingsplan ook nog direct kan worden geweigerd, of dat ieder «project» recht heeft op een behandeling op basis van de zelfstandige projectprocedure?

Ook de leden van de VVD-fractie, de CDA-fractie en de SGP-fractie stellen hierover vragen. Naar het oordeel van deze leden heeft de praktijk behoefte aan een eenvoudige procedure om te komen tot een weigering.

Bij nota van wijziging wordt tegemoet gekomen aan deze wens van de leden van de genoemde fracties. Nadere beschouwing van de praktische consequenties voor de gemeentelijke praktijk van de ten behoeve van de verlening van vrijstelling ex artikel 19 (nieuw) te doorlopen procedure heeft ertoe geleid dat – alsnog – wordt voorzien in een bepaling met dezelfde strekking als het huidige artikel 19a, eerste lid.

De leden van de PvdA-fractie willen tevens weten in hoeverre de kwaliteit van de ruimtelijke ordening, naast efficiency in de besluitvorming, een rol heeft gespeeld bij de voorgestelde herziening van de WRO. Wordt met dit wetsvoorstel de zogenaamde adhoc-planologie gestimuleerd of is de regering van mening juist een zorgvuldiger afweging van ruimtelijke effecten te stimuleren?

Als efficiency in de besluitvorming de enige drijfveer zou zijn geweest, zou de onderhavige wijziging van artikel 19 simpelweg achterwege hebben kunnen blijven; immers, de gemeentelijke praktijk heeft het tekortschieten van het bestemmingsplan op het punt van de dynamiek van ruimtelijke investeringen al lang en breed ondervangen door een «creatief» gebruik van artikel 19. Dat artikel functioneert al sinds jaar en dag in de gemeentelijke praktijk als ware het een gemeentelijke projectprocedure.

Er is evenmin gekozen voor het eenvoudigweg legaliseren van de gegroeide gemeentelijke praktijk. Integendeel, in dit wetsvoorstel staat de ruimtelijke kwaliteit centraal. Immers, het criterium voor het al dan niet honoreren van een aanvraag om vrijstelling van het bestemmingsplan is of het project waarvoor de vrijstelling wordt gevraagd, kan worden voorzien van een goede ruimtelijke onderbouwning.

De leden van de fractie van de PvdA vragen tenslotte naar de rol van de rechter bij het beoordelen van het voor het nieuwe artikel 19 gekozen toetsingscriterium? De leden van de CDA-fractie, de D66-fractie en de SGP-fractie stellen dezelfde vraag. Moet – zo vragen deze leden – de beoordeling of sprake is van een goede ruimtelijke onderbouwning volledig aan de rechter worden overgelaten?

Het gaat bij het nieuwe artikel 19 om een bevoegdheid van de gemeenteraad. Deze kan vrijstelling verlenen van het bestemmingsplan, mits het project waarvoor vrijstelling wordt gevraagd, is voorzien van een goede ruimtelijke onderbouwning. De beoordeling of daarvan sprake is, is dus primair een aangelegenheid voor de gemeenteraad. Verder is voor het verlenen van vrijstelling ingevolge het nieuwe artikel 19 – evenals nu het geval is – een verklaring van geen bezwaar nodig van gedeputeerde staten. Ook dat college zal zich dus een oordeel moeten vormen over de aan de voorgenomen vrijstelling ten grondslag liggende ruimtelijke

onderbouwning. De invulling van het begrip ruimtelijke onderbouwning is dus allerminst een zaak van alleen de rechter. Ingeval tegen de verlening van vrijstelling ex artikel 19 beroep is ingesteld bij de rechter, is het natuurlijk wel de rechter die het laatste woord heeft. In die procedure gaat het om de rechtmatigheid van de verleende vrijstelling. Daarbij speelt de aan de vrijstelling ten grondslag liggende onderbouwning vanzelfsprekend een rol.

De leden van de CDA-fractie hebben moeite met het voorstel om toepassing van de zelfstandige projectprocedure slechts te baseren op een goede ruimtelijke onderbouwning. Hoewel – zo merken deze leden op – met de aanpassing van de artikel 19-procedure getracht wordt een einde te maken aan «incidentenplanologie», lijkt het middel nu erger dan de kwaal. Door invoering van de zelfstandige projectprocedure verschuift het accent in het ruimtelijk beleid van het bedrijven van ruimtelijk beleid in een bredere samenhang (gebiedsgericht/bestemmingsplan) naar het voeren van ruimtelijk beleid per project (zelfstandige projectprocedure). Een optelsom van elkaar niet bijtende projecten is echter wat anders dan een deugdelijke ruimtelijke planning, die burgers en bedrijven voldoende zekerheid biedt. Wat is een goede ruimtelijke onderbouwning? Ook de leden van de SGP-fractie wijzen op het gevaar van gelegenheidsplanologie.

Door de leden van de CDA-fractie wordt terecht gewezen op het belang van het bedrijven van ruimtelijk beleid in een brede samenhang. Dit wetsvoorstel beoogt nu juist aan dat belang tegemoet te komen. Het gaat in het nieuwe artikel 19 immers om de bevoegdheid tot het verlenen van vrijstelling van het bestemmingsplan ten behoeve van de realisering van projecten, mits het project waarvoor de vrijstelling wordt gevraagd kan worden voorzien van een «goede ruimtelijke onderbouwning». Dat betekent dat de gemeente moet aangeven dat het project waarvoor de vrijstelling wordt gevraagd, past in de door de gemeente gewenste ruimtelijke ontwikkelingen. Veelal zal een gemeente de door haar gewenste ruimtelijke ontwikkelingen reeds hebben vastgelegd in – bijvoorbeeld – een structuurplan, een structuurvisie of een vergelijkbaar document. In een dergelijk document gaat het nadrukkelijk om ruimtelijk beleid in een brede samenhang. Als het project waarvoor de vrijstelling wordt gevraagd, in de hoofdlijnen van dat geformuleerde ruimtelijk beleid past, zal de gemeente de vrijstelling kunnen verlenen met verwijzing naar dat beleid.

Gebruikmaking van het nieuwe artikel 19 wordt voor een gemeente complexer, indien zij niet beschikt over een document, waarin de door haar op termijn gewenste ruimtelijke ontwikkelingen zijn neergelegd. Wanneer een gemeente in die situatie wordt geconfronteerd met een aanvraag voor de realisering van een project dat niet in het vigerende bestemmingsplan past en waaraan de gemeente graag haar medewerking wil verlenen, zal de gemeente zich aan de hand van die concrete aanvraag moeten buigen over de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling van het betrokken gebied waarbinnen het project moet passen en de ruimtelijke effecten van het project op de omgeving. Ook dan gaat het dus om het bezien van het project in een brede samenhang. Een en ander krijgt gestalte in de onderbouwning van de te verlenen vrijstelling. Elementen als de aard en omvang van het te realiseren project, de mate van ingrijpendheid daarvan voor de ruimtelijke structuur in het gebied, de relevantie voor het ruimtelijk beleid van andere overheden e.d. zijn bepalend voor de zwaarte van de te leveren onderbouwning.

Uit het bovenstaande moge blijken dat het in het nieuwe artikel 19 dus niet gaat om – zoals de leden van de CDA-fractie vrezen – het voeren van ruimtelijk beleid per project. Integendeel, het voor de toepassing van het

nieuwe artikel 19 gekozen toetsingscriterium vergt nu juist een bredere gebiedsgerichte benadering.

De leden van de CDA-fractie stellen vervolgens een aantal vragen die betrekking hebben op de voor de toepassing van het nieuwe artikel 19 te doorlopen procedurele stappen.

De leden van de CDA-fractie informeren naar het moment waarop bezwaren van derden in de nieuwe artikel 19-procedure aan de orde zijn? Naar het oordeel van deze leden dient er in te worden voorzien dat, alvorens de gemeenteraad besluit, de mogelijke bezwaren bekend zijn.

Het nieuwe artikel 19 doorloopt de procedure als neergelegd in afdeling 3.5 van de Awb. Dit houdt in dat de gemeenteraad een ontwerp-besluit ter inzage legt, waartegen bedenkingen kunnen worden ingebracht. De gemeenteraad neemt pas na afloop van de termijn van terinzageligging een beslissing over het al dan niet aan gedeputeerde staten vragen van een verklaring van geen bezwaar. Bij het nemen van die beslissing door de gemeenteraad, zijn de ingediende bedenkingen dus bij de gemeenteraad bekend.

De leden van de CDA-fractie hebben verder het punt van de leges naar voren gebracht. Wie draagt, zo vragen deze leden, uiteindelijk de kosten die gepaard gaan met de toepassing van de zelfstandige project-procedure? Naar het deze leden voorkomt, is er duidelijk sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid. Het is niet billijk alle kosten op de aanvrager te verhalen. Bij de voorbereiding van bestemmingsplannen worden de kosten immers ook niet op mogelijke belanghebbenden verhaald. Is, zo vragen deze leden de regering bereid hier met concrete voorstellen te komen? De leden van de PvdA-fractie stellen een soortgelijke vraag.

De kosten voor toepassing van artikel 19 WRO worden in de praktijk verhaald op de aanvrager van de vrijstelling. Dit is niet onredelijk; hij vraagt de gemeente immers om een dienst: vrijstelling verlenen van het geldende plan. De leges kunnen alleen gevraagd worden voor de inspanning die de gemeente zich moet getroosten om het verzoek te beoordelen en eventueel te honoreren. Extra publicaties, beoordeling van project en onderbouwing hiervan zijn zaken die voor bepaling van de leges in aanmerking kunnen komen. Het is niet de bedoeling dat wanneer in de vrijstelling wordt bewilligd en er is al een structuurschets, een structuurvisie of een structuurplan dan wel een herziening van het bestemmingsplan in voorbereiding, ter inzage gelegd of wellicht al vastgesteld, de aanvrager in de onkosten van die procedure moet bijdragen. De kosten die met vaststelling of herziening van een schets, visie of plan gepaard gaan, behoren immers uit de algemene middelen via het gemeentefonds te worden voldaan. Voor concrete voorstellen op dit punt zie ik geen aanleiding.

Het volgende punt dat de leden van de CDA-fractie aan de orde stellen, is de kwestie op welk moment de aanvrager van een bouwplan dat via de nieuwe artikel 19-procedure zal lopen, zich kan verzetten tegen de gang van zaken. Immers, een echt besluit zal pas aan het einde van het traject vallen, als de raad beslist. Maar wat te doen als in de daarvoor liggende fase de zaken niet naar wens verlopen? Stel dat de belanghebbende niet ten onrechte vreest dat de voorbereidingen een ongunstige wending nemen. Hoewel in die fase nog geen sprake is van een beslissing, kan de gang van zaken bepalend zijn voor de afloop. Hoe kan de belanghebbende zijn belangen dan optimaal dienen? Ligt het niet – zo merken deze leden op – voor de hand om de belanghebbende in de gelegenheid te stellen te

reageren op een ontwerp-besluit, waarover de provincie zich nog moet uitspreken (eventueel wijziging van artikel 6 WRO met betrekking tot inspraak)?

De kwestie die de leden van de CDA-fractie hier aan de orde stellen, is in wezen van algemene aard. Het gaat daarbij om de wijze van behandeling door bestuursorganen van aanvragen van burgers om een bepaalde beschikking. In informele zin kan een burger die niet tevreden is met de wijze waarop de gemeente zijn aanvraag behandelt, zich altijd tot de gemeente wenden. Waar de leden van de CDA-fractie waarschijnlijk op doelen, betreft de formeel-juridische momenten waarop de burger in zo'n situatie tegen de gemeente kan ageren. Dat hangt af van de voor de betreffende beschikking te doorlopen procedure.

De artikel 19-procedure begint met een beslissing van de gemeenteraad of hij de aanvraag om vrijstelling verder in procedure wil brengen. Is die beslissing negatief, dan kan de burger die de aanvraag om vrijstelling heeft gedaan, tegen die beslissing van de raad bezwaar maken. Wanneer de gemeenteraad bij zijn negatieve beslissing blijft, kan die burger die beslissing vervolgens – zo nodig in twee instanties – aan de rechter voorleggen.

Wanneer de gemeenteraad besluit met de aanvraag om vrijstelling verder te gaan, wordt de procedure van afdeling 3.5 van de Awb doorlopen. Het eerste moment waarop burgers in die procedure kunnen ageren, is in de periode die hun is gegeven voor het indienen van bedenkingen tegen de ontwerp-beschikking zoals die door de gemeente ter inzage is gelegd. Dit betreft zowel de burger die de aanvraag om vrijstelling heeft ingediend, als derden-belanghebbende burgers. Het tweede formeel-juridische moment om te ageren, is tegen de definitieve beslissing van de gemeenteraad. Die beslissing kan – zo nodig eveneens in twee instanties – aan de rechter ter toetsing worden voorgelegd.

Ik neem aan dat het de leden van de CDA-fractie niet te doen is om verdergaande juridificatie ten opzichte van deze procedureregeling op basis van de Algemene wet bestuursrecht.

De leden van de CDA-fractie informeren vervolgens naar de rol van het college van gedeputeerde staten bij de beoordeling van bestemmingsplannen enerzijds en in de nieuwe artikel 19-procedure anderzijds? Ook de leden van de GPV-fractie informeren hiernaar.

De indruk van de leden van de CDA-fractie dat gedeputeerde staten bij het besluit omtrent goedkeuring van een bestemmingsplan een andere competentie hebben dan bij een besluit omtrent een verklaring van geen bezwaar is juist. Dit is al lang in het stelsel van de WRO begrepen. Het beoordelen van bedenkingen van burgers in de bestemmingsplan-procedure is expliciet in de WRO aan gedeputeerde staten toebedeeld. Op basis van artikel 27 van de WRO kan een burger die tijdig bij de gemeenteraad zienswijzen heeft kenbaar gemaakt tegen het ontwerp-bestemmingsplan, vervolgens bedenkingen indienen bij gedeputeerde staten tegen het vastgestelde bestemmingsplan. Deze mogelijkheid bestaat voor iedere burger, voor zover het gaat om wijzigingen die de gemeenteraad bij de vaststelling van het bestemmingsplan ten opzichte van het ontwerp-bestemmingsplan heeft aangebracht. In de bestemmingsplanprocedure hebben gedeputeerde staten dus de taak bedenkingen van burgers te beoordelen.

In de huidige én in de nieuwe artikel 19-procedure is daarvan geen sprake. Burgers kunnen alléén bedenkingen inbrengen bij de gemeente. Het is aan de gemeente om die bedenkingen te beoordelen. Wanneer de gemeente vervolgens besluit bij gedeputeerde staten een verklaring van geen bezwaar aan te vragen, dient zij de bij haar ingediende bedenkingen

aan gedeputeerde staten mee te zenden; m.a.w. gedeputeerde staten hebben hier geen rechtsbeschermingsfunctie. Zij beslissen niet zelfstandig over die bedenkingen, maar kunnen deze eventueel mee laten wegen bij hun toezichtsfunctie, de beoordeling van een goede ruimtelijke ordening. En zo gaat het thans ook. Het wetsvoorstel biedt in dit opzicht niets nieuws. Het is nu alleen als gevolg van de aanpassing aan de Derde tranche Awb met zoveel woorden opgeschreven.

De leden van de CDA-fractie hebben naar aanleiding van de reactie van de VNG van 19 augustus 1997 behoefte aan een nadere verduidelijking van de exacte reikwijdte van het nieuwe artikel 19. Is de stelling juist, zo vragen deze leden, dat dit nieuwe artikel «zich beperkt tot planologische wijzigingen van bovenlokaal belang»? De leden van de SGP-fractie stellen dezelfde vraag.

Naast onderdelen waarop in de hierboven gegeven beschouwingen reeds is ingegaan, betreft deze vraag de toezichhoudende rol van gedeputeerde staten. Voor een beschouwing over deze rol wordt verwezen naar de uitgebreide toelichting bij de nota van wijziging.

De leden van de CDA-fractie vragen tenslotte naar de verhouding tussen de consequentie van het doorlopen van de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.5 Awb en artikel 49, vierde lid, van de Woningwet? De leden van de SGP-fractie stellen dezelfde vraag.

Artikel 46, derde lid, van de Woningwet bepaalt dat een aanvraag om bouwvergunning, die slechts kan worden verleend nadat op basis van de WRO vrijstelling van het bestemmingsplan is verleend, wordt aangemerkt mede een verzoek om zodanige vrijstelling in te houden. In artikel 49, vijfde lid (nieuw), van de Woningwet is bepaald dat de verlening van de vrijstelling voor de mogelijkheid van beroep ingevolge hoofdstuk 8 van de Algemene wet bestuursrecht wordt geacht deel uit te maken van de beschikking waarop zij betrekking heeft, met andere woorden de beschikking tot verlening of weigering van de bouwvergunning. Voor de bouwvergunning geldt de bezwaar- en beroepsprocedure van de hoofdstukken 6, 7 en 8 van de Awb. Het beroep wordt ingesteld bij de rechtbank en hoger beroep is mogelijk bij de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

In het wetsvoorstel geschiedt de voorbereiding van de vrijstelling ex artikel 19, eerste lid, via de uitgebreide voorbereidingsprocedure van afd. 3.5 van de Awb. Tegen het vrijstellingsbesluit kan beroep worden ingesteld bij de rechtbank en hoger beroep bij de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Ingevolge artikel 7:1, eerste lid, van de Awb hoeft alvorens tegen het vrijstellingsbesluit beroep wordt ingesteld, niet eerst een bezwaarschriftenprocedure te worden gevolgd.

Artikel 49, vijfde lid (nieuw), van de Woningwet heeft tot gevolg dat tegen de verleende vrijstelling geen zelfstandig beroep open staat, maar dat dit beroep meeloopt met het beroep tegen de bouwvergunning. Met betrekking tot bezwaarschriften ligt dat anders. Formeel loopt het vrijstellingsbesluit niet mee in de bezwaarschriftenprocedure ten aanzien van de bouwvergunning. Omdat het beroep tegen de vrijstelling deel uit maakt van het beroep tegen de bouwvergunning, zal dit beroep wel moeten wachten op de afronding van de bezwaarschriftenprocedure met betrekking tot de bouwvergunning. Dit wordt echter gerechtvaardigd door het feit dat de bouwvergunning en de vrijstelling materieel dezelfde zaak betreffen. Om te voorkomen dat met betrekking tot het vrijstellingsbesluit de beroepstermijn verloopt is in de nota van wijziging de bepaling opgenomen dat, in afwijking van artikel 6:8 van de Algemene wet bestuursrecht, de termijn voor het indienen van een beroepschrift tegen het vrijstellingsbesluit aanvangt met ingang van de dag waarop beroep

kan worden ingesteld tegen de beschikking met betrekking tot de bouwvergunning.

Indien echter een nieuw bestemmingsplan of een herziening daarvan wordt voorbereid, komt het veelvuldig voor dat de procedures van artikel 19, eerste lid (nieuw), WRO, artikel 46, zesde lid, en artikel 50, vijfde lid, Woningwet (doorbreking aanhouding aanleg-/bouwvergunningaanvraag, zgn. anticipatie) gelijktijdig worden doorlopen. Op deze anticipatie is de procedure van artikel 19a WRO van overeenkomstige toepassing verklaard. In dat geval geldt voor beide procedures afdeling 3.5 Awb.

De leden van de VVD-fractie zijn overtuigd van de behoefte in de gemeentelijke praktijk aan een zelfstandige projectbevoegdheid. Met de aanpassing van artikel 19 WRO wordt volgens deze leden beter tegemoet gekomen aan de bestaande praktijk. Een verder voordeel zien zij ook in het feit dat met de voorgestelde procedure de ruimtelijke motivering meer nadruk krijgt en een formele plaats krijgt in de procedure. Wel hebben deze leden nog zorgen of er in de praktijk voldoende helderheid is over de inhoud van deze onderbouwing. De leden van de VVD-fractie achten het niet ondenkbaar dat met de huidige omschrijving straks via de jurisprudentie alsnog nieuwe vormcriteria gehanteerd zullen worden of dat de rechter zeer inhoudelijk gaat beoordelen of de geboden ruimtelijke onderbouwing wel voldoet. Genoemde leden zouden dat minder wenselijk vinden en vragen of de regering mogelijkheden ziet om meer duidelijkheid te scheppen? Ook de leden van de RPF-fractie stellen dat voorkomen moet worden dat via jurisprudentie alsnog nieuwe vormcriteria gesteld zullen worden of dat de rechter inhoudelijk gaat beoordelen of de geboden ruimtelijke ordening wel voldoet.

Het verheugt mij dat de leden van de VVD-fractie zich verenigen met het in dit wetsvoorstel vervatte voorstel voor een nieuw artikel 19, alsmede met het daarvoor gekozen toetsingscriterium, nl. «een goede ruimtelijke onderbouwing».

Wat betreft de vraag van de leden van de VVD-fractie en overigens ook van de leden van de RPF-fractie om meer duidelijkheid te scheppen over dit criterium teneinde te voorkomen dat straks via de huidige jurisprudentie alsnog nieuwe vormcriteria gehanteerd zullen worden, wordt het volgende opgemerkt.

Uit de redactie van artikel 19, eerste lid, waarin wordt gesproken van «mits dat project is voorzien van een goede ruimtelijke onderbouwing» blijkt dat het hier om een inhoudelijk criterium gaat. In deze bepaling wordt doelbewust geen enkel voorschrift gegeven over de vorm waarin de goede ruimtelijke onderbouwing gestalte moet krijgen. In de volgende volzin van dit artikellid staat alleen vermeld dat het vrijstellingsbesluit «de ruimtelijke onderbouwing bevat en de afwegingen die aan het verlenen van vrijstelling ten grondslag liggen». Ik zie geen kans in de sfeer van wetgeving nog duidelijker aan te geven dat de concrete invulling van dit criterium vormvrij is.

Wél wordt op deze plaats nogmaals benadrukt dat de vorm waarin een gemeente per concreet geval aan dit criterium gestalte geeft, geheel vormvrij is. In de memorie van toelichting is daaromtrent gesteld: «niet de vorm, maar de inhoud is bepalend».

Wat betreft de vraag van deze leden en de leden van de RPF-fractie of het mogelijk is te voorkomen dat de rechter zeer inhoudelijk gaat beoordelen of de geboden ruimtelijke onderbouwing wel voldoet, zie ik evenmin mogelijkheden in de sfeer van wetgeving. Ten aanzien van deze vraag wil ik volstaan met de constatering dat de invulling van «de goede ruimtelijke onderbouwing» een zaak is van de voor de verlening van vrijstelling verantwoordelijke bestuursorganen. Het gaat daarbij primair om de gemeenteraad die de vrijstelling verleent en in de tweede plaats om

gedeputeerde staten die daarbij een toezichthoudende rol vervullen. Ik ga ervan uit dat de rechter zich bij zijn toetsing zal beperken tot de al dan niet rechtmatigheid van de verleende vrijstelling en de daaraan ten grondslag liggende onderbouwing.

De leden van de VVD-fractie wijzen erop dat het nieuwe artikel 19 in tegenstelling tot het oude artikel 19 spreekt over een «project», waarvan de betekenis niet juridisch is af te bakenen. Zou het, zo vragen deze leden, daarom niet te verkiezen zijn om in plaats van over een «project» te spreken over de bevoegdheid om vrijstelling te verlenen.

Eerder in deze nota is ingegaan op het begrip «project». Naar die uiteenzetting wordt op deze plaats verwezen. Dat in het nieuwe artikel 19 wordt gesproken over «de verwezenlijking van een project», betreft een bewuste keuze. Het gaat er in dit wetsvoorstel immers om de gemeente toe te rusten met een zelfstandige projectprocedure. Die intentie moet dan ook in de daartoe strekkende wetsbepaling doorklinken.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af of er aansluitend bij de Awb-systematiek iets voor te zeggen zou zijn dat niet de activiteit, maar het vrijstellingsbesluit zelf voldoende ruimtelijk onderbouwd moet zijn. Is op dit punt de afstemming met de Awb optimaal, aldus deze leden?

Artikel 19, eerste lid, eerste volzin, bepaalt dat vrijstelling kan worden verleend ten behoeve van de verwezenlijking van een project «mits dat project is voorzien van een goede ruimtelijke onderbouwing». Uit die redactie blijkt dat «een goede ruimtelijke onderbouwing» dus het criterium is waaraan de aanvraag om vrijstelling door de gemeenteraad moet worden getoetst.

In artikel 19a, eerste lid, komt de afstemming met de Awb in beeld. Daarin wordt bepaald dat het vrijstellingsbesluit de ruimtelijke onderbouwing moet bevatten.

De leden van de VVD-fractie vragen wie uiteindelijk de ruimtelijke onderbouwing kan of mag leveren? Het wetsvoorstel biedt deze leden geen afdoende duidelijkheid. Kan behalve het gemeentebestuur ook de aanvrager in casu een private partij met een eigen ruimtelijke onderbouwing komen? In dat geval zou de gemeente een eventuele afwijzing, met het oog op beginselen van behoorlijk bestuur, goed moeten motiveren. Daarmee zouden gemeenten evenwel een nieuwe taak krijgen en de traditionele weigeringsgrond kwijt raken. Deze leden vragen terzake een nadere verduidelijking. Ook de leden van de SGP-fractie vragen of de aanvrager met een eigen ruimtelijke onderbouwing kan komen.

Het gaat in het nieuwe artikel 19 om een bevoegdheid van de gemeenteraad. Dat orgaan besluit over het verlenen of weigeren van de gevraagde vrijstelling. Die beslissing moet dus altijd door de gemeenteraad zelf worden gemotiveerd. Ingeval van verlening van de vrijstelling moet de goede ruimtelijke onderbouwing in het vrijstellingsbesluit zijn opgenomen. Dat is de verantwoordelijkheid van de gemeenteraad. Die verantwoordelijkheid staat er evenwel niet aan in de weg dat de aanvrager van de vrijstelling er bij gebaat kan zijn de gemeente een handje te helpen bij het formuleren van de ruimtelijke onderbouwing. Een private partij kan de gemeente voorzien van een panklare ruimtelijke onderbouwing. Die «service» van de aanvrager ontslaat de gemeenteraad evenwel nadrukkelijk niet van zijn verantwoordelijkheid voor de inhoud van de ruimtelijke onderbouwing.

Het bij de gemeente indienen van een verzoek om vrijstelling vergezeld van een panklare onderbouwing, betekent overigens allerm minst dat de gemeente zo'n verzoek onmiddellijk zal honoreren. Het gaat in artikel 19

immers om een bevoegdheid van de gemeenteraad vrijstelling te verlenen van het vigerende bestemmingsplan. Indien de gemeenteraad het in het bestemmingsplan vervatte ruimtelijk beleid waarvan vrijstelling wordt gevraagd, nog volledig onderschrijft, zal hij de gevraagde vrijstelling om die reden en met die motivering weigeren. Ook bedenkingen van derden kunnen aanleiding zijn voor de gemeenteraad om de vrijstelling te weigeren. In de motivering van de weigering zal dan worden gewezen op de nadelige gevolgen van de gevraagde vrijstelling voor derden-belanghebbenden.

De leden van de VVD-fractie gaan uitgebreid in op de in dit wetsvoorstel voorgestelde ont koppeling tussen het gebruik van artikel 19 en een nieuw bestemmingsplan. Deze leden merken op dat het gevolg van deze ont koppeling zou kunnen zijn dat het bestemmingsplan meer naar de achtergrond wordt gedrongen. Dat vinden deze leden minder wenselijk. Zij bepleiten, evenals de leden van de SGP-fractie, dat de regering maatregelen neemt die ertoe leiden dat gemeenten over actuele bestemmingsplannen (blijven) beschikken. Deze leden zien het maken van bestemmingsplannen voor gemeenten als een moeizame en kostbare aangelegenheid.

Zelfstandige projectprocedures daarentegen zijn eenvoudiger en de kosten kunnen door de gemeenten worden afgewenteld op de initiatiefnemers van projecten.

Deze leden vrezen dat verouderde plannen afbreuk doen aan de rechtszekerheid van grondgebruikers, bewoners en andere belanghebbenden. Zij stellen daarom voor om de vrijstellingsverlening te koppelen aan een actueel plan. Fixatie van bestemmingsplannen op een bepaalde termijn zou misschien iets te rigide zijn. Daarom stellen de leden van de VVD-fractie voor dat voorzover een bestemmingsplan gedurende een periode van 10 jaar niet is herzien, de gemeenteraad, ingeval hij geen herziening nodig acht, dient te verklaren dat het plan nog steeds voldoet aan de eisen die artikel 10, eerste lid, van de WRO aan bestemmingsplannen stelt. In zijn artikel in het septembernummer van Bouwrecht van 1997 komt Prof. Van Buuren met dezelfde suggestie. Aanvullend zou, aldus de leden van de VVD-fractie, kunnen worden bepaald dat, zolang de gemeenteraad dit niet heeft verklaard noch het bestemmingsplan is herzien, voor vrijstellingen die via toepassing van artikel 19 WRO worden verleend, geen kosten aan de aanvragers in rekening mogen worden gebracht, dus ook niet via legesheffing. Deze leden vragen de regering om een nader standpunt over de wijze waarop zij denkt dat gemeenten ondanks de zelfstandige projectprocedure voldoende inspanningen zullen verrichten om bestemmingsplannen actueel te houden, zulks in het belang van de burger.

Het belang van actuele bestemmingsplannen wordt door mij nadrukkelijk onderschreven. Ik heb mij daarom intensief beraden over maatregelen waarmee kan worden bereikt dat gemeenten hun bestemmingsplanbestand ook daadwerkelijk actueel houden. Hieromtrent wordt het volgende opgemerkt.

De leden van de VVD-fractie wijzen in dit verband onder meer op de mogelijkheid van een soort tienjaarlijkse herijkingsplicht voor de gemeente, waarbij de gemeenteraad ófwel besluit tot herziening van het bestemmingsplan, ófwel verklaart dat het bestemmingsplan nog steeds voldoet. Het door een gemeente regelmatig herijken van bestemmingsplannen spreekt mij in beleidsmatig opzicht aan. Die suggestie is in lijn met de in het kabinetsstandpunt evaluatie WRO/Bro vervatte suggestie richting gemeenten om jaarlijks in het kader van de begrotingsbehandeling verslag te doen over het gevoerde ruimtelijk beleid en in datzelfde kader de actualiteit van dat beleid te bezien.

Lastiger wordt het, indien, zoals de leden van de VVD-fractie suggereren, aan zo'n herijking ook juridische gevolgen – al dan niet in combinatie met de onmogelijkheid leges te heffen – worden verbonden. Dit zou nl. betekenen dat een gemeente door middel van één simpele verklaring inhoudende dat het bestemmingsplan nog steeds actueel is, de inrichting van een gebied voor een maximale periode van nog eens tien jaar in juridisch bindende zin vastlegt. Burgers komen bij een dergelijke aanpak niet in beeld. Ook de provincie die bestemmingsplannen en herzieningen daarvan nadrukkelijk toetst op de relatie met het rijks- en provinciaal ruimtelijk beleid, heeft in die situatie het nakijken. Dit voorstel van de leden van de VVD-fractie, hoe aantrekkelijk dat in eerste instantie ook oogt, komt er per saldo op neer dat een gemeente het bestemmingsplan opnieuw voor een periode van tien jaar ongewijzigd vaststelt, zonder dat daarbij recht is gedaan aan de aan de bestemmingsplanprocedure verbonden rechtswaarborgen.

Het hierbedoelde voorstel van de leden van de VVD-fractie zou in de praktische toepassing daarvan bovendien een heel ander effect kunnen sorteren dan door genoemde leden wordt beoogd. Een dergelijk voorstel geeft nl. aan onwillige gemeenten een handvat om elke tien jaar – keurig volgens het boekje – een formeel juridische verklaring af te geven dat het bestemmingsplan nog actueel is. Of die verklaring daadwerkelijk strookt met de werkelijkheid, is nog maar de vraag. De gemeente heeft met zo'n verklaring dan aan haar wettelijke verplichtingen voldaan en kan het daadwerkelijk ter hand nemen van een bestemmingsplanherziening weer voor een periode van tien jaar voor zich uit schuiven. Bovendien kan zij omdat zij de vereiste verklaring heeft afgegeven, gewoon leges blijven innen.

Voorts kan men zich bij het overnemen van dit voorstel afvragen hoe de verklaring dat het bestemmingsplan het actuele ruimtelijke beleid weergeeft, zich verhoudt tot het met toepassing van artikel 19 meewerken aan een project dat in strijd is met dat bestemmingsplan.

Uit het bovenstaande moge blijken dat aan dit voorstel van de leden van de VVD-fractie een behoorlijk aantal haken en ogen is verbonden. Om die reden wordt dit voorstel in het kader van dit wetsvoorstel niet verder in overweging genomen.

Welke maatregelen ten behoeve van het actueel houden van bestemmingsplannen zijn dan wél opportuun?

Zowel bij de voorbereiding van het kabinetsstandpunt evaluatie WRO/Bro, als bij de voorbereiding van het onderhavige wetsvoorstel is bezien of in de sfeer van wetgeving maatregelen denkbaar zijn waarmee gemeenten kunnen worden gedwongen tot het actueel houden van bestemmingsplannen. Daarbij zou kunnen worden gedacht aan sancties op het niet nakomen van de tien-jaarlijkse herzieningsplicht. Daarover is uitgebreid met deskundigen uit – met name – provinciale kring van gedachten gewisseld. Een aantal varianten is in dat kader de revue gepasseerd. Eén van de varianten betrof het na verloop van een termijn van tien jaar van rechtswege laten vervallen van het bestemmingsplan, tenzij de gemeente tijdig een bestemmingsplanherziening in procedure heeft gebracht. In die variant is het middel erger dan de kwaal; dat zou er nl. toe leiden dat een geheel bestemmingsplangebied na verloop van tien jaar «vogelvrij» wordt. De rechtszekerheid in dat gebied is dan ver te zoeken. Een andere variant betrof het na verloop van tien jaar van rechtswege laten vervallen van de bevoegdheid van de gemeenteraad tot herziening van het bestemmingsplan en het verschuiven van die bevoegdheid naar het provinciaal bestuur. Die variant is in de praktische uitvoering noch wenselijk noch werkbaar. Het provinciaal bestuur zou dan de ruimtelijke inrichting van een gedeelte van het gemeentelijk grondgebied voor zijn rekening moeten nemen.

Het bevrozen van de artikel 19 toepassing bij niet tijdige bestemmingsplanherziening is evenmin een begaanbare weg. De leden van de VVD-fractie wijzen er terecht op dat de problematiek van nalatige gemeenten dan wordt afgewenteld op de burger die een initiatief wil nemen. Ten aanzien van de hierboven beschreven voorstellen van de leden van de VVD-fractie zijn eveneens haken en ogen gesignaleerd. Samenvattend moet worden gesignaleerd dat wat betreft het ontwikkelen van wettelijke maatregelen ten behoeve van het actueel houden van bestemmingsplannen «het ei van Columbus» nog niet is gevonden.

Het aanpakken van de problematiek van verouderde bestemmingsplannen is, gelet op het bovenstaande, over een andere boeg gegooid. Daarbij gaat het er om door middel van stimulerende maatregelen gemeenten te bewegen hun bestemmingsplannen te actualiseren. Door de leden van de PvdA-fractie is hier nadrukkelijk om gevraagd. Voor een dergelijke aanpak is temeer aanleiding, aangezien het niet (tijdig) ter hand nemen van bestemmingsplanherzieningen door gemeenten vaak niet zozeer een kwestie is van bestuurlijke onwil, maar veeleer te maken heeft met problemen in de logistieke sfeer, zoals onvoldoende deskundigheid bij gemeenten, onvoldoende mogelijkheden in de sfeer van automatisering e.d..

Over het ontwikkelen van stimulerende maatregelen is intensief met deskundigen uit provinciale kring overlegd. In die kring zijn ideeën ontwikkeld om het bestemmingsplanwerk en de daarbij behorende procedures waar mogelijk te vereenvoudigen. Daarbij wordt gedacht aan het ontwikkelen van een set veel voorkomende standaardbestemmingen waarvoor standaardvoorschriften gelden die «judge-proof» zijn. Met het hanteren van dergelijke standaardbestemmingen kunnen gemeenten er van op aan dat provinciale goedkeuring ten aanzien van een bestemmingsaanduiding en de daarbij behorende voorschriften een formaliteit wordt («goedkeuring per kerende post») en dat ook bij rechterlijke toetsing geen verrassingen behoeven op te treden. Bovendien kan zich voor die standaardsituaties een duidelijker te toetsen handhavingbeleid ontwikkelen.

Om dit doel te bereiken moet aan de standaardbestemmingen/voorschriften een status worden verleend die de vorm krijgt van een «certificering» door provincies en rechterlijke macht (Raad van State). Alvorens het zover is, dient echter eerst een verkenning plaats te vinden naar mogelijk reeds bestaande systemen en methoden. Het idee is immers niet geheel nieuw. In het verleden zijn in het kader van het project «Op dezelfde leest» en het vervolg daarop al belangrijke vorderingen gemaakt met de uniformering en standaardisering van bestemmingsaanduidingen c.q. planvoorschriften, maar daaraan is geen bestuurlijk/juridische status gegeven als in bovenbedoelde zin. Voor zover bekend zijn in Duitsland daar al wel meer ervaringen mee opgedaan. Deze ervaringen zullen bij de uitwerking van het project betrokken worden, waarbij gezien kan worden in hoeverre de Duitse aanpak ook in de Nederlandse verhoudingen kan werken.

Tevens wordt nagegaan of door het ontwikkelen van een eenvoudig standaard soft-ware pakket een digitale koppeling is te leggen tussen het vervaardigen van bestemmingsplankaarten en voorschriften.

Of de doelstellingen van het project haalbaar zijn kan op dit moment nog niet worden overzien. Daarom is in december 1997 een inventarisatie en oriëntatiefase gestart en zullen in een tweede fase enkele proefmodellen worden ontwikkeld. Daarbij zullen de provincies en de gemeenten nauw worden betrokken om het draagvlak voor het project te versterken.

De leden van de VVD-fractie vragen vervolgens of het in het belang van de duidelijkheid en inzichtelijkheid voor de burger niet te overwegen zou zijn om vrijstellingen na verloop van tijd op te nemen in het bestem-

mingsplan. Zij zijn er voor om daartoe een stimulans in te bouwen. Een korte termijn oplossing zou kunnen zijn dit te doen via een aantekening in het bestemmingsplan. Zij verkiezen dat de burger slechts met één planfiguur te maken heeft.

Een burger die informatie wenst over de bestemmingen in een bepaald gebied, zal zich daartoe tot de gemeente wenden en zich in de eerste plaats op de hoogte stellen van het in dat gebied vigerende bestemmingsplan. Die informatie alléén is in de meerderheid van de gevallen niet voldoende. Immers, de WRO kent al sinds jaar en dag verschillende mogelijkheden voor het verlenen van vrijstellingen van een vigerend bestemmingsplan. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan tijdelijke vrijstellingen ex artikel 17 van de WRO, aan vrijstellingen voor kassen ex artikel 18, of aan vrijstellingen voor kleine bouwwerken ingevolge artikel 18a van de wet. Hetzelfde geldt voor vrijstellingen die een gemeente ingevolge het huidige artikel 19 heeft verleend. De ervaring leert immers dat artikel 19 vrijstellingen veelal niet worden gevolgd door een herziening van het bestemmingsplan.

Gemeenten zijn dus al sinds jaar en dag gewend een burger niet alleen te informeren over het vigerende bestemmingsplan, maar ook over de vrijstellingen die ten aanzien van dat plan zijn verleend. Naar mijn oordeel wordt die situatie met de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel niet wezenlijk anders. Ik zie dan ook geen aanleiding wettelijke voorzieningen te treffen voor de wijze waarop een gemeente de door haar ingevolge het nieuwe artikel 19 te verlenen vrijstellingen zal registreren.

De leden van de VVD-fractie wijzen er in dit verband op dat het gestelde op bladzijde 11 van de memorie van toelichting onvoldoende helderheid geeft over de relatie tussen een ingevolge het nieuwe artikel 19 verleende vrijstelling en het geldende bestemmingsplan.

Indien een gemeente aan een aanvraag om de realisering van een project dat niet in het vigerende bestemmingsplan past planologische medewerking wil verlenen, kan zij daartoe, mits het project kan worden voorzien van een goede ruimtelijke onderbouwing, gebruik maken van de in dit wetsvoorstel voorgestelde zelfstandige projectprocedure. Tot deze procedure behoort, dat vrijstelling wordt verleend van het geldende bestemmingsplan ten behoeve van de realisering van dat concrete project. Van een wijziging van de bestemming of overige onderdelen van het bestemmingsplan is dus nadrukkelijk geen sprake.

Dit kan het beste worden geïllustreerd aan de hand van een voorbeeld. Een initiatiefnemer wil op een bepaalde locatie in een gebied met de bestemming «kantoren» een hotel bouwen. Wanneer dat project kan worden voorzien van een goede ruimtelijke onderbouwing, kan de gemeente vrijstelling verlenen van de bestemming kantoren ten behoeve van de realisering van dat hotel op die locatie. De bestemming «kantoren» blijft evenwel vigerend.

We zijn inmiddels een aantal jaren verder en een initiatiefnemer dient bij de gemeente een aanvraag in om het hotel te gaan verbouwen tot kantoor. Het bestemmingsplan is in die jaren niet gewijzigd. De gemeente toetst die aanvraag dan conform de voorschriften van de Woningwet aan het bestemmingsplan; voor dat gebied geldt dus nog steeds de bestemming «kantoren». De gemeente zal de aanvraag dan moeten honoreren.

Wanneer die initiatiefnemer het hotel niet wil gaan verbouwen tot kantoor maar tot appartementencomplex, zal de gemeente die aanvraag ófwel afwijzen ófwel, wanneer zij daaraan haar medewerking wil verlenen – wederom – vrijstelling ex artikel 19 verlenen van de bestemming

«kantoren» ten behoeve van de realisering van het appartementencomplex.

De leden van de VVD-fractie hebben verder nog vragen over de positie van de nu voorgestelde zelfstandige projectprocedure ten opzichte van andere instrumenten in de ruimtelijke ordening, zoals toepassing van het gemeentelijk voorkeursrecht, onteigening en planschade. Deze leden vragen de regering de werking van het nieuwe artikel 19 in relatie tot voornoemde instrumenten uiteen te zetten.

Het antwoord op deze vraag kan kort zijn. Het voorgestelde artikel 19 heeft geen consequenties voor instrumenten zoals het gemeentelijk voorkeursrecht, onteigening en planschade. Voor het vestigen van een voorkeursrecht blijft een gemeentelijk structuurplan of een bestemmingsplan noodzakelijk.

Artikel 19 zoals dat thans luidt, biedt een grondslag voor de zogenoemde bouwplanontteigening, alsmede voor een verzoek om planschade ex artikel 49 WRO. De betreffende bepalingen zijn voor het nieuwe artikel 19 onverkort van toepassing.

De leden van de VVD-fractie vragen welke visie de regering huldigt met betrekking tot een provinciale projectprocedure, bijvoorbeeld in relatie met de realisatie van infrastructurele werken.

In mijn brief van 18 juli 1997 aan Uw Kamer betreffende «Besluitvorming over grote projecten», is een passage opgenomen over een eventuele provinciale projectprocedure. Daarbij werd gewezen op een onderzoek in opdracht van VROM van Coopers & Lybrand dat in de zomer van 1997 werd afgerond met als titel «De realiteit van provinciale projecten». Uit dat onderzoek is gebleken dat aan het voorzien in een provinciale projectprocedure geen prioriteit behoeft te worden toegekend. Daaruit bleek veeleer dat de toepassing van het huidige wettelijk en niet wettelijk instrumentarium kan worden verbeterd, alsmede dat aandacht moet worden besteed aan de verbetering van het functioneren van de bestuursorganen bij de uitvoering van een bovenlokaal project. Het gaat daarbij met name om de planning en beheersing van projecten, met andere woorden een goed projectmanagement. In genoemde brief is gesteld dat ik mij hierop in overleg met het IPO zal beraden. Daarbij kunnen ook de bevindingen uit het bestuurlijke vernieuwings-experiment «Fryslân fernijt» een rol spelen.

De leden van de D66-fractie menen dat de voorgestelde zelfstandige projectprocedure terecht in de vorm is gegoten van een vrijstelling van het bestemmingsplan. Daarmee wordt tenminste formeel tot uitdrukking gebracht dat het bestemmingsplan in eerste instantie in alle gevallen het toetsingskader voor het ruimtelijke ordeningsbeleid blijft, tenzij bij een toekomstige volledige herziening van de WRO op grond van opgedane ervaringen anders wordt besloten.

De leden van deze fractie vinden dat het primaat van het bestemmingsplan beter tot uitdrukking zou moeten komen in de voorwaarden waaronder verlening van vrijstelling in het wetsvoorstel mogelijk wordt gemaakt. Het is op zichzelf toe te juichen, zo oordelen deze leden, dat de regering die vrijstelling mogelijk wil maken op grond van het inhoudelijke criterium «een goede ruimtelijke onderbouwing». Deze leden komen met een aantal voorstellen terzake.

Voor de reactie op de voorstellen van deze leden terzake wordt verwezen naar de beschouwing eerder in deze nota, onder het hoofdstuk «Vernieuwing en uitbouw van het ruimtelijk planningstelsel».

Deze leden verwijzen in dit verband verder naar het algemeen overleg van 1 november 1995, waarin het Kabinetsstandpunt Evaluatie WRO/Bro werd besproken. Zij verwijzen naar de uitspraak van de minister in dat overleg dat zij het oneigenlijk gebruik van het huidige artikel 19 wil tegengaan door aan de artikel 19-procedure een ruimtelijke visie ten grondslag te leggen, «waarbij zij zich realiseerde dat dit oneigenlijk gebruik daarmee kan verschuiven naar de ruimtelijke motiveringseis». De leden van de D66-fractie vragen of de minister wat dit betreft van gedachten is veranderd. De regering, zo merken deze leden op, zegt niet te kiezen voor nadere invulling van dit criterium om de gewenste flexibiliteit ten behoeve van projectprocedures niet onnodig in te perken. Deze leden menen echter dat het belang van flexibiliteit beter in balans moet worden gebracht met het belang van inzichtelijkheid en controleerbaarheid van het besluitvormingsproces voor alle hierbij betrokken partijen.

Eerder in deze nota is ingegaan op het feit dat het huidige artikel 19 in de gemeentelijke praktijk functioneert als ware het een zelfstandige project-procedure. Dat artikel wordt veelal op een andere wijze gebruikt dan de wetgever daarmee heeft beoogd. In de wandeling wordt die praktijk betiteld als «het oneigenlijk gebruik van artikel 19».

Het onderhavige wetsvoorstel voorziet in een geheel nieuwe inrichting van artikel 19. Wanneer een gemeente in de toekomst met behulp van het nieuwe artikel 19 haar medewerking verleent aan de realisering van een project dat niet in het vigerende bestemmingsplan past, zal geen sprake meer zijn van «een oneigenlijk gebruik» van artikel 19, maar juist van «een eigenlijk gebruik». Het nieuwe artikel 19 heeft nl. expliciet als oogmerk de gemeenten toe te rusten met een zelfstandige projectprocedure.

Cruciaal onderdeel van de nieuwe inrichting van artikel 19 is het daarvoor gekozen toetsingscriterium, te weten «een goede ruimtelijke onderbouwing». Een dergelijk criterium is qua vormgeving weliswaar vrij, maar heeft inhoudelijk nogal wat te betekenen. Wat dat aangaat verwijs ik naar de beschouwingen terzake eerder in deze nota. Een en ander betekent dat de inzet van artikel 19 in de toekomst onder omstandigheden eerder moeilijker wordt dan gemakkelijker. Immers, het leveren van «een goede ruimtelijke onderbouwing» vergt meer energie dan het simpelweg verwijzen naar een voorbereidingsbesluit. De bedoeling van het nieuwe artikel 19 in relatie tot de wijze waarop het huidige artikel 19 wordt toegepast, is in het door de leden van de D66-fractie aangehaalde citaat helaas niet voldoende genuanceerd weergegeven.

De leden van de D66-fractie zijn het verder niet eens met de opvatting van de regering dat (inter-)gemeentelijke structuurplannen geen concrete beleidsbeslissingen (waartegen beroep openstaat) zouden kunnen bevatten. De ervaring met pkb's, aldus deze leden, leert, zoals ook vermeld in de memorie van toelichting, dat het voor zowel bestuur, burgers als rechters van belang is dat duidelijkheid bestaat over de onderdelen (concrete beleidsbeslissingen) waartegen beroep openstaat. Verwarring daarover werkt bovendien remmend op de besluitvorming, zodat de gekozen zelfstandige projectprocedure om die reden alsnog aan zijn doel voorbij zou schieten.

Ook de leden van de GPV-fractie vragen of het niet in de rede ligt om juist bij een intensiever gebruik van het gemeentelijk structuurplan de wettelijke status van dat plan te versterken, onder meer door de mogelijkheid te blijven bieden om tegen dat plan beroep aan te tekenen.

Volgens de huidige WRO kan beroep worden ingesteld tegen die onderdelen van pkb's, streekplannen en structuurplannen die als een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb zijn aan te merken. Die regeling is een rechtstreeks gevolg van de inwerkingtreding van de tweede tranche van de Awb op 1 januari 1994. In dat kader werd nl.

geconstateerd dat het niet uitgesloten is dat ruimtelijke plannen met een in beginsel indicatief karakter zoals pkb's, streek- en structuurplannen, onder omstandigheden uitspraken bevatten die aan het besluitbegrip van de Awb voldoen en dús voor beroep vatbaar zouden moeten zijn. In de memorie van toelichting werd er reeds op gewezen dat het invullen van het besluitbegrip in dergelijke plannen zowel voor het bestuur, als voor burgers en de rechter op problemen stuit. Om die reden wordt in dit wetsvoorstel voorzien in meer duidelijkheid op dit punt. Het instellen van beroep wordt met de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel gekoppeld aan het begrip «concrete beleidsbeslissing». Alleen tegen dergelijke beslissingen in indicatieve plannen kan voortaan beroep worden ingesteld bij de administratieve rechter; voor het overige staan deze plannen op de zogenoemde «negatieve lijst» van de Awb. In het kader van de voorbereiding van dit wetsvoorstel is nog eens kritisch gekeken naar de rol van het (inter)gemeentelijk structuurplan in dit verband. De vraag daarbij was of het nu echt wel noodzakelijk is te beschikken over de mogelijkheid in een structuurplan concrete beleidsbeslissingen vast te leggen. Daarbij is het van belang te bezien over welke soorten ruimtelijke plannen de verschillende bestuursorganen ingevolge de WRO beschikken. Op het niveau van het rijk is sprake van één ruimtelijk plan, te weten de pkb. Hetzelfde geldt voor de provincie; het enige ruimtelijke plan op dat bestuursniveau is het streekplan. Een en ander betekent dat rijk en provincie, indien zij het onder omstandigheden noodzakelijk achten bindende locatieuitspraken vast te leggen, daartoe alléén gebruik kunnen maken van de pkb onderscheidenlijk het streekplan. Beide plannen zijn overigens van oudsher plannen met een in beginsel indicatief karakter.

Op het gemeentelijk niveau is van een andere situatie sprake. De gemeente beschikt al sinds jaar en dag ingevolge de WRO over twee planfiguren, te weten het structuurplan en het bestemmingsplan. Artikel 7 van de WRO zegt over het structuurplan: «De gemeenteraad kan voor het grondgebied van de gemeente een structuurplan vaststellen, waarin de toekomstige ontwikkeling van de gemeente wordt aangegeven». Artikel 10 van de WRO zegt over bestemmingsplannen dat daarbij «voor zover dit ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening nodig is, de bestemming van de in het plan begrepen grond wordt aangewezen en zo nodig, in verband met de bestemming, voorschriften worden gegeven omtrent het gebruik van de in het plan begrepen grond en de zich daarop bevindende opstallen». Alleen al uit de redactie van die artikelen blijkt dat het hierbij gaat om twee verschillende typen ruimtelijke plannen. Het structuurplan legt de gewenste ontwikkelingen in indicatieve zin vast. In het bestemmingsplan gaat het om het enige juridisch – overheid én burgers – rechtstreeks bindende ruimtelijke plan. Van belang is dan vervolgens te bezien waar het bij het begrip concrete beleidsbeslissingen om gaat. Het gaat daarbij om bindende beslissingen over de locatie van bepaalde projecten of voorzieningen, of om bindende beslissingen met als oogmerk bepaalde gebieden nadrukkelijk te vrijwaren van de realisering van bepaalde ingrepen. Zo'n beslissing is te typeren als een beslissing waarmee voor de ruimtelijke ontwikkeling van een bepaald gebied knopen worden doorgemaakt. Voor dergelijke beslissingen op het niveau van de gemeente is het bestemmingsplan het instrument bij uitstek. Op het niveau van de gemeente is dan ook geen aanleiding naast het bestemmingsplan ook nog eens gebruik te kunnen maken van het structuurplan als kader voor het vastleggen van bindende uitspraken.

Deze constatering alléén is wellicht onvoldoende reden om, zoals in dit wetsvoorstel gebeurt, het opnemen van concrete beleidsbeslissingen in structuurplannen expliciet uit te sluiten.

De reden dat dat in het wetsvoorstel wél is gebeurd, heeft te maken met het bevorderen van het gebruik van het structuurplan in de gemeentelijk praktijk in relatie tot het nieuwe artikel 19. Naar mijn oordeel biedt een structuurplan een prima kader voor het vastleggen van de door de gemeente gewenste ruimtelijke ontwikkelingen. Zo'n plan kan dan ook uitstekend functioneren in relatie tot de in het nieuwe artikel 19 vereiste «goede ruimtelijke onderbouwing». De leden van de SGP-fractie delen deze visie. Ik wil evenwel niet zo ver gaan als de leden van de D66-fractie die het gebruik van het nieuwe artikel 19 willen beperken tot gevallen die in overeenstemming zijn met het structuurplan.

Voor het promoten van het structuurplan in de gemeentelijke ruimtelijke praktijk is het evenwel cruciaal dat zo'n plan overeenkomstig een eenvoudige, snelle en inzichtelijke procedure tot stand kan komen. De mogelijkheid van beroep op de rechter tegen concrete beleidsbeslissingen in een structuurplan vormt een belemmering voor een snelle totstandkoming van een onherroepelijk structuurplan. Een beroepsprocedure levert op dat punt per definitie vertraging op. Minstens zo belangrijk is daarnaast het verstarrende effect dat uitgaat van juridificatie van deze planfiguur.

Om die reden wordt de mogelijkheid om in het gemeentelijk structuurplan concrete beleidsbeslissingen op te nemen in het onderhavige wetsvoorstel uit de WRO geschrapt.

Naar mijn oordeel wordt met dit voorstel de duidelijkheid in de gemeentelijke ruimtelijke praktijk gediend. Voor bestuur, burgers en de rechter zal het duidelijk zijn dat er maar één bindend ruimtelijk plan is op het gemeentelijk niveau, te weten het bestemmingsplan.

Ik hoop de leden van de verschillende fracties met deze uiteenzetting te hebben overtuigd van het belang van dit voorstel.

De leden van de D66-fractie zouden overigens graag de passage op blz. 7, 2e alinea, 2e volzin van de memorie van toelichting toegelicht zien. Hoe is het mogelijk, zo vragen deze leden, dat de grondslag voor de vrijstelling gelegen kan zijn in reeds door de gemeenteraad vastgesteld beleid, zodat volstaan zou kunnen worden met de vaststelling dat het voorgenomen project in dat beleid past? De reden om voor een bepaald project vrijstelling te vragen, is in alle gevallen dat het in strijd is met het bestemmingsplan. Als zo'n project wel in overeenstemming is met het vastgesteld beleid, houdt dit dan niet in dat ook het vastgestelde beleid waarnaar wordt verwezen in strijd moet zijn met het bestemmingsplan? Hoe dan ook, deze leden menen dat de ruimtelijke onderbouwing van een te realiseren project in alle gevallen gedegen dient te zijn, niet alleen ingeval van nog niet geformuleerd beleid.

Ook de leden van de SGP-fractie informeren naar de rol van allerlei informele en dus niet aan bestuurlijk toezicht of aan inspraak onderworpen planfiguren, zoals gebiedsvisies en stedelijke schetsen, in relatie tot het voorgestelde artikel 19.

De leden van de GPV-fractie tenslotte vroegen eveneens hoe de regering aankijkt tegen het inzetten van buitenwettelijke plannen in relatie tot het voorgestelde artikel 19.

Gemeentelijk ruimtelijk beleid is in de regel in meer documenten vastgelegd dan alleen in vigerende bestemmingsplannen. Uiteraard kan een gemeente ook een ontwerp voor een herziening van een bestemmingsplan in procedure brengen. Gemeenten kunnen structuurplannen maken, waarin de toekomstige ontwikkeling van de gemeente wordt aangegeven. Daarnaast wordt gemeentelijk ruimtelijk beleid vastgelegd in structuurvisies, in structuurschetsen, in sectorale nota's met een ruimte-

lijke paragraaf enz.. Dergelijke stukken kunnen het gehele gemeentelijk grondgebied betreffen of één of meer gedeelten daarvan. Aangenomen mag worden dat voor het vastleggen van ruimtelijk beleid in dergelijke documenten vooral aanleiding zal zijn, indien een gemeente met haar ruimtelijk beleid een richting in wil slaan die in het vigerende bestemmingsplan (nog) niet is voorzien. Dit betekent dat het in dergelijke documenten vastgelegd ruimtelijk beleid, inderdaad een wijziging zal kunnen betreffen ván of in strijd zal kunnen zijn mét het ruimtelijk beleid zoals dat in het vigerende bestemmingsplan is vastgelegd.

De leden van de D66-fractie stellen terecht dat van de verlening van vrijstelling ex het nieuwe artikel 19 in álle gevallen sprake is van strijd met het vigerende bestemmingsplan, ook wanneer het project ten behoeve waarvan vrijstelling wordt gevraagd, wél spoort met het ruimtelijk beleid zoals dat in genoemde documenten is neergelegd.

Waar het bij het nieuwe artikel 19 om gaat, is dat het project waarvoor de vrijstelling wordt gevraagd, wordt voorzien van een «goede ruimtelijke onderbouwing». De gemeente moet kunnen motiveren dat het betreffende project past in de voor het betreffende gebied gewenste ontwikkelingsrichting. In de situatie waar de leden van de verschillende fracties op doelen, heeft de gemeente die exercitie reeds verricht. Zij heeft reeds nagedacht over de in het betreffende gebied gewenste ruimtelijke ontwikkelingsrichting. Sterker nog, zij heeft die ontwikkelingsrichtingen vastgelegd in een gemeentelijk document. Het hoe en waarom van de gewenste ontwikkelingsrichtingen, de relatie tussen het nieuwe beleid en het vigerende bestemmingsplan en de gevolgen van de gewenste ontwikkelingen op de bestaande ruimtelijke structuur zullen in het betreffende document zelf zijn beschreven. In dat geval zal de gemeente naar mijn oordeel aan de hand van de concrete artikel 19-aanvraag haar huiswerk niet behoeven over te doen. Zij kan dan voor de vereiste «goede ruimtelijke onderbouwing» volstaan met een verwijzing naar het betreffende document. Dat document levert dan de voor het concrete project vereiste goede ruimtelijke onderbouwing.

Daarmee is de verlening van de vrijstelling ex artikel 19 in dat concrete geval overigens nog allerm minst een feit. De gemeente moet daartoe de procedure van afdeling 3.5 van de Awb doorlopen, in welke procedure burgers hun bedenkingen naar voren kunnen brengen. Die bezwaren kunnen voor de gemeente aanleiding zijn, alsnog af te zien van de verlening van vrijstelling, bijvoorbeeld omdat omwonenden door de realisering van dat concrete project té zeer in hun belangen worden geschaad.

Bovendien is ook een verklaring van geen bezwaar nodig van de provincie. Wanneer een gemeente bij de voorbereiding van het document waarin zij de door haar gewenste ontwikkelingsrichting heeft vastgelegd en waarnaar in het ontwerp-vrijstellingsbesluit wordt verwezen, nog geen overleg heeft gehad met het provinciaal bestuur, zal dat bestuur het aan de ontwerp-vrijstelling ten grondslag liggende beleid kritisch bezien. Gedeputeerde staten kunnen de verklaring van geen bezwaar weigeren «wegens strijd met een goede ruimtelijke ordening». Dit criterium geeft aan gedeputeerde staten voldoende gelegenheid voor het toetsen van de aan het voorgenomen project ten grondslag liggende ruimtelijke onderbouwing.

De leden van de fractie van D66 vragen vervolgens hoe de regering denkt over het uitsluiten van de mogelijkheid tot delegatie van de artikel 19-bevoegdheid van de gemeenteraad aan burgemeester en wethouders.

In bijgaande nota van wijziging is voorzien in een bepaling die expliciet voorziet in de mogelijkheid van delegatie van de bevoegdheid van artikel 19, eerste lid, van de gemeenteraad naar burgemeester en wethouders. Met die bepaling wordt beoogd elke onduidelijkheid op dit punt weg te

nemen. Daaruit moge blijken dat ik niet gevoelig ben voor de suggestie van de leden van de D66-fractie op dit punt. Ik teken daarbij evenwel aan dat gebruikmaking van de mogelijkheid van delegatie een zaak is van de gemeenteraad zelf. Een gemeenteraad die de artikel 19-bevoegdheid onder alle omstandigheden zelf wil uitoefenen, delegeert zijn bevoegdheid simpelweg niet.

De leden van de D66-fractie gaan vervolgens in op de rol van de provincie bij de afgifte van verklaringen van geen bezwaar en op de passage in de memorie van toelichting waarin daaromtrent is opgemerkt dat de provincie beleidsregels kan vaststellen. Ook in dit kader houden deze leden een pleidooi voor het verplicht stellen van het structuurplan als toetsingskader voor het nieuwe artikel 19.

Het opstellen van beleidsregels door een provincie over de wijze waarop zij haar toezichthoudende rol ten aanzien van het ruimtelijk beleid van gemeenten gestalte geeft, is op zichzelf niets nieuws. Vele provincies werken al jaren met een zogenoemde «nota planbeoordeling», waarin staat beschreven hoe de betreffende provincie omgaat met de toetsing van gemeentelijke bestemmingsplannen. Provincies zouden evenzeer beleidsregels kunnen vaststellen ten aanzien van de toetsing van verzoeken van gemeenten om een verklaring van geen bezwaar ex artikel 19.

Voor een reactie op het pleidooi van de leden van de D66-fractie voor het structuurplan als verplicht toetsingskader voor de toepassing van het nieuwe artikel 19 wordt verwezen naar beschouwingen terzake eerder in deze nota.

De leden van de D66-fractie menen dat met dit wetsvoorstel de functie «beschrijven en vastleggen van door de gemeente gewenste ruimtelijke ontwikkelingsrichtingen» van het bestemmingsplan een brevet van onvermogen heeft gekregen.

Het bestemmingsplan heeft, zo stellen deze leden, sedert 1985 volgens de regering voldoende mogelijkheden om soepel op nieuwe ontwikkelingen in te spelen. Hoe verhoudt deze stelling zich tot de passage in de memorie van toelichting waar wordt gesteld: «De ervaring leert dat een bestemmingsplan voor een bepaald gebied, hoe flexibel dat plan ook is ingericht, vaak toch onvoldoende geschikt is om de dynamiek van concrete ruimtelijke investeringsbeslissingen bij te benen». Ook de leden van de SGP-fractie informeren hiernaar.

Volgens een advies van Woudstra en Bos aan de evaluatiecommissie, zo vervolgen de leden van de D66-fractie, is het effect van flexibiliteitsvergroting in de praktijk doorkruist door de bestuursrechter. Houden dit gegeven, zo vragen deze leden, én de introductie van het nieuwe artikel 19 dus eigenlijk in dat verdere pogingen tot flexibilisering worden opgegeven? En moet dit dan ook niet iets uitdrukkelijker worden gesteld? De regering spreekt immers tevens de verwachting uit dat in de toekomst het bestemmingsplan steeds meer het karakter van gebruiks- en beheersinstrument zal krijgen?

Voor een reactie hierop wordt allereerst verwezen naar de uitgebreide beschouwing ter zake onder paragraaf 2.

In de tweede plaats wordt er op gewezen dat de populariteit van het gebruik van artikel 19 in de gemeentelijke ruimtelijke praktijk niet zonder meer aan één omstandigheid is toe te schrijven. De noodzaak daartoe kan verband houden met verouderde of – tegen de achtergrond van rechtszekerheid voor burgers – toch nog te gedetailleerde bestemmingsplannen. Ook de bestuursrechter heeft zich onder omstandigheden ongetwijfeld wel eens té kritisch betoond bij zijn toetsing van flexibiliteitsbepalingen in bestemmingsplannen. (In dat verband wordt er overigens op gewezen dat

de bestuursrechter ten aanzien van het gebruik van de beschrijving in hoofdlijnen in het algemeen niet de destijds door velen gevreesde inperkende rol heeft gespeeld.) Artikel 19 wordt evenwel ook gehanteerd, indien een gemeente planologische medewerking wenst te verlenen aan een project dat in een actueel en flexibel ingericht plan eenvoudigweg niet is dan wel kon worden voorzien.

In de derde plaats wordt opgemerkt dat de introductie van het nieuwe artikel 19 niet betekent dat verdere pogingen tot flexibilisering van bestemmingsplannen worden opgegeven. In dit verband kan – bijvoorbeeld – worden gewezen op de bespreking van door gemeenten in procedure gebrachte bestemmingsplannen in het overleg ex artikel 10 Bro en in de provinciale planologische commissie. In die kaders wordt ook nadrukkelijk van gedachten gewisseld over de inrichting en vormgeving van het betreffende bestemmingsplan. Ook van de zijde van provincies wordt belang gehecht aan flexibiliteit in bestemmingsplannen. Voor een koerswijziging op dat punt als gevolg van het onderhavige wetsvoorstel hoeft dan ook niet te worden gevreesd.

De leden van de D66-fractie wijzen tenslotte op het belang van het handhaven van de centrale plaats van het bestemmingsplan in het gemeentelijk ruimtelijk beleid. Zij wijzen daarbij op de gebruiks- en handhavingsfunctie van het bestemmingsplan. In dit verband vragen deze leden of op grond van dit wetsvoorstel in de praktijk van de komende jaren de mogelijkheid wordt geopend van een pseudo-actualisering van het lokale ruimtelijk beleid, bestaande uit een opeenhoping van vrijstellingen.

Artikel 19 kan zich sinds jaar en dag in de gemeentelijke ruimtelijke praktijk verheugen in een grote populariteit. In een groot aantal gevallen is en wordt de inzet van artikel 19 niet gevolgd door de door de wetgever beoogde bestemmingsplanherziening.

Verder worden door een gemeente ook vrijstellingen verleend ingevolge de artikelen 17 en 18a van de WRO. De combinatie van een vigerend bestemmingsplan en één of meerdere vrijstellingen die van dat plan zijn verleend, is in de gemeentelijke ruimtelijke praktijk dan ook niet nieuw. Die combinatie wordt voor zover bekend noch door gemeenten zelf, noch door betrokken burgers ervaren als een pseudo-actualisering van het lokale ruimtelijk beleid. Het onderhavige wetsvoorstel brengt in deze situatie – althans in praktische zin – geen verandering. Naar mijn oordeel hoeft voor pseudo-actualisering van het lokale ruimtelijk beleid op grond van dit wetsvoorstel dan ook niet te worden gevreesd.

Met deze constatering is evenwel nadrukkelijk niet bedoeld af te doen aan het belang van actuele bestemmingsplannen. Integendeel, eerder in deze nota is dat belang nadrukkelijk onderstreept. Daarbij is tevens ingegaan op maatregelen om de gemeenten terzake te stimuleren.

De leden van de RPF-fractie nodigen de regering uit te reageren op de kritiek van de zijde van de VNG dat het gaat om een verzelfstandiging van artikel 19 en dat de term van de gemeentelijke projectprocedure beter niet kan worden gebruikt.

Het begrip «projecten» komt op een aantal plaatsen in de WRO voor. Dat begrip is te vinden in de artikelen 36c, 39, 40 en 41. In de artikelen 36c en 39 gaat het over projecten waaromtrent het regionaal structuurplan onderscheidenlijk de pkb uitspraken bevatten. Het gaat daarbij om de besluitvorming over projecten in het kader van ruimtelijke plannen, kortom in het kader van planprocedures.

In de artikelen 40 en 41 (de nimby-artikelen) gaat het ook over de besluitvorming over projecten, maar dan los van ruimtelijke plannen. In die artikelen is sprake van een zelfstandig besluitvormingstraject ten

behoefte van de realisering van bepaalde projecten. Het gaat in die artikelen dan ook om een projectprocedure.

Het feit dat in het kader van het onderhavige wetsvoorstel wordt gesproken over een (gemeentelijke) projectprocedure dient in dit licht te worden bezien. Het gaat in het nieuwe artikel 19 immers om de besluitvorming over een project volgens een eigen besluitvormingstraject; dat die besluitvorming vervolgens haar beslag krijgt in de vorm van een vrijstelling van het bestemmingsplan, doet aan dit principe niet af.

Uit het bovenstaande moge blijken dat het begrip «projectprocedure» in het kader van dit wetsvoorstel bewust wordt gehanteerd. Het staat de VNG uiteraard vrij een andere terminologie te hanteren. Veel belangrijker vind ik dat de VNG zich zo expliciet kan vinden in het voorstel voor een nieuw artikel 19. Ik wijs in dit verband naar de volgende passage in het VNG advies: «De introductie van de verzelfstandigde artikel 19-procedure ondersteunen wij van harte. – De aanpassing van artikel 19 heeft bovendien tot gevolg dat tegemoet wordt gekomen aan de bestaande praktijk. Van een «oneigenlijke» procedure wordt artikel 19 omgezet in een adequate, zinvolle procedure».

De leden van de RPF-fractie vragen de regering een reactie te geven op de mening van Prof. mr. van Buuren in zijn artikel in *Bouwrecht* van september 1997 over dit wetsvoorstel. Deze leden zijn geïnteresseerd in de opvatting van de regering over de opmerking dat voor de (relatieve) betekenis van het bestemmingsplan als belangrijk instrument moet worden gevreesd. Zullen, zo vragen deze leden, de gemeentebesturen als gevolg van deze wetswijziging minder prikkels voelen om bestemmingsplannen bij te stellen?

Voor de door deze leden gevraagde reactie wordt op deze plaats verwezen naar de beschouwingen terzake elders in deze nota.

Ik hecht er nog aan in te gaan op de verzuchting van prof. Van Buuren dat over het wetsvoorstel geen advies is gevraagd aan de Raad voor de ruimtelijke ordening (Raro), alsmede dat door het achterwege laten van het uitbrengen van een voorontwerp de wetenschap en de praktijk zich dus nu pas over de voorstellen kunnen uitlaten. De leden van de CDA-fractie en de RPF-fractie informeren hier eveneens naar.

Over het rapport van de evaluatiecommissie is advies gevraagd aan de VNG, het Interprovinciaal overleg en de Raro. Die adviezen hebben – mede – ten grondslag gelegen aan het kabinetsstandpunt evaluatie WRO/Bro. In dat kabinetsstandpunt zijn de hoofdlijnen van het onderhavige wetsvoorstel uiteengezet. Dit wetsvoorstel bevat de wettelijke vertaalslag van het kabinetsstandpunt. Gelet daarop is afgezien van het – nogmaals – vragen van advies aan genoemde instanties. Wél is bij de voorbereiding van het onderhavige wetsvoorstel dankbaar gebruik gemaakt van de deskundigheid van ambtenaren uit provinciale kring en uit kringen van de VNG die dagelijks met de WRO werken. Met deze deskundigen is nadrukkelijk gecommuniceerd over de redactie van de verschillende bepalingen. Ook in de afgelopen maanden heeft met genoemde deskundigen intensief overleg plaatsgehad. Dat overleg heeft geresulteerd in een aanzienlijk eenvoudiger en inzichtelijker opzet van de regeling van vrijstellingen van het bestemmingsplan. Ten aanzien daarvan wordt verwezen naar de toelichting bij de nota van wijziging.

De leden van de RPF-fractie informeren vervolgens of delegatie van de bevoegdheid van de gemeenteraad om vrijstelling te verlenen ingevolge het nieuwe artikel 19 naar burgemeester en wethouders in het licht van de Gemeentewet mogelijk is? Ook de leden van de SGP-fractie stellen deze vraag. Verder vragen de leden van de RPF-fractie naar de opvatting van de

regering over de suggestie van de VNG om burgemeester en wethouders bevoegd orgaan te laten blijven, waarbij expliciet in artikel 19 wordt bepaald dat de raad de bevoegdheid van vrijstelling naar zich toe kan trekken.

Gelet op het zelfstandige karakter van het nieuwe artikel 19 is er voor gekozen de bevoegdheid tot het verlenen van vrijstelling ingevolge dat artikel aan de gemeenteraad toe te kennen. Dat zelfstandige karakter wordt zichtbaar in het voor het nieuwe artikel 19 voorgestelde toetsingscriterium, te weten een goede ruimtelijke onderbouwing. Tegelijkertijd is er reeds bij de indiening van het wetsvoorstel op gewezen dat de gemeenteraad, indien hij dat voor de dagelijkse uitvoeringspraktijk wenselijk acht, de mogelijkheid moet hebben zijn bevoegdheid ingevolge artikel 19 te delegeren aan burgemeester en wethouders. Om elke onduidelijkheid op dit punt weg te nemen is er bij nadere beschouwing voor gekozen de mogelijkheid tot delegatie van de gemeenteraad naar burgemeester en wethouders expliciet in artikel 19, eerste lid, tweede volzin, vast te leggen. Bijgaande nota van wijziging voorziet hierin.

De leden van de SGP-fractie stellen een aantal vragen over het onderhavige wetsvoorstel. Zij informeren naar de rol van het bestemmingsplan na inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel, zij stellen vragen over het nieuwe artikel 19, over de daarvoor voorgeschreven procedure enz..

Voor de reactie daarop wordt op deze plaats verwezen naar de verschillende beschouwingen terzake eerder in deze nota.

Deze leden wijzen er vervolgens op dat de zelfstandige projectprocedure wordt geënt op afdeling 3.5 van de Awb. Hoeveel tijdswinst wordt hierdoor per saldo geboekt en kan nader worden toegelicht waarom is gekozen voor 3.5 en niet voor 3.4 van de Awb, zo vragen deze leden?

Met betrekking tot de zelfstandige projectprocedure is gekozen voor de voorbereidingsprocedure van afd. 3.5 van de Awb in de eerste plaats vanwege het voordeel dat ten aanzien van het eenmaal genomen vrijstellingsbesluit geen bezwaarschriftenprocedure meer behoeft te worden gevolgd, maar rechtstreeks beroep bij de rechter kan worden ingesteld. Daarnaast is uit een oogpunt van stroomlijning van procedures aansluiting gezocht bij de milieuvergunningprocedure, waarvoor ook afd. 3.5 geldt (via artikel 8.6 Wet milieubeheer).

De huidige procedure ten aanzien van de totstandkoming van een artikel 19-vrijstelling neemt maximaal 32 weken in beslag; de bezwaarschriftenprocedure kost nog eens maximaal 10 tot 14 weken. De artikel 19-procedure in het wetsvoorstel (dus zonder bezwaarschriftenprocedure) duurt maximaal 8 maanden. Een en ander levert een aanzienlijke tijdswinst op.

De leden van de SGP-fractie vragen verder of de verzelfstandiging van artikel 19 niet zou moeten leiden tot een aanpassing van de Wet geluidhinder, teneinde te voorkomen dat naderhand problemen optreden met betrekking tot geluidzones in het bestemmingsplan.

Reeds enige jaren geleden is voorzien in een afstemming tussen het gebruik van artikel 19 en de Wet geluidhinder. De artikelen 52a en 76a van de Wet geluidhinder voorzien hierin. Het onderhavige wetsvoorstel brengt daarin geen wijziging.

Deze leden vragen vervolgens of het in beginsel mogelijk is dat burgemeester en wethouders na de ontvangst van een verklaring van geen bezwaar alsnog hun medewerking aan het bouwplan weigeren en de verlening van een bouwvergunning weigeren. Het gaat, zo stellen deze

leden, om twee zelfstandige besluiten, met een eigen vorm van rechtsbescherming. Blijft dit, zo vragen deze leden, ook het geval bij toepassing van het nieuwe artikel 19?

Aangenomen wordt dat de leden van de SGP-fractie met hun vraag doelen op de mogelijkheid voor de gemeenteraad in plaats van voor burgemeester en wethouders om na ontvangst van een verklaring van geen bezwaar de gevraagde vrijstelling alsnog te weigeren. Die mogelijkheid blijft in het nieuwe artikel 19 onverkort bestaan.

De leden van de SGP-fractie vragen tenslotte in hoeverre als gevolg van het nieuwe artikel 19 afstemmingsproblemen kunnen ontstaan tussen de WRO en de Woningwet, nu de mogelijkheid van bezwaar komt te vervallen. Op basis van artikel 49, vierde lid, van de Woningwet, wordt het vrijstellingsbesluit voor de mogelijkheid van beroep geacht deel uit te maken van het besluit over de bouwvergunning. Is het juist, zo vragen deze leden, dat het beroep tegen het vrijstellingsbesluit derhalve eerst aan de orde komt na de verplichte bezwaarschriftenprocedure van de bouwvergunning? Of kan het ook zijn dat het vrijstellingsbesluit in de bezwaarschriftenprocedure wordt meegenomen? Het antwoord op deze vraag is al eerder in deze nota gegeven.

De leden van de GPV-fractie stellen een aantal vragen over inrichting en afbakening van de vrijstellingsprocedure voor projectbesluitvorming, die eerder in deze nota reeds zijn beantwoord. Naar die beantwoording wil ik deze leden graag verwijzen.

Deze leden vragen verder hoe de regering het in Duitsland gehanteerde systeem beoordeelt, waarin slechts voor bepaalde typen besluitvorming een vorm van projectgerichte planning kan worden toegepast?

Ook Nederland kent wetten die betrekking hebben op de realisering van projecten binnen één specifiek beleidsterrein. Het in die wetten gekozen besluitvormingsmodel is op het betreffende beleidsterrein toegesneden. Voorbeelden daarvan zijn de Tracéwet, de Ontgrondingenwet en de Luchtvaartwet.

Het gaat in het onderhavige wetsvoorstel evenwel om een regeling voor de besluitvorming over projecten, lós van een specifiek beleidsterrein. De in het nieuwe artikel 19 vervatte regeling is van toepassing op projecten van zeer uiteenlopende aard.

Ik neem aan dat deze leden met hun verwijzing naar het Duitse systeem verder doelen op wetgeving van de laatste jaren op het gebied van infrastructurele projecten. Voor zover bekend gaat het daarbij vooral om wetgeving die snelle besluitvorming over infrastructurele projecten voor de nieuwe Bundesländer mogelijk maakt. Die wetgeving is daarom alleen van toepassing in de nieuwe Bundesländer.

De leden van de GPV-fractie vragen vervolgens of het denkbeeldig is dat zich een situatie ontwikkelt waarbij het dagelijkse ruimtelijke beleid in een gemeente hoofdzakelijk wordt gevoerd op grond van vrijstellingen? Is de conclusie, zo vragen deze leden, gerechtvaardigd dat een dergelijke ontwikkeling een beperking van de rechtsbescherming van de burger betekent, aangezien deze wel tegen het bestemmingsplan, maar niet tegen een vrijstelling bezwaar kan aantekenen?

Ik hecht er aan met nadruk te stellen dat een burger volop rechtsbeschermingsmogelijkheden heeft in het kader van de verlening van vrijstelling ingevolge artikel 19. Juist vanwege het intensieve gebruik van artikel 19 in de afgelopen decennia is reeds in 1985 in de WRO voorzien in een zorgvuldige procedure, waarbij burgers volop mogelijkheden hebben bezwaren naar voren te brengen bij de gemeente. Artikel 19a van de huidige wet voorziet hierin. Vervolgens kan een burger zich in

twee instanties tot de rechter wenden. Bovendien kunnen zij een verzoek indienen om een voorlopige voorziening bij de administratieve rechter. Van een beperking van rechtsbescherming is dus allerminst sprake.

De leden van de GPV-fractie vragen tenslotte wat zich ertegen verzet om aan de artikel 19-procedure de verplichting tot herziening van het bestemmingsplan binnen een bepaalde tijd te verbinden, niet als voorwaarde om de vrijstelling te mogen verlenen, maar als logisch gevolg van deze procedure?

Onder de huidige wetgeving is het in procedure brengen van een bestemmingsplan voorwaarde voor de toepassing van artikel 19. Die voorwaarde wordt in de meerderheid van de artikel 19-toepassingen eenvoudigweg niet vervuld. Ik vraag mij af of gemeenten, nu die voorwaarde wordt verlaten, opeens wel het initiatief zullen nemen om regelmatig het bestemmingsplan te gaan herzien met als enig doel de verleende vrijstellingen daarin te verwerken.

Veel belangrijker vind ik dat gemeenten de verplichting om elke tien jaar hun bestemmingsplannen te herzien serieus gaan naleven. Stimulerende maatregelen daartoe zijn eerder in deze nota beschreven. Dan is het natuurlijk zaak dat de verleende vrijstellingen in het herziene bestemmingsplan hun neerslag krijgen. Minstens zo belangrijk is evenwel dat de gemeente het in het bestemmingsplan voor het betreffende gebied beschreven ruimtelijk beleid kritisch beziet op de actualiteit daarvan en aan de hand daarvan de benodigde planherziening in procedure brengt.

4. Interventiebevoegdheid Minister van VROM in projectprocedure op lokaal niveau

In het wetsvoorstel is er, aldus de leden van de PvdA-fractie, voor gekozen de minister een vervangingsbevoegdheid toe te kennen bij de toepassing door gemeenten van artikel 19. Deze leden vragen of dit de procedure niet te zwaar belast, als bedacht wordt dat de projectprocedure niet in eerste instantie is gericht op grote projecten. Hoe denkt de regering over een alternatief in de vorm van een koppeling van de projectprocedure aan concrete beleidsbeslissingen in pkb's en streekplannen? In aanvulling daarop zou een beroepsmogelijkheid van de inspecteur van de ruimtelijke ordening (IRO) kunnen leiden tot naleving van het planologisch beleid van de hogere overwegingen. Welke overwegingen hebben ten grondslag gelegen aan opnemings van de relatief zware vervangingsbevoegdheid in de wet, zo vragen deze leden?

Het gaat in de in het nieuwe artikel 19 (thans 19a, negende lid) geïntroduceerde vervangingsbevoegdheid om de bevoegdheid voor de Minister van VROM te interveniëren, ingeval het nationaal ruimtelijk beleid in het geding is.

Het toetsen aan het nationaal ruimtelijk beleid is in de artikel 19-procedure niet nieuw. Alvorens gedeputeerde staten een besluit nemen omtrent de afgifte van een verklaring van geen bezwaar, dienen zij sinds jaar en dag de IRO te horen. Deze bekijkt de voorgenomen vrijstelling enkel en alleen op de relatie met het nationaal ruimtelijk beleid. De overgrote meerderheid van de artikel 19 zaken is uit het oogpunt van het nationaal ruimtelijk beleid niet interessant. Er doen zich evenwel gevallen voor, waarbij het nationaal ruimtelijk beleid wel degelijk in het geding is. De omvang van het door middel van artikel 19 te realiseren project speelt daarbij geen rol. Ook «kleine» gemeentelijke projecten kunnen het nationaal ruimtelijk beleid frustreren. Daarbij kan – bijvoorbeeld – worden gedacht aan de voorgenomen bouw van een paar woningen in een gebied

waarvoor ruimtelijk restrictief beleid geldt, aan het voornemen een bouwwerk op te richten in strijd met de Beleidslijn ruimte voor de rivier enz..

In dergelijke gevallen brengt de IRO aan gedeputeerde staten een negatief advies uit. Wanneer gedeputeerde staten zo'n advies niet overnemen en toch een verklaring van geen bezwaar afgeven, is de volgende stap meestal dat vrijstelling en zo nodig bouwvergunning worden verleend. In een dergelijk geval onderneemt het rijk actie.

Onder de huidige regelgeving wendt de IRO zich dan tot de administratieve rechter om de rechtmatigheid van de verleende vrijstelling en de daaraan ten grondslag liggende verklaring van geen bezwaar aan te vechten wegens strijd met het nationaal ruimtelijk beleid.

Waar het bij de hier voorgestelde interventiebevoegdheid per saldo om gaat, is om een andere manier van optreden door het rijk ingeval het nationaal ruimtelijk beleid in het geding is. Gelet op de beoogde verzelfstandiging van artikel 19 is ervoor gekozen de rijksinterventie te organiseren op een wijze die analoog is aan de rijksinterventie in de bestemmingsplanprocedure. In die procedure is de rijksinterventie ingebed in het bestuurlijke traject van totstandkoming van het bestemmingsplan, d.w.z. voordat de rechter er aan te pas komt.

De in de nieuwe artikel 19-procedure (thans 19a, negende lid) voorgestelde regeling komt er op neer dat de Minister van VROM, ingeval sprake is van kennelijke strijd met het nationaal ruimtelijk beleid, de verlening van een verklaring van geen bezwaar door gedeputeerde staten kan vervangen door een weigering om een dergelijke verklaring af te geven. De interventiebevoegdheid zoals die in het wetsvoorstel gestalte heeft gekregen, is «opgehangen» aan de adviserende rol die de IRO al sinds jaar en dag in de artikel 19-procedure heeft. Van een verzwaring of verlenging van het besluitvormingstraject is in de overgrote meerderheid van de gevallen dan ook geen sprake. Alléén wanneer de IRO aan gedeputeerde staten te kennen heeft gegeven dat de beoogde vrijstelling in kennelijke strijd is met het nationaal ruimtelijk beleid en gedeputeerde staten vervolgens toch besluiten de verklaring van geen bezwaar af te geven, wordt die verklaring van rechtswege bevroren. De minister heeft dan nog acht weken de gelegenheid om te besluiten of hij de verklaring van geen bezwaar al dan niet zal vervangen door een weigering.

Uit het bovenstaande moge blijken dat de hier voorgestelde interventiebevoegdheid wellicht zwaar oogt, maar dat in de praktijk naar verwachting niet zal zijn. Veeleer is sprake van een andere manier van ageren door het rijk in de artikel 19-procedure. Van gebruikmaking van de in dit wetsvoorstel voorgestelde interventiebevoegdheid zal naar verwachting sprake zijn in gevallen die onder de huidige regelgeving door de IRO bij de administratieve rechter worden aangevochten.

Wat betreft het gekozen criterium «kennelijke strijd met het nationaal ruimtelijk beleid» wordt tenslotte nog op het volgende gewezen. Nationaal ruimtelijk beleid beperkt zich niet tot (concrete beleidsbeslissingen in) pkb's. Dat kan ook niet. Immers, nationaal ruimtelijk beleid krijgt ook in andere documenten gestalte. Een recent voorbeeld van nationaal ruimtelijk beleid in een ander dan pkb-kader is de «Beleidslijn ruimte voor de rivier». Ook wanneer dat beleid dreigt te worden doorkruist, moet de Minister van VROM daartegen kunnen ageren.

5. Functie structuurplan

De leden van de PvdA-fractie zien dat met dit wetsvoorstel aan de ene kant de mogelijkheid om bij de realisatie van projecten af te wijken van het bestemmingsplan wordt verruimd, anderzijds wordt de figuur van de concrete beleidsbeslissingen geschrapt in gemeentelijke structuurplannen en hebben concrete beleidsbeslissingen in bovengemeentelijke plannen directe gevolgen voor bestemmingsplannen. Het is de leden van de

PvdA-fractie niet duidelijk of en zo ja, welke gevolgen dit heeft voor de beleidsvrijheid van gemeenten bij het voeren van ruimtelijk beleid, hierover vragen zij een beschouwing van de regering.

De regeling ten aanzien van concrete beleidsbeslissingen zoals die in dit wetsvoorstel wordt voorgesteld, beoogt op verschillende punten duidelijkheid te bieden.

Allereerst de bestuurlijke duidelijkheid.

Een concrete beleidsbeslissing is «een als zodanig door het bestuursorgaan aangegeven besluit» in een pkb, een streekplan of een regionaal bestructuurplan. Dat betekent dat het orgaan dat het plan vaststelt (de ministerraad, provinciale staten of het bestuur van een regionaal openbaar lichaam), zélf moet aangeven welk onderdeel van het plan het stempel «concrete beleidsbeslissing» krijgt toebedeeld. Wanneer een dergelijk plan een concrete beleidsbeslissing bevat, weten de andere bestuursorganen precies waar zij aan toe zijn.

Wanneer – bijvoorbeeld – in een pkb concrete beleidsbeslissingen zijn opgenomen, weten de provinciale besturen, regionale besturen en gemeentebesturen dat zij bij de vaststelling van hún ruimtelijke plannen die beslissingen in acht moeten nemen. Hetzelfde geldt voor een concrete beleidsbeslissing in een streekplan. Regionale openbare lichamen en gemeentebesturen hebben zich aan zo'n concrete beleidsbeslissing eenvoudigweg te houden. Tenslotte heeft een gemeentebestuur in een BON-regio zich te houden aan een concrete beleidsbeslissing in een regionaal structuurplan.

Deze regeling biedt voor gemeentebesturen naar mijn oordeel veel duidelijkheid. Zij weten bij de vaststelling van bestemmingsplannen en bij de verlening van vrijstelling ingevolge het nieuwe artikel 19 welke onderdelen van het rijks-, provinciaal of regionaal ruimtelijk beleid «hard» zijn. Het rijks-, provinciaal en regionaal ruimtelijk beleid dient voor het overige op de gebruikelijke wijze door te werken in het gemeentelijk ruimtelijk beleid. Voor een inperking van de beleidsvrijheid van de gemeenten behoeft door de hier voorgestelde regeling niet te worden gevreesd. Rijk en provincie kunnen ook onder de huidige regelgeving «besluiten» nemen in pkb's en streekplannen. De ervaring leert dat rijk en provincie zoveel mogelijk terughoudendheid betrachten met het doorhakken van knopen in – in beginsel – indicatieve plannen. In de tweede plaats biedt de voorgestelde regeling duidelijkheid aan burgers. Zij kunnen alleen tegen die onderdelen van een pkb, een streekplan of een regionaal structuurplan beroep instellen die als een concrete beleidsbeslissing zijn aangemerkt. Voor het overige staan deze plannen op de zogenoemde lijst van de Awb. Bovendien is voor de burgers duidelijk op welk moment zij dergelijke beslissingen kunnen aanvechten bij de rechter; dat kan alleen tegen het plan waarin die concrete beleidsbeslissing is vastgelegd en niet nog eens in het kader van de bestemmingsplanprocedure.

6. Maatregelen om de bestuurslasten terug te dringen

Door de leden van de verschillende fracties zijn vragen gesteld over de in het wetsvoorstel vervatte maatregelen om de bestuurslasten terug te dringen.

Op diverse plaatsen in het wetsvoorstel zijn maatregelen voorzien die tot reductie van bestuurslasten leiden. In hoofdstuk 7 («Overige wijzigingen») van deze nota wordt daarop nader ingegaan. Het betreft onder meer de aanpassing van de procedures van totstandkoming van pkb's en streekplannen, het opnemen van concrete beleidsbeslissingen in pkb's en streekplannen en de daaraan gerelateerde veranderingen in de rechtsbeschermingsprocedures.

Specifiek op het punt van de vrijstellingsprocedures komen de voorgestelde maatregelen ter beperking van bestuurslasten neer op de mogelijkheid voor gedeputeerde staten aan te geven dat een verklaring van geen bezwaar niet is vereist, alsmede op een verruiming van het toepassingsbereik van artikel 18a. Gelet op het belang van dit onderwerp voor de dagelijkse ruimtelijke praktijk heeft in de afgelopen maanden intensief overleg plaatsgehad met ambtelijke deskundigen uit provinciale kring, alsmede van de VNG. Inzet daarbij was te voorzien in een regeling van de voor de verlening van vrijstellingen van het bestemmingsplan te doorlopen besluitvormingsprocedures die inzichtelijk is voor burgers en de bestuurspraktijk. Bedoeld overleg heeft geleid tot een nieuwe, veel duidelijker opzet van de verschillende vrijstellingen. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen vrijstellingen die een zware en vrijstellingen die een lichte procedure doorlopen. De nieuwe regeling is in bijgaande nota van wijziging opgenomen en voorzien van een uitgebreide toelichting. Voor de beantwoording van de meerderheid van de vragen over het onderwerp «maatregelen om bestuurslasten terug te dringen» wordt op deze plaats verwezen naar de toelichting bij de nota van wijziging.

In relatie tot dit onderwerp wordt er door de leden van de VVD-fractie op gewezen dat de formulering van de artikelen 46 en 50 van de Woningwet zeer ingewikkeld is. Zou het niet eenvoudiger zijn, aldus deze leden, om de aanhoudingsplicht en anticipatiebevoegdheid in elkaar te schuiven onder afschaffing van planologisch toezicht van provincie en rijk? Ziet de regering bezwaren, indien aldus een aanhoudingsplicht zou ontstaan voor burgemeester en wethouders? Deze leden zien in dit verband mogelijkheden om de bestuurslasten te beperken door artikel 50 van de Woningwet zodanig aan te passen dat een aanhouding enkel geldt, indien een bouwplan in strijd is met het toekomstig plan.

De leden van de GPV-fractie vragen in dit verband naar de consequenties van de wijziging van artikel 46, zesde lid, WRO en artikel 50, vijfde lid van de Woningwet voor de verlening van aanleg- en bouwvergunningen wanneer rekening gehouden moet worden met een voorbereidingsbesluit, een ontwerp voor een bestemmingsplan of een herziening daarvan. Klopt de conclusie dat in die gevallen vergunningverlening alleen mogelijk is in samenhang met de artikel 19-procedure en dat dat een wijziging betekent ten opzichte van de vigerende wetgeving, waar in de artikelen 46, zesde lid 6 en artikel 50, vijfde lid, geen directe relatie wordt gelegd met de artikel 19-procedure? Zo ja, zo vragen deze leden, op welke wijze kan die wijziging worden beargumenteerd?

De artikelen 46 WRO en 50 Woningwet komen in beeld, wanneer een gemeente daadwerkelijk aan de gang gaat met het in voorbereiding nemen van een bestemmingsplan(herziening). In die artikelen gaat het om de situatie dat een voorbereidingsbesluit in werking is getreden of een bestemmingsplan(herziening) in procedure is gebracht. De gemeente moet een aanvraag om een aanlegvergunning of bouwvergunning dan aanhouden. Ik hecht er aan vast te houden aan deze voorwaarden. Het beperken van het aanhoudingsvereiste tot uitsluitend de gevallen, waarin sprake is van een bouwplan in strijd is met het toekomstig bestemmingsplan, betekent namelijk dat een gemeente alle andere aanvragen om bouw- of aanlegvergunning, voor zover die niet in strijd zijn met het vigerende bestemmingsplan, zonder meer moet honoreren. De gemeente heeft dan niet meer de mogelijkheid om in de periode waarin zij zich beraadt over de in een nieuw bestemmingsplan vast te leggen ruimtelijke ontwikkelingen, de bestaande planologische situatie te bevriezen. Het met het nemen van een voorbereidingsbesluit beoogde rechtsgevolg wordt met een dergelijke aanpak ondergraven. Daarbij dient te worden bedacht dat met de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel

alleen nog sprake zal zijn van het nemen van een voorbereidingsbesluit, wanneer de gemeente daadwerkelijk voornemens een nieuw bestemmingsplan in procedure te brengen. Het enkel en alleen nemen van een voorbereidingsbesluit ten behoeve van het toepassen van artikel 19 («de grote leugen») behoort dan tot het verleden.

Ook wanneer de gemeente al een (ontwerp-)bestemmingsplan ter visie heeft gelegd, dan wel reeds heeft vastgesteld en de aanvraag in het (ontwerp-)bestemmingsplan past, is het wenselijk dat de gemeente de gelegenheid heeft af te wegen of zij de aanvraag op dat moment wil honoreren. Voor een dergelijke afweging kan – bijvoorbeeld – aanleiding zijn, wanneer de aanvraag om vergunning betrekking heeft op een gedeelte van het in procedure gebrachte bestemmingsplan ten aanzien waarvan zienswijzen of bedenkingen van burgers zijn ingediend.

In dit verband is van belang welke mogelijkheden ter beschikking staan om de aanhouding te doorbreken.

Op grond van de huidige wet kan de aanhouding alleen worden doorbroken, indien het betreffende werk of bouwplan waarvoor vergunning wordt gevraagd, niet in strijd is met het in voorbereiding zijnde bestemmingsplan.

In de regeling zoals die nu wordt voorgesteld, wordt het doorbreken van de aanhouding aan hetzelfde criterium gekoppeld dat in het nieuwe artikel 19 is voorgesteld, te weten «mits het betreffende werk of bouwplan is voorzien van een goede ruimtelijke onderbouwing».

Dit criterium is ruimer en maakt het in beginsel mogelijk ook aanleg- of bouwvergunning te verlenen, indien het betreffende werk of bouwplan wél in strijd is met het in voorbereiding zijnde bestemmingsplan. De keuze voor dit criterium betekent nadrukkelijk niet dat de artikelen 46 WRO en 50 Woningwet voortaan alleen kunnen worden gehanteerd in samenhang met de artikel 19 procedure. Deze artikelen blijven zelfstandig inzetbaar.

Dit nieuwe criterium houdt verband met het in dit wetsvoorstel vervatte streven te voorzien in een zelfstandige projectprocedure op gemeentelijk niveau volgens een eigen besluitvormingskader. Gelet op dat zelfstandige karakter moet het ook mogelijk zijn de gevraagde vergunning te verlenen, indien het betreffende werk of bouwplan in strijd is met het in voorbereiding zijnde bestemmingsplan, een en ander uiteraard «mits het betreffende werk of bouwplan is voorzien van een goede ruimtelijke onderbouwing».

In de praktijk zal de in het wetsvoorstel vereiste goede ruimtelijke onderbouwing in de meerderheid van de gevallen zijn gerelateerd aan het bestemmingsplan (of de herziening daarvan) dat in procedure is gebracht. Een gemeente die een aanvraag om bouw- of aanlegvergunning welke in strijd is met het door diezelfde gemeente in procedure gebrachte bestemmingsplan, toch wil honoreren, heeft nogal wat uit te leggen. Dit geldt temeer, waar het gaat om een project dat een koerswijziging betekent ten opzichte van het ruimtelijk beleid zoals dat nog kort tevoren door de gemeente in een nieuw (ontwerp)bestemmingsplan is vastgelegd. Een dergelijke situatie stelt eisen aan de door de gemeente te leveren ruimtelijke onderbouwing. Een en ander is natuurlijk minder pregnant, wanneer het werk of bouwplan waarvoor vergunning wordt gevraagd, slechts een geringe afwijking betreft van het in procedure gebrachte bestemmingsplan.

Ten aanzien van de vraag van de leden van de VVD-fractie naar de toezichthoudende rol van gedeputeerde staten en de inspecteur van de ruimtelijke ordening in het kader van de artikelen 46 van de WRO en 50 van de Woningwet, wordt tenslotte het volgende opgemerkt. Gelet op de samenhang tussen deze artikelen met artikel 19 van de WRO, is het van belang te bezien welke rol gedeputeerde staten en de inspecteur van de ruimtelijke ordening in het nieuwe artikel 19 vervullen.

In bijgaande nota van wijziging wordt in artikel 19 onderscheid gemaakt tussen vrijstellingen die een zware procedure doorlopen (artikel 19, eerste lid) en vrijstellingen die een lichte procedure doorlopen (artikel 19, tweede lid).

Voor de zware vrijstellingen (artikel 19, eerste lid) is de gemeenteraad bevoegd gezag, is altijd een verklaring van geen bezwaar van gedeputeerde staten vereist en wordt altijd de inspecteur van de ruimtelijke ordening gehoord.

Artikel 19, tweede lid, betreft door gedeputeerde staten in overeenstemming met de inspecteur van de ruimtelijke ordening aangegeven categorieën van gevallen waarvoor burgemeester en wethouders bevoegd gezag zijn. Op het punt van toezicht is daarbij gekozen voor een systeem waarbij een verklaring van geen bezwaar van gedeputeerde staten en dus het horen van de inspecteur van de ruimtelijke ordening in beginsel niet is vereist, tenzij gedeputeerde staten hebben aangegeven dat zij een dergelijke verklaring wél noodzakelijk achten. In dat geval wordt ook de inspecteur van de ruimtelijke ordening gehoord.

Bezien is of dit systeem ook zou kunnen worden geïntroduceerd in de artikelen 46 Wro en 50 Woningwet. Daarbij is het volgende overwogen. In artikel 19, tweede lid, gaat het om vrijstellingen van het bestemmingsplan voor categorieën van gevallen waarvan gedeputeerde staten hebben aangegeven dat zij die in beginsel niet behoeven te zien, omdat deze vrijstellingen in het algemeen geen ingrijpende zaken zullen betreffen. In de artikelen 46 WRO en 50 Woningwet daarentegen kan zeer wel sprake zijn van de aanvraag om aanleg- of bouwvergunningen voor ingrijpende zaken, waarbij voorafgaand toezicht van gedeputeerde staten geboden is. Bovendien wordt er nogmaals op gewezen dat met de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel alleen nog sprake zal zijn van een aanhoudingsplicht, indien een gemeente daadwerkelijk voornemens is een bestemmingsplan in procedure te brengen, dan wel daartoe reeds concrete stappen heeft ondernomen. In die omstandigheden ligt toezicht door gedeputeerde staten en het horen van de inspecteur van de ruimtelijke ordening voor het doorbreken van de aanhoudingsplicht in de rede.

Gelet op het bovenstaande is er vooralsnog niet voor gekozen de ten aanzien van artikel 19, tweede lid, voorgestelde systematiek waarbij toezicht van gedeputeerde staten in beginsel achterwege blijft, ook van toepassing te verklaren op de artikelen 46 van de WRO en 50 van de Woningwet. Ten aanzien van die artikelen is de bij de indiening van het wetsvoorstel gekozen systematiek gehandhaafd, inhoudende dat voor de verlening van aanleg- of bouwvergunning in beginsel wel een verklaring van geen bezwaar van gedeputeerde staten en daarmee het horen van de inspecteur van de ruimtelijke ordening noodzakelijk is, tenzij dit college in overeenstemming met de inspecteur heeft aangegeven dat een dergelijke verklaring achterwege kan blijven.

Dit systeem maakt het voor gedeputeerde staten mogelijk om aan te geven dat – bijvoorbeeld – voor bouwplannen die passen in een bestemmingsplan dat in procedure is en waarover zij zich reeds een positief oordeel hebben gevormd, een verklaring van geen bezwaar niet nodig is.

7. Overige wijzigingen

Verkorting voorbereiding planologische kernbeslissingen

De leden van de fractie van D66 juichten verdere stroomlijning en afstemming van termijnen betreffende een plan of project toe, maar vroegen zich af of de minimale termijn van terinzageligging van een ontwerp-pkb wel voldoende zou zijn en of deze niet op zes weken zou moeten worden gesteld.

De termijn voor terinzageligging van een ontwerp-pkb ligt tussen de vier

en twaalf weken. De kortste termijn – vier weken – is een standaardtermijn zoals die in de Awb wordt voorgeschreven.

De concrete beleidsbeslissing

Het doet mij genoegen dat de leden van de fractie van D66 zich kunnen vinden in de schets van de betekenis en status van de concrete beleidsbeslissing. Op de door deze leden geuite wens om ook in een gemeentelijk structuurplan concrete beleidsbeslissingen te kunnen nemen is eerder in deze nota reeds ingegaan.

Wat betreft de vraag van deze leden naar de reikwijdte van het instellen van beroep tegen een vrijstelling die zijn onderbouwing vindt in een structuurplan, wordt het volgende opgemerkt.

Een dergelijke vrijstelling is in haar geheel vatbaar voor beroep en wordt door de rechter getoetst op de rechtmatigheid daarvan.

Deze leden vragen voorts of tussentijdse wijziging van een streekplan uitsluitend gericht kan zijn op een concrete beleidsbeslissing. Zij meenden dit uit de memorie van toelichting op te maken. Dit is niet het geval; een streekplan kan te allen tijde, geheel of gedeeltelijk, worden gewijzigd. Dit betreft zowel de indicatieve onderdelen van het streekplan als de concrete beleidsbeslissingen.

Het voorgestelde tiende lid van artikel 4a heeft betrekking op de mogelijkheden voor gedeputeerde staten tot uitwerking of afwijking van het streekplan. Van concrete beleidsbeslissingen mag niet worden afgeweken. Verder mag in een uitwerking van het streekplan door gedeputeerde staten geen concrete beleidsbeslissing worden opgenomen. Vaststelling van concrete beleidsbeslissingen is een zaak van provinciale staten, die in het streekplan zelf aan de orde moet komen.

Deze leden wijzen in dit verband ook op het regionaal structuurplan. Is een regionaal structuurplan zonder concrete beleidsbeslissingen ongeldig? Is het wel reëel zulke zware locatiebepalingen op te nemen in een regionaal structuurplan, dat over het algemeen slechts goedgekeurd zal worden door een getraptd gekozen vertegenwoordiging, zo vragen deze leden? Dit geldt temeer, omdat gemeenten, met een direct gekozen vertegenwoordiging de verplichting opgelegd krijgen de concrete beleidsbeslissingen in het bestemmingsplan op te nemen?

Bij de Kaderwet bestuur in verandering is het regionaal structuurplan in de WRO geïntroduceerd. Dit plan moet ingevolge artikel 36c concrete beleidsbeslissingen bevatten over de locatie van projecten en voorzieningen van regionaal belang. Deze verplichting houdt verband met de noodzaak in de BON-gebieden op het regionale niveau knopen te kunnen doorhakken.

Het voorliggende wetsvoorstel brengt hierin geen verandering.

Dit betekent dat gedeputeerde staten bij hun besluit omtrent goedkeuring van een door het algemeen bestuur van een regionaal openbaar lichaam vastgesteld regionaal structuurplan er op toe zullen zien dat aan die eis wordt voldaan. Zo niet, dan zullen zij goedkeuring onthouden wegens strijd met het recht of met een goede ruimtelijke ordening.

Wat betreft de mogelijkheden voor sturing door de provincie wordt er in dit verband op gewezen dat een provincie bij de goedkeuring van een regionaal structuurplan dat plan zal toetsen aan het streekplan. Bovendien heeft de provincie de mogelijkheid in het streekplan concrete beleidsbeslissingen op te nemen. Dergelijke beslissingen zullen bij de vaststelling van een regionaal structuurplan in acht moeten worden genomen. De provincie kan derhalve heel wel via het streekplan invloed uitoefenen op het regionaal structuurplan.

De leden van de D66-fractie vragen verder nog naar de verhouding tussen een concrete beleidsbeslissing in een pkb of in een project-pkb. Tevens vragen zij op welk moment van de totstandkomingsprocedure van de pkb de concrete beleidsbeslissing aan de orde dient te komen.

Tenslotte informeren deze leden naar het verschil tussen een concrete beleidsbeslissing en een beslissing van wezenlijk belang.

Het in een pkb geformuleerde beleid is in het algemeen indicatief van karakter, waarbij richting andere overheden wordt gevraagd dit beleid verder te concretiseren in hun ruimtelijke plannen. Anders dan bij concrete beleidsbeslissingen, die in juridische zin gericht zijn op rechtsgevolg en andere overheden direct binden, is dat niet het geval bij indicatief geformuleerde beleidsuitspraken. Indicatief geformuleerde onderdelen van een pkb kunnen echter wel uitspraken bevatten, die voor het rijk een grote mate van zelfbinding inhouden. Dergelijke uitspraken zijn dan voor het beleid van de pkb en de doorwerking van het beleid van zodanig wezenlijk belang, dat afwijking ervan alleen mogelijk is door middel van herziening van de pkb.

Daarnaast kunnen bepaalde onderwerpen van rijksbeleid zo belangrijk zijn dat het rijk daarvoor de volle bestuurlijke verantwoordelijkheid neemt. Dit beleid moet in een pkb dan herkenbaar worden aangegeven als een concrete beleidsbeslissing: bijvoorbeeld een beslissing over de locatie van bepaalde projecten of voorzieningen of een beslissing met als oogmerk bepaalde gebieden nadrukkelijk te vrijwaren van ingrepen. In tegenstelling tot de overige onderdelen van een pkb zijn dergelijke concrete beleidsbeslissingen wel op rechtsgevolg gericht. Het betekent dat andere overheden bij het opstellen of herzien van hun plannen gebonden zijn aan een concrete beleidsbeslissing: als het bijvoorbeeld gaat om een concrete beleidsbeslissing waarbij een locatie is vastgesteld voor een windmolenpark, dan moeten de andere overheden bij de eerstkomende herziening van hun plannen deze locatie in acht nemen. Alleen tegen concrete beleidsbeslissingen staat voor een ieder beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Daarnaast betekent artikel 24 van de WRO dat tegen concrete beleidsbeslissingen in het kader van de bestemmingsplanprocedure geen zienswijzen meer kunnen worden ingediend. Zo wordt voorkomen dat beslissingen waartegen al een beroepsmogelijkheid heeft open gestaan of die al een beroepsprocedure hebben doorlopen, niet nog eens ter discussie worden gesteld.

Het rechtsgevolg van een pkb in de zin van artikel 39 van de WRO gaat nog een stap verder. Het gaat in zo'n pkb, meestal een project-pkb, over de realisering van een groot project van nationaal belang. Concrete beleidsbeslissingen in een dergelijke pkb moeten in acht worden genomen «bij de nadere besluitvorming over zodanige projecten». Dit betekent dat die beslissingen in acht moeten worden genomen bij alle besluiten die voor de realisering van het betreffende project noodzakelijk zijn, op grond van welke wet dan ook. De concrete beleidsbeslissing in zo'n pkb bevat dus de bindende kaders voor alle plannen, vergunningen en andere bestuursrechtelijke besluiten die voor de realisering van het betreffende project noodzakelijk zijn. Vanzelfsprekend kunnen burgers ook een concrete beleidsbeslissing in een pkb ingevolge artikel 39 van de WRO ter toetsing aan de rechter voorleggen.

Gelet op het bindende rechtsgevolg van een concrete beleidsbeslissing is het zaak de status van een dergelijke beslissing voor zover mogelijk reeds vast te leggen in de ontwerp-pkb. (deel 1) Het met die beslissing beoogde rechtsgevolg is daarmee expliciet onderwerp van inspraak voor burgers, bestuurlijk overleg e.d..

Het valt evenwel niet uit te sluiten dat een beslissing die in de ontwerp-pkb niet als een concrete beleidsbeslissing is aangemerkt, lopende de pkb-procedure alsnog die status krijgt toebedeeld. Het kabinet zou daartoe – bijvoorbeeld – bij de vaststelling van deel 3 van de pkb kunnen besluiten om daarmee tegemoet te komen aan de wensen zoals die tijdens de inspraakperiode naar voren zijn gebracht. Daarvan kan ook sprake zijn, indien de Tweede Kamer in het kader van de goedkeuring van de pkb een amenderingsmotie aanvaardt met als oogmerk een onderdeel van een pkb aan te merken als een concrete beleidsbeslissing, welke motie door de verantwoordelijke ministers wordt overgenomen.

Het verheugt mij dat de leden van de SGP-fractie het scheppen van duidelijkheid inzake het begrip concrete beleidsbeslissing waarderen. Deze leden vragen of het juridisch uit te sluiten is dat een beleidsbeslissing die in een pkb of een streekplan als een concrete beleidsbeslissing is aangemerkt, door de rechter niet als zodanig zou kunnen worden aangemerkt en – omgekeerd – of een beleidsbeslissing die in een pkb of een streekplan niet als een concrete beleidsbeslissing is aangemerkt, door een rechter toch als zodanig kan worden gekwalificeerd?

De begripsbepaling voorgesteld in artikel 1 WRO geeft aan dat uitsluitend die onderdelen in een pkb, een streekplan of een regionaal structuurplan die als zodanig zijn aangemerkt, een concrete beleidsbeslissing zijn. De begripsbepaling zegt niets omtrent de inhoud van zo'n beslissing. Wanneer een burger een concrete beleidsbeslissing ter toetsing aan de rechter voorlegt, zou de rechter bij de toetsing van de rechtmatigheid van die beslissing tot het oordeel kunnen komen dat die beslissing de kwalificatie «concrete beleidsbeslissing» niet verdient. Uiteraard past de rechter bij een dergelijk oordeel over beleidskeuzen grote terughoudendheid.

Het omgekeerde, te weten dat een rechter in beroep aan beleidsuitspraken de status toekent van «concrete beleidsbeslissing», waar het vaststellend bestuursorgaan niet voor die status had gekozen, zal naar ik vertrouw niet voorkomen. De rechter zou hiermee immers op de stoel van het bestuur plaatsnemen door te beslissen dat een bestuursorgaan op een bepaald beleidsterrein juridisch bindend een knoop had moeten doorhakken. Zo'n oordeel zou de rechter dan in het algemeen ook nog moeten vellen langs de gevoelige weg van het «zelf in de zaak voorzien». Niettemin is teneinde onduidelijkheid zoveel mogelijk te voorkomen, mede naar aanleiding van opmerkingen in de vakliteratuur (zoals van prof. mr. H.Ph.J.A.M. Hennekens), bij nota van wijziging de definitie nader aangescherpt en is «een als zodanig aangemerkt besluit» vervangen door: een als zodanig door het bestuursorgaan aangegeven beslissing.

Overigens is het zelfs maar de vraag of de rechter het beroep van een burger tegen een beslissing in een pkb of streekplan die niet als een concrete beleidsbeslissing is aangemerkt en dus niet voor beroep vatbaar is, überhaupt ontvankelijk zal verklaren. De WRO bepaalt namelijk dat alléén concrete beleidsbeslissingen aan de rechter kunnen worden voorgelegd. Pkb's en streekplannen staan voor het overige op de negatieve lijst van de Awb.

De leden van de GPV-fractie vragen hoe de halvering van de reactie-termijn bij een ontwerp-pkb of ontwerp-streekplan van acht naar vier weken zich verhoudt tot de inspraaktermijn van acht weken die geldt voor trajectnota's.

Eerder in deze nota is er reeds op gewezen dat met de voorgestelde termijn van vier weken wordt aangesloten bij de standaardtermijn zoals die in de Awb wordt gehanteerd. Die termijn is wat ontwerp-pkb's betreft overigens de minimale termijn.

De termijn van acht weken zoals die in de Tracéwet voor de trajectnota geldt, dient veeleer te worden beschouwd als een afwijking ten opzichte van de standaardtermijn van de Awb. De gekozen termijn van acht weken heeft te maken met het specifieke karakter van een dergelijke nota. In een trajectnota wordt nl. een aantal tracévarianten voor een verbinding beschreven, die elk zijn voorzien van een MER-rapport. Voor het reageren op een dergelijke complexe nota ligt een verlenging van de standaardtermijn van de Awb in de rede.

Wijziging voorbereidingsprocedure bij streekplannen

De bijval van de leden van de fractie van D66 voor verdere integratie en afstemming van in verschillende wetten en planprocedures geldende termijnen betreffende een plan of project heeft mij verheugd.

Criteria voor onthouding van goedkeuring/weigering verklaring van geen bezwaar en overige toezichtsrelaties

De leden van de fractie van D66 hebben ingestemd met de gronden voor onthouding van goedkeuring/weigering van de verklaring van geen bezwaar, naast de algemeen geldende toetsingsgrond van de Awb. Deze leden zouden echter nog een aantal randvoorwaarden verbonden willen zien aan de aanvullende gronden die in de WRO zijn opgenomen. Hiertoe hebben zij een aantal globale, niet uitputtende, denkbare beleidsregels geformuleerd die als eis zouden kunnen worden gesteld aan een goede ruimtelijke onderbouwing.

Ter adstructie van deze randvoorwaarden verwijzen deze leden naar een passage in het artikelsgewijze deel onder L en M van de memorie van toelichting.

Ik ben deze leden dankbaar voor hun inbreng.

Bij de aanvulling van de criteria voor onthouding van goedkeuring en voor weigering van een verklaring van geen bezwaar is beoogd zorgvuldig aan te sluiten bij de decennia in de praktijk gehanteerde redenen. De thans voorgestelde criteria zijn mede op basis van onderzoek door de RU Utrecht tot stand gekomen.

De door de leden van de fractie van D66 voorgestelde randvoorwaarden betreffen alle de vrijstelling als bedoeld in artikel 19 WRO. Voor een reactie daarop wordt op deze plaats verwezen naar de beschouwingen terzake eerder in deze nota.

De passage waarnaar door deze leden wordt verwezen ter adstructie van die voorstellen heeft evenwel nu juist geen betrekking op de artikel 19 situatie. Het gaat in die passage om de artikelen 15 en 16 van de WRO. In artikel 15 gaat het om de situatie dat het bestemmingsplan zelf bepaalt, wanneer burgemeester en wethouders, met inachtneming van de in het plan vervatte regels, bevoegd zijn – al dan niet na een verklaring van geen bezwaar – vrijstelling te verlenen. Ook in artikel 16 gaat het om een voorschrift in het bestemmingsplan zelf, te weten dat bouw- en aanlegvergunningen voor bepaalde werken in bepaalde gebieden, slechts mogen worden verleend na een verklaring van geen bezwaar van gedeputeerde staten. Bij de verlening van vrijstelling c.q. de afgifte van een verklaring van geen bezwaar als bedoeld in deze artikelen is het vereiste van «een goede ruimtelijke onderbouwing» niet noodzakelijk. Het bestemmingsplan zelf bevat de kaders.

De door genoemde leden aangereikte randvoorwaarden sluiten dan ook niet goed aan op deze situatie.

De leden van de D66-fractie wijzen verder op de aanvullende weigeringsgrond «strijd met het belang van het aangewezen stads- of dorpsgezicht». Naar het oordeel van deze leden zou wat het buitengebied betreft een

weigeringsgrond ook moeten gelden ten aanzien van beschermde natuurgebieden en landschappen, bufferzones en archeologische vindplaatsen. Zij wijzen in dit verband op het Verdrag van Malta.

De vraag van deze leden heeft aanleiding gegeven de voorgestelde wettekst nog eens kritisch tegen het licht te houden. Dit heeft mij geleid tot het oordeel, dat de door deze leden aangehaalde voorbeelden, mede in het licht van de reeds door de Tweede Kamer aanvaarde voorstellen in het kader van de aanpassing van de Natuurbeschermingswet, illustreren dat de voorheen uitsluitend in de Monumentwet gelegde bijzondere relatie met een beschermend bestemmingsplan niet meer uniek is. Nu voorgesteld wordt in de WRO het toetsingscriterium «strijd met een goede ruimtelijke ordening» te introduceren, ligt het bij nader inzien in de rede de specifieke weigeringsgrond «strijd met het belang van een aangewezen beschermd stadsof dorpsgezicht» te laten vervallen. Immers, zowel dit beschermenswaardige belang in stedelijk gebied, als de beschermenswaardige belangen in het landelijk gebied waarvoor in ruimtelijk relevante sectorwetgeving een vergelijkbare relatie met het bestemmingsplan wordt gelegd, behoren een vergelijkbare, doorslaggevende rol te spelen in de belangenafweging die bij het opstellen van een bestemmingsplan moet worden gemaakt. Dit nu heeft alles te maken met een goede ruimtelijke ordening. Wanneer die belangen in de gemeentelijke afweging niet of in onvoldoende mate tot hun recht zijn gekomen, kunnen en zullen gedeputeerde staten op basis van het criterium «strijd met een goede ruimtelijke ordening» goedkeuring onthouden. Datzelfde geldt ten aanzien van de implementatie van het Verdrag van Malta.

Dit verdrag en de gevolgen hiervan voor de ruimtelijke ordening zijn in een ambtelijke werkgroep nader gezien. Daarbij is geconstateerd dat de bescherming van het archeologisch erfgoed bij uitstek in het bestemmingsplan een regeling dient te krijgen, net als andere in een bestemmingsplan op te nemen en te beschermen belangen daar een plaats dienen te krijgen. Een aparte regeling in de WRO is hiertoe niet nodig. Het criterium voor weigering van goedkeuring «strijd met een goede ruimtelijke ordening» houdt mede een beoordeling en afweging in van alle bij die goede ruimtelijke ordening spelende belangen, waarbij het belang van het archeologisch erfgoed duidelijk meetelt.

In plaats van het opnemen van een opsomming van aanvullende specifieke weigeringsgronden, kan nu dus volstaan worden met de nieuwe, generieke, weigeringsgrond: «strijd met een goede ruimtelijke ordening». In verband hiermee wordt in bijgaande Nota van wijziging op dit punt een aanpassing voorgesteld.

De leden van de SGP-fractie hebben gevraagd of de regering de opvatting van de VNG deelt dat bestuurlijk toezicht op het ruimtelijk beleid van gemeenten alleen aan de orde dient te zijn als het gaat om bovenlokale belangen. Zij zouden dan ook graag de aanscherping van de toezichtsbepalingen nader gemotiveerd willen zien.

Het voorzien in criteria voor bestuurlijk toezicht zoals die in het onderhavige wetsvoorstel worden voorgesteld, is geen actie die voortvloeit uit de evaluatie WRO/Bro of die uit reparatieoverwegingen aan het wetsvoorstel is toegevoegd. Deze onderdelen van het wetsvoorstel houden verband met de rijksbrede aanpassing van wetten, waaronder de WRO, aan de derde tranche Awb.

De mening van de VNG dat bestuurlijk toezicht alleen aan de orde dient te zijn als er sprake is van bovengemeentelijk belang, wil ik in het kader van dit wetsvoorstel graag buiten beschouwing laten. Het toezichtsvraagstuk is momenteel onderwerp van bespreking in de zogenoemde «taken-discussie» tussen rijk, provincie en gemeente. Ik acht het niet opportuun

in het kader van dit wetsvoorstel op de resultaten van die discussie vooruit te lopen.

Wijzigingen in rechtsbescherming

Ik heb begrip voor de opmerking van de leden van de CDA-fractie en de D66-fractie dat hoofdstuk IXA moeilijk te doorgronden is. Het voordeel van plaatsing van de bepalingen omtrent bezwaar en beroep in een apart hoofdstuk is evenwel dat de totstandkomingsprocedure van de verschillende ruimtelijke plannen als in de WRO beschreven, niet wordt bezwaard met lastige bepalingen over bezwaar en beroep. Het onderscheid tussen de totstandkomingsprocedure en de bezwaar- en beroepsprocedure wordt nu zuiverder aangegeven. In veel gevallen toepassing van dit hoofdstuk niet aan de orde zijn. Overigens moet hierbij worden bedacht dat hoofdstuk IXA niet zozeer nieuwe zaken regelt als wel de bestaande bijzondere beroepsregelingen uit de huidige tekst van de WRO bijeenbrengt.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom het uitsluiten van beroep tegen weigering een bestemmingsplan vast te stellen is gehandhaafd, terwijl beroep tegen weigering van het nemen van een voorbereidingsbesluit wel mogelijk is. Ook de leden van de D66-fractie stellen vragen hieromtrent. Deze leden zijn het oneens met de uitsluiting van het beroep tegen een weigering een bestemmingsplan vast te stellen of te herzien. Zij stellen voor om de verplichting tot het maken van bestemmingsplannen niet te beperken tot het buitengebied maar ook voor de bebouwde te laten gelden, gekoppeld aan een tienjaarlijkse herzieningsplicht. Huns inziens moeten burgers die ontwikkelingen willen voorkomen waarin het vigerende beleid niet voorziet, de gemeenteraad hierop kunnen aanspreken. Door het ontbreken van een beroepsmogelijkheid tegen een dergelijke weigering kunnen zij op het punt van hun rechtsbescherming in hun belangen worden geschaad, in het bijzonder als het sterk verouderde bestemmingsplannen betreft of als deze zelfs geheel afwezig zijn. Deze leden hebben uit de rapportage over de handhavingspraktijk niet de indruk gekregen dat provincies en inspectie een erg actieve rol spelen bij de aansporing van gemeenten hun bestemmingsplannen bij de tijd te houden. De burger zou derhalve de gemeente moeten kunnen dwingen ruimtelijk beleid te formuleren. Het voorbereidingsbesluit is in dit opzicht onvoldoende.

Op het voorstel van de leden van de D66-fractie om bestemmingsplannen ook in het gebied binnen de bebouwde kom verplicht te stellen, is eerder in deze nota reeds ingegaan.

Wat betreft het handhaven van het uitsluiten van de mogelijkheid van beroep tegen een weigering van de gemeente een bestemmingsplan vast te stellen, wordt het volgende opgemerkt.

Het gaat in een bestemmingsplan om het vastleggen van ruimtelijk beleid voor een gedeelte van het gemeentelijk grondgebied. Een dergelijk plan bevat regels die juridisch bindend zijn voor de overheid, alsmede voor een groot aantal burgers.

De WRO bepaalt voor welke gebieden een bestemmingsplan moet worden vastgesteld (gebieden buiten de bebouwde kom) en wanneer bestemmingsplannen moeten worden herzien (eenmaal in de tien jaar). In de procedure van totstandkoming van het bestemmingsplan, inclusief de daaraan verbonden mogelijkheid van rechterlijke toetsing, is voorzien in voldoende waarborgen ten behoeve van de belangen van de betrokken burgers, alsmede voor de doorwerking van nationaal en provinciaal ruimtelijk beleid. Bovendien bevat de WRO (in artikel 37) mogelijkheden voor rijk en provincie om het in procedure brengen van een bestemmingsplan met een bepaalde inhoud af te dwingen.

Met inachtneming van deze voorschriften is het verder een zaak van de gemeenteraad te bepalen óf en wanneer het vaststellen van een bestemmingsplan of een herziening daarvan gewenst is. Dat nu is geen zaak van één individueel belang van één individuele burger. Het feit dat een groot aantal gemeenten nalatig is met het elke tien jaar herzien van hun bestemmingsplannen, doet aan die constatering niet af.

De bovengeschetste beleidsvrijheid van de gemeente vormt de achtergrond van het handhaven van het uitsluiten van de mogelijkheid van beroep tegen een weigering van de gemeente een bestemmingsplan vast te stellen.

Voor een koerswijziging op dit punt zou naar mijn oordeel alleen aanleiding zijn, indien een individuele burger door het uitsluiten van de mogelijkheid van beroep tegen een weigering van de gemeente een bestemmingsplan vast te stellen, op het punt van rechtsbescherming zou worden gekort. Daarvan is evenwel geen sprake. Een burger die in strijd met het vigerende bestemmingsplan een project wil realiseren, of een wijziging van een gebruiksvoorschrift van het bestemmingsplan wil bewerkstelligen, kan daartoe een verzoek om vrijstelling indienen. De weigering van zo'n verzoek door de gemeente kan door de betrokken burger aan de rechter worden voorgelegd. Een burger die bepaalde ontwikkelingen die op basis van het vigerende bestemmingsplan mogelijk zijn, wil voorkomen, kan zich eveneens tot de gemeente wenden met het verzoek aan de gemeenteraad een voorbereidingsbesluit te nemen. Een weigering van de gemeenteraad om een voorbereidingsbesluit te nemen, kan ingevolge het onderhavige wetsvoorstel eveneens aan de rechter worden voorgelegd.

Van een tekortschieten van rechtsbescherming voor burgers als gevolg van het uitsluiten van beroep tegen een weigering van de gemeente een bestemmingsplan vast te stellen, is dan ook geen sprake.

Het feit dat vaak sprake is van verouderde bestemmingsplannen maakt in dit kader geen verschil.

De aanpak van die problematiek wil ik dan ook niet koppelen aan één individueel belang van één individuele burger. Voor de aanpak van die problematiek zijn andere, veel geëigender, maatregelen noodzakelijk. Terzake daarvan wordt verwezen naar beschouwingen eerder in deze nota.

Gelet op het vorenstaande ben ik van oordeel dat het appellabel maken van een weigering van een democratisch gekozen bestuursorgaan om nieuw beleid te gaan maken, tot onnodige juridificatie zou leiden.

De leden van de fractie van de VVD hebben er terecht op gewezen dat er een afstemmingsprobleem kan ontstaan in de bezwaar- en beroepsfase van een vrijstelling, waarop de uitgebreide procedure van afdeling 3.5 Awb van toepassing is en de bouwvergunning. Vooral omdat er in veel artikel 19-gevallen van samenloop met bouwvergunningen sprake is zal er, aldus deze leden, een optimale afstemming tussen WRO en Woningwet moeten zijn. Dit punt is onderkend; ik wijs er op dat bij de anticipatiebepalingen in artikel 46 WRO en 50 Woningwet voor wat betreft de voorbereidingsprocedure artikel 19a WRO van overeenkomstige toepassing is verklaard. Dit betekent dat ook bij anticipatie de uitgebreide voorbereidingsprocedure van afdeling 3.5 Awb gevolgd moet worden. Dit heeft tot gevolg dat ingevolge artikel 7:1, eerste lid, onder d, van de Awb een bezwarenprocedure zowel tegen een besluit omtrent vrijstelling als tegen anticipatie is uitgesloten. Beide bepalingen kennen een beroep in twee instanties.

De leden van de VVD-fractie zijn voorts van mening dat de regeling van de rechtsbescherming in de WRO in samenhang met de Awb nu wel zeer complex en ingewikkeld is geworden en vroegen om een kritische evaluatie met het oog op helderheid voor de burger. Zij vragen of het niet

eenvoudiger zou zijn door geen beroep open te stellen tegen de beslissing van gedeputeerde staten omtrent goedkeuring maar tegen de vaststelling van het plan door de gemeenteraad nadat die vaststelling was goedgekeurd?

In een regeling van het beroep tegen de vaststelling (na goedkeuring) van het plan in plaats van tegen de goedkeuring zie ik niet zoveel heil. De totstandkomingsprocedure van een bestemmingsplan eindigt bij het besluit omtrent goedkeuring; een besluit tot vaststelling van het plan is geen eindbeslissing en heeft wanneer het niet tijdig wordt gevolgd door een voorleggen om goedkeuring zelfs het rechtsgevolg dat er ex lege goedkeuring aan wordt onthouden en dat het daarmee dus van de baan is.

Het beroep richt zich in het bijzonder tegen het besluit omtrent goedkeuring omdat daar uit blijkt wat van dat plan tot stand is gekomen en wat niet. Wat de leden van de VVD hier beogen, gebeurt in wezen ook al volgens de geldende regeling: het plan voor zover vastgesteld en goedgekeurd, kan aan beroep worden onderworpen. Maar, bovendien kan het beroep zich richten tegen onthouding van goedkeuring. Bij een beroep tegen het raadsbesluit tot vaststelling van het plan, zoals door deze leden voorgesteld, valt een beroep tegen onthouding van goedkeuring tussen wal en schip. Dit zal toch niet de bedoeling zijn.

De leden van de fractie van D66 vragen om verduidelijking van de betekenis van de «negatieve lijst».

Ingevolge artikel 8:5 van de Awb «kan geen beroep worden ingesteld tegen een besluit, genomen op grond van een wettelijk voorschrift dat is opgenomen in de bijlage die bij deze wet behoort».

Plaatsing van bepaalde besluiten op deze bijlage houdt in dat hiertegen geen beroep ingevolge de Awb mogelijk is. Dit betekent dat niet de bestuursrechter kan worden geadieerd maar in voorkomende gevallen de burgerlijke rechter. Door dit systeem en door de voorgestelde verfijning van de negatieve lijst doet deze vrij ingewikkeld aan. Men moet er op bedacht zijn dat besluiten die niet op de lijst voorkomen of met zoveel woorden zijn uitgezonderd juist wel vatbaar zijn voor beroep ingevolge de Awb.

Die bijlage vermeldt ten aanzien van de WRO onder meer de besluiten omtrent plannen voor zover deze indicatief zijn (pkb, streekplan, regionaal structuurplan, structuurplan) en voor wat betreft het bestemmingsplan het besluit omtrent de vaststelling. Voor zover in de indicatieve plannen concrete beleidsbeslissingen zijn opgenomen staat hiertegen wél beroep open.

Het gemeentelijk structuurplan kent volgens het wetsvoorstel geen concrete beleidsbeslissing. Het besluit tot vaststelling hiervan is derhalve niet vatbaar voor beroep ingevolge de Awb. Het bestemmingsplan kan wel aan rechterlijke toetsing worden onderworpen, namelijk door beroep in te stellen tegen het goedkeuringsbesluit. Voorts is een aantal besluiten uitgezonderd waartegen in ander kader beroep is opengesteld, zoals de aanwijzing die in het kader van de totstandkoming van het plan waarin die aanwijzing is vertaald, kan worden bestreden.

De leden van de SGP-fractie vragen of de keuze voor toepassing van afdeling 3.4 Awb aangevuld met enkele elementen uit de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.5 niet ingewikkeld is. Zij vragen ook naar de meerwaarde van deze aanvullingen in relatie tot de extra bestuurslasten voor de gemeente.

De aanvullingen waarop deze leden doelen bestaan uit de inzagemogelijkheid gedurende drie uren buiten kantooruren en de mogelijkheid van een kosteloze mondelinge toelichting op verzoek. Zij worden nu

voorgesteld bij voorbereidingsprocedure van de pkb, bij het (regionaal) structuurplan en bij het bestemmingsplan. Het streekplan doorloopt volgens het wetsvoorstel nagenoeg de afdeling 3.5-Awb-procedure, waaraan die inzagemogelijkheid en toelichting inherent zijn.

8. Slotopmerkingen

De leden van de PvdA-fractie verwijzen naar het commentaar van de VNG op het wetsvoorstel. Huns inziens wordt in de memorie van toelichting weinig ingegaan op de opmerkingen van de VNG. Zij wensten derhalve een reactie op de integrale brief.

Alle opmerkingen die door de VNG in haar brief aan de Tweede Kamer zijn gemaakt, zijn bij de beantwoording van de vragen van de verschillende fracties, zowel in het algemeen deel van deze memorie als ook in het artikelsgewijze deel, aan de orde gekomen.

Ik moge deze leden dan ook daarnaar verwijzen.

De leden van de fractie van D66 vragen naar een totaalbeeld van de voorgestelde wijzigingen in de huidige tekst van de WRO. Ik heb, als eerder gezegd, bij deze nota naar aanleiding van het verslag als bijlage een integrale tekst gevoegd waarin de teksten die ingevolge het wetsvoorstel zullen vervallen, zijn doorgehaald en de nieuw voorgestelde teksten gerenvooid zijn aangegeven. Aldus kan een overzicht van nieuw naast oud worden verkregen.

Verder vragen deze leden naar een reactie op het voorstel van de VNG om de toezichtsbepalingen ingevolge artikel 69 WRO uit te breiden.

Het verzoek van de VNG om aan te sluiten bij de algemene toezichtregeling, honoreren wij op dit moment niet. Artikel 69 is niet alleen met het oog op toezicht geschreven. Ook bij de voorbereiding van ruimtelijke beslissingen kan het waarnemen van het betrokken gebied nodig zijn. Daarvoor is betreding in de avond en nacht echter niet noodzakelijk. De juiste opzet van een toezichtregeling, die onder meer ook op de bevoegdheidsverdeling betrekking heeft, is op dit moment nog onderwerp van studie. Daarbij speelt ook het onderscheid tussen eerste lijns- en tweede lijnstoezicht. Hierover zal uiteraard ook nog worden overlegd met alle betrokken overheidsniveaus. Na afronding van een en ander zal een apart voorstel tot wijziging van de WRO op dit punt kunnen worden gedaan. De vrees van de VNG dat de verbetering van de toezichtregeling tussen wal en schip zal raken, is dan ook niet terecht. Bij de nota naar aanleiding van het verslag inzake de Aanpassingswet derde tranche Awb II is hier ook op gewezen (kamerstukken II 1997/98, 25 464 nr.5, blz. 11).

II. Artikelen

Artikel I

Onderdeel A

Voor mijn reactie op de mogelijkheid van een concrete beleidsbeslissing in een gemeentelijk structuurplan, waarnaar door de leden van de fractie van D66 is gevraagd, verwijs ik naar hetgeen ik hierboven in het algemene deel van deze nota al aan deze leden heb geantwoord. Overigens is het intergemeentelijk structuurplan ingevolge artikel 7, tweede lid, niet anders dan een gemeentelijk structuurplan, dat alleen de gemeentelijke grenzen overschrijdt en derhalve door de verschillende betrokken gemeenteraden wordt vastgesteld. Het intergemeentelijk structuurplan heeft anders dan een regionaal structuurplan, geen aparte status.

Onderdeel B

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd waarom een gemeente in een bestemmingsplan niet van een concrete beleidsbeslissing in een pkb of een streekplan kan afwijken maar via een zelfstandige projectprocedure straks wel. De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd of het de bedoeling is dat een concrete beleidsbeslissing evenzeer bindend is voor een zelfstandige projectprocedure.

De leden van de GPV-fractie hebben gevraagd naar de reikwijdte van de bepalingen die strekken tot doorwerking van een concrete beleidsbeslissing. In hoeverre is gewaarborgd is dat vergunningen op grond van nog niet aangepaste bestemmingsplannen niet in strijd met die concrete beleidsbeslissing worden verleend?

Een in een pkb, een streekplan of regionaal structuurplan opgenomen concrete beleidsbeslissing zal bij nadere (volgende) planvorming door lagere bestuursorganen in acht genomen moeten worden. Dit betekent dat een concrete beleidsbeslissing in een pkb bindend is op provinciaal niveau voor een streekplan, op regionaal niveau voor een regionaal structuurplan en op gemeentelijk niveau voor een bestemmings- of structuurplan. Zo is ook een concrete beleidsbeslissing in een streekplan bindend voor het regionaal structuurplan en de gemeentelijke plannen. Tenslotte is een concrete beleidsbeslissing in een regionaal structuurplan bindend voor de gemeentelijke plannen.

Gebeurt dit niet dan zal er ten aanzien van het streekplan aanleiding zijn tot toepassing van artikel 4b, ten aanzien van het regionaal structuurplan en van het bestemmingsplan tot onthouding van goedkeuring. Hoewel dit ten aanzien van de vrijstelling van artikel 19 niet expliciet is geregeld, zal in dergelijke gevallen gebruik worden gemaakt van de vervangingsbevoegdheid. Er zal dus, anders dan de leden van de CDA-fractie meenden in beginsel geen andere benadering zijn bij een bestemmingsplan dan bij een vrijstelling.

Op twee manieren kan de doorwerking naar vergunningen, die door de leden van de GPV-fractie aan de orde is gesteld, worden bewerkstelligd. In de eerste plaats kan de gemeente een voorbereidingsbesluit nemen en een herziening van het geldende bestemmingsplan voorbereiden. Wanneer dit niet gebeurt kan een aanwijzing worden gegeven om het geldende bestemmingsplan te herzien en met de concrete beleidsbeslissing in overeenstemming te brengen. Hierbij kunnen gedeputeerde staten of de minister dan tevens een voorbereidingsbesluit nemen.

Onderdelen D en E

Bij de totstandkomingsprocedure van een streekplan is, anders dan de leden van de CDA-fractie menen, in het voorgestelde artikel 4a, vijfde lid, wel voorzien in een gedachtenwisseling. Er is evenwel bewust afgezien van de mogelijkheid van het indienen van mondelinge bedenkingen omdat dit, anders dan bij bedenkingen tegen een concrete beschikking waarop de Awb ziet, bij een plan tot onduidelijkheid en onoverzichtelijkheid ten aanzien van de reikwijdte van die mondelinge bedenkingen kan leiden. In verband hiermee is de eis dan ook gehandhaafd dat de bedenkingen schriftelijk moeten worden ingediend.

Ook de leden van de RPF-fractie hebben gewezen op deze afwijking van artikel 3:25 Awb.

Onderdeel H

De leden van de VVD-fractie hebben om een kritische beschouwing van de van nut en noodzaak van artikel 6a, het zgn. inspraakartikel, gevraagd. Ook de leden van de SGP-fractie hebben de «dubbele» inspraakronde bij

de totstandkoming van onder andere bestemmingsplannen aan de orde gesteld. Bij de wetwijziging van 1985 is dit inspraakartikel in de WRO opgenomen door aanvaarding van een amendement Salomons-Van der Vlies (kamerstukken II, 1983/84, nr. 100).

Het gaat hierbij om de verplichting voor de gemeente om in het kader van de voorbereiding van – en dus in tijd ver vooruitlopend op de terinzagelegging van – een ontwerpplan de in de gemeente een belang hebbende natuurlijke en rechtspersonen bij die voorbereiding te betrekken. De regeling is nadien in gelijke bewoordingen opgenomen in de herziene Gemeentewet, artikel 150. Het lag in de bedoeling om bij de inwerking-treding van de Gemeentewet het inspraakartikel uit de WRO (en ook de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing) te schrappen. Bij de Invoeringswet Gemeentewet (Stb. 1993, 610) is hier in zoverre van afgezien dat wel de regeling als zodanig van de inspraak is vervallen maar dat in artikel 6a de verplichting is gehandhaafd om bij de voorbereiding van een ruimtelijk plan (= een structuur- of een bestemmingsplan, géén voorbereidingsbesluit of vrijstelling ingevolge artikel 19 WRO) toepassing te geven aan de gemeentelijke inspraakverordening. Let wel, het gaat hier om een ander soort inspraak dan wat gemeenlijk in de Awb als inspraak bij de voorbereiding van gemeentelijke besluiten wordt aangeduid. De Awb-inspraak betreft de mogelijke bemoeienis van, in de WRO, een ieder om zienswijzen naar voren te brengen tegen het ontwerp-plan; de inspraak ingevolge artikel 6a WRO juncto artikel 150 Gemeentewet gaat hieraan vooraf en betreft de gedachtenwisseling van gemeente met burgerij over datgene wat in een te ontwerpen structuur- of bestemmingsplan vorm zou moeten krijgen. Het is dus geen herhaling van zetten. Niettemin, de procedure die bij in beide gevallen moet worden gevolgd is die van afdeling 3.4 Awb en dat lijkt dus wel wat veel van het goede. Ik stel dan ook voor bij nota van wijziging artikel 6a te doen vervallen.

Onderdeel J

Ten aanzien van het voorstel van de leden van de fractie van D66 om de mogelijkheid tot het opnemen van concrete beleidsbeslissingen in structuurplannen te handhaven verwijs ik naar mijn eerdere reacties hieromtrent in het algemeen deel van deze nota en naar de aanvulling hierop in het artikelsgewijze deel onder onderdeel A.

Onderdeel K

De leden van de fractie van D66 hebben voorgesteld, voorafgaand aan de wijziging van artikel 11, artikel 10 WRO aan te passen door het eerste lid te wijzigen en het tweede lid te laten vervallen, teneinde de verplichting tot het vaststellen van bestemmingsplannen ook voor de bebouwde kom te laten gelden. Ik wil niet zo ver gaan. Op dit voorstel is in het algemene deel van deze nota uitgebreid gereageerd. Ik volsta op deze plaats dan ook met een verwijzing naar die passage.

De leden van de SGP-fractie hebben gevraagd om welke reden in artikel 11 niet gekozen is voor een beperking van de kring van beroeps-gerechtigden tot degenen die in eerdere fase hun zienswijzen hebben ingebracht.

Het huidige artikel 11 kent geen specifieke, getrapte beroepsregeling. Om die reden is in het hoofdstuk Bezwaar en beroep dan ook geen getrapte beroepsregeling voor artikel 11-plannen opgenomen. Conform de algemene regeling van de Awb kan elke belanghebbende in beroep komen bij de Afdeling bestuursrechtspraak, ongeacht of hij zich al eerder als belanghebbende heeft gemeld bij de vaststelling van de uitwerking of wijziging. In het kader van de evaluatie van de Awb zal dit punt nader worden bezien.

Onderdeel N

De nadere afbakening van de planologische kruimels in artikel 18a van het wetsvoorstel (in de nota van wijziging artikel 19, derde lid) waarop de leden van de D66-fractie hebben aangedrongen, zal in het Bro gestalte krijgen. Voor een nadere uiteenzetting hierover verwijs ik naar de toelichting op het in de nota van wijziging voorgestelde nieuwe artikel 19.

Onderdeel O

De leden van de CDA-fractie zijn van oordeel dat de termijn van terinzagelegging van twee weken voor verzoeken om vrijstelling ingevolge de artikelen 17 of 18 wel erg kort is. Ook de leden van de fractie van D66 hebben dit oordeel uitgesproken. Ik merk hierbij op dat bedoelde termijn niet verkort is. Het bestaande artikel 19a voorziet voor alle gevallen van vrijstelling (ingevolge artikel 17, 18, 18a en 19 WRO) in een tervisielgging van twee weken. Bij de vrijstelling ingevolge artikel 19 (bij nota van wijziging 19, eerste lid) is die termijn verlengd tot vier weken waartoe mijns inziens, gelet op de wijziging van artikel 19, ook genoegzaam reden is. Bij de andere, minder vergaande vrijstellingen is de oorspronkelijke termijn, waaraan de dagelijkse praktijk gewend is, gewoon gehandhaafd.

Onderdeel P

Voor een nadere uiteenzetting over de voorschriften die ingevolge artikel 19 bij algemene maatregel van bestuur zullen worden gegeven en die de leden van de CDA-fractie graag in concept tegemoet zouden zien voor de behandeling van het wetsvoorstel, verwijs ik naar de toelichting bij de nota van wijziging.

Deze leden hebben vervolgens de regeling in artikel 19, tweede lid (bij nota van wijziging artikel 19a, negende lid), aan de orde gesteld. Indien gedeputeerde staten niet binnen de gestelde termijn van twee maanden een besluit hebben bekendgemaakt omtrent de verklaring van geen bezwaar, wordt dit gelijkgesteld met een weigering van de verklaring. Deze regeling is in 1984 door aanvaarding van een amendement Salomons (kamerstukken II 1983/84, 14 889, nr. 55) in de WRO opgenomen. Vanwege de inbreuk die artikel 19 WRO op een geldend plan maakt is juist in het belang van rechtszekerheid van derden tot weigering besloten in plaats van tot verlening van de verklaring van geen bezwaar in het belang van de aanvrager van de vrijstelling. In de regeling is sedertdien geen wijziging gekomen. Ik zie ook geen aanleiding hierin verandering te brengen. Ditzelfde geldt ten aanzien van artikel 50, zesde lid, van de Woningwet (Artikel II, onderdeel B).

De leden van de CDA-fractie hebben voorgesteld de vervangingsbevoegdheid van de Minister van VROM niet afhankelijk te doen zijn van het al dan niet adequaat reageren van de inspecteur van de ruimtelijke ordening. De voorgestelde regeling van de vervangingsbevoegdheid bij artikel 19 WRO is ontleend aan de regeling van de vervangingsbevoegdheid in het kader van de bestemmingsplanprocedure. Ook daar is de bevoegdheid afhankelijk gesteld van een actieve rol van de inspecteur van de ruimtelijk ordening. Dit acht ik in beginsel ook juist. Het gaat niet aan betrokkenen onverhoeds te overvallen met een voor hen nadelige ministeriële interventie.

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd waarom in artikel 19 op een aantal plaatsen (tweede en vijfde lid, bij nota van wijziging artikel 19a, negende respectievelijk elfde lid) wordt bepaald dat binnen een bepaalde termijn een besluit moet zijn bekendgemaakt; in andere wetgeving

waaronder de Awb wordt meestal van het nemen van een besluit gesproken. Zij wezen erop dat in de memorie van toelichting wel over beslistermijnen wordt gesproken. Ook de leden van de RPF-fractie hebben deze vraag gesteld.

Op de genoemde plaatsen is bewust het woord «bekendgemaakt» gebruikt in verband met het rechtsgevolg dat aan die bekendmaking kleeft. Een besluit treedt immers pas in werking nadat het is bekendgemaakt. Ook in het huidige artikel 19, tweede lid, derde volzin, wordt uitgegaan van het verbinden van het rechtsgevolg van weigering van de verklaring van geen bezwaar als niet binnen de gestelde termijn van acht weken de beslissing omtrent die verklaring is toegezonden. De nieuwe regeling in het vijfde lid van artikel 19 (bij nota van wijziging elfde lid van artikel 19a) is een logisch gevolg van deze benadering.

In de memorie van toelichting is de in het spraakgebruik gehanteerde terminologie gebezigd, met als achterliggende gedachte dat dan ook binnen die termijn voor inwerkingtreding door middel van bekendmaking moet worden gezorgd.

De leden van de D66-fractie hebben om een reactie gevraagd op hun voorstel tot een viertal aanpassingen van artikel 19. In het algemene deel van deze nota ben ik op die voorstellen reeds ingegaan. Ten aanzien van de voorgestelde toevoeging van het zevende lid ben ik van mening dat gedeputeerde staten een verklaring van geen bezwaar moeten verlenen of moeten weigeren. Voor het verbinden van voorwaarden aan de verklaring, zoals het voorstel impliceert, is mijns inziens geen mogelijkheid. Ik verwijs hiervoor naar artikel 10:29 van de Awb. Bovendien hebben gedeputeerde staten hiervoor ook een ander, eigen, instrument om het beoogde doel te bereiken: de opdracht tot planherziening ingevolge artikel 37, vierde lid. Hoezeer mij het oogmerk van deze leden om de toepassing van artikel 19 WRO in goede banen te leiden ook sympatiek is, de voorgestelde aanpassingen gaan mijns inziens om verschillende redenen te ver.

Deze leden hebben voorts gevraagd of het mogelijk wordt geacht dat het voorgestelde vijfde en zesde lid (bij nota van wijziging artikel 19a, elfde en dertiende lid) met elkaar in conflict komen. Dit lijkt mij niet mogelijk. De in het zesde lid bedoelde algemene maatregel van bestuur is het Bro'85. Met betrekking tot artikel 19 bevat dit besluit voorschriften van procedurele aard. Voorts zal de zgn. kruimellijst in het besluit worden opgenomen.

In antwoord tenslotte op de vraag van genoemde leden of ter uitvoering van een project ingevolge artikel 19 WRO onteigening mogelijk is, deel ik mede dat de titels tot onteigening, anders dan bij wet, in de onteigeningswet zijn opgenomen. Ingevolge artikel 77, tweede lid, van deze wet kan ten behoeve van de uitvoering van een bouwplan worden onteigend. Een dergelijk onteigening behoeft een verklaring van geen bezwaar van gedeputeerde staten, de inspecteur van de ruimtelijke ordening gehoord. Indien derhalve een artikel 19-project aangemerkt kan worden als zo'n bouwplan, kan ter uitvoering hiervan onteigening wordt verzocht. Een dergelijke onteigening verloopt dan (normaal) volgens de procedure beschreven in titel IV van de onteigeningswet.

De leden van de SGP-fractie achtten de termijn van twee weken genoemd in het vierde lid van artikel 19a (bij nota van wijziging artikel 19a, twaalfde lid) aan de krappe kant gezien de omstandigheid dat het bij de toepassing van artikel 19 nu juist om zaken van bovenlokaal belang zal gaan.

Ik ben met deze leden eens dat twee weken voor de raad om definitief te beslissen over de vrijstelling wellicht wat aan de krappe kant lijkt, maar het gaat nu dan ook om de afrondende beslissing. Voor de eerdere beslissing van de raad om, gelet op de eventuele bedenkingen, ten behoeve van de beoogde vrijstelling een verklaring van geen bezwaar te

vragen aan gedeputeerde staten, is een termijn van acht weken gesteld. Als de raad daartoe besloten heeft en gedeputeerden geven de verklaring af dan kan toch vrij snel daarna tot verlening van de vrijstelling worden overgegaan. Voorts bestaat de mogelijkheid voor de gemeenteraad om deze beslissing te delegeren aan burgemeester en wethouders.

De reden van wijziging van artikel 11, vijfde lid, en artikel 28, derde lid, was de leden van de GPV-fractie niet duidelijk. Ik wil deze aanpassingen graag verklaren. Ingevolge artikel 10:31, vierde lid, van de Awb geldt in het algemeen dat een besluit tot goedkeuring geacht wordt te zijn genomen als het niet binnen de daarvoor gestelde termijn is bekendgemaakt. Ditzelfde geldt blijkens artikel 10:32 Awb voor een verklaring van geen bezwaar. Een regeling die ziet op hetzelfde rechtsgevolg, zoals thans in artikel 11, vijfde lid, en artikel 28, derde lid, eerste volzin, WRO is vervat, is daardoor overbodig geworden. Anders is het met de tweede volzin van artikel 28, derde lid, de onthouding van goedkeuring ex lege als de gemeente het vastgestelde plan niet tijdig heeft toegezonden aan gedeputeerde staten ter goedkeuring en dit college hierdoor niet tijdig omtrent goedkeuring kan beslissen. In zo'n geval blijft het rechtsgevolg «onthouding van goedkeuring» gehandhaafd, maar dit moet dan wel expliciet geregeld blijven.

In de situatie zoals die tot dusverre geldt is derhalve geen wijziging gebracht, alleen loopt de plaats waar een en ander is geregeld uiteen: de algemene regeling is opgenomen in de Awb en de specifieke in de WRO.

Onderdeel W

Het in artikel 28, tweede lid, voorgestelde criterium voor onthouding van goedkeuring «indien ingebrachte bedenkingen daartoe aanleiding geven» geeft, aldus de leden van de RPF-fractie, in het geheel geen aanwijzingen voor de inhoud of aard van de bedenkingen waarop de bepaling betrekking heeft. Zij vroegen of het niet mogelijk zou zijn de bepaling aan te scherpen of nader in te gaan op de zeer uiteenlopende aspecten die bij de toetsing een rol kunnen spelen. Het is echter juist door de uiteenlopendheid van de aspecten die bij toetsing in concreto van bedenkingen in relatie tot de met het plan beoogde afweging van belangen een rol kunnen spelen dat het vrijwel ondoenlijk is hier een engere begrenzing aan te geven dan «indien de ingebrachte bedenkingen daartoe aanleiding geven». Het is een formule die aan een praktijk van jaren is ontleend en in het algemeen in goede handen is (geweest) bij gedeputeerde staten. Ook de Raad van State heeft de formule geaccepteerd. Derhalve kan ik, hoewel ik begrip heb voor de wens van genoemde leden tot enige aanscherping, hieraan geen gehoor geven.

Onderdelen FF en RR

De leden van de D66-fractie hebben gevraagd in artikel 36e, tweede lid, als aanvullende weigeringsgrond op te nemen «wegens archeologische vindplaatsen». Ter toelichting verwezen zij naar de (toekomstige) uitvoering van het Verdrag van Malta. In het algemene deel van deze nota is hierop reeds ingegaan.

In antwoord op een vraag van dezelfde leden wijs ik er op dat in artikel 46 slechts op één plaats niet wordt gesproken van een verklaring van geen bezwaar namelijk in het zevende lid waar het gebruik van het woord «verklaring» duidelijk terug slaat op het eerdere gebruik in datzelfde lid van de volledige term «de verklaring van geen bezwaar». Volledigheids halve, er is hier geen andere verklaring bedoeld dan die verklaring van geen bezwaar.

Onderdeel SS

De leden van de fractie van D66 hebben gevraagd om een reactie op een viertal wijzigingen op het voorgestelde artikel 54, die deels voortvloeien uit hun eerder pleidooi tot behoud van de mogelijkheid tot opname van concrete beleidsbeslissingen in een (inter-)gemeentelijk structuurplan, deels uit de wens tegen weigering van vaststelling van een bestemmingsplan of tegen een besluit omtrent een voorbereidingsbesluit beroep open te stellen bij de Raad van State in eerste aanleg. Met dit laatste beoogden zij te bevorderen dat bestemmingsplannen tot stand worden gebracht of worden geactualiseerd. Zij vroegen daarbij voorts of een voorbereidingsbesluit een garantie voor totstandkoming van een bestemmingsplan insluit.

In het algemene deel van deze nota ben ik op een en ander reeds ingegaan.

Met betrekking tot de laatste vraag merk ik op dat nu het voorbereidingsbesluit vervalt als voorwaarde voor toepassing van artikel 19, een gemeente alleen een voorbereidingsbesluit zal nemen als zij daadwerkelijk voornemens is een (herziening van een) plan in procedure te brengen. De garantie dat een voorbereidingsbesluit uiteindelijk leidt tot een nieuw c.q. herzien bestemmingsplan is derhalve groter.

Onderdelen UU en VV

Het doet mij deugd dat de leden van de D66-fractie de verhoging van de geldboetecategorieën als een goede zaak beschouwen. De effectiviteit van deze sanctiemogelijkheid hangt overigens met name af van het toezicht van de gemeente op de naleving van de wet en van de uitoefening van de (gemeentelijke) opsporingsbevoegdheid.

Artikel IV

De term «een goede ruimtelijke ontwikkeling» is een begrip uit het onteigeningsrecht. Het opschrift van Titel IV van deze wet luidt: Over onteigening in het belang van de ruimtelijke ontwikkeling en van de volkshuisvesting.

Al sinds jaren worden de beoordelingsmaatstaven van de Kroon bij de goedkeuring van een onteigening op grondslag van titel IV dan ook getoetst aan onder meer het ruimtelijk ontwikkelingsbelang. De term «ruimtelijke ontwikkeling» geeft iets nadrukkelijker dan de term «ruimtelijke ordening» aan dat er sprake is van dynamiek in de zin van uitvoering van een bestemmingsplan, waarvoor (gedwongen) eigendomsoverdracht van een derde naar de gemeente klaarblijkelijk nodig is. De gronden om aan een onteigening goedkeuring te onthouden zijn overigens ontleend aan de uitspraken van de Kroon ter zake.

Overigens is de desbetreffende bepaling inmiddels door de inwerking-treding van de Awb derde tranche in de Onteigeningswet opgenomen. Bij nota van wijziging is de bepaling derhalve in artikel IV van het onderhavige wetsvoorstel geschrapt.

Artikel V

De opmerking van de leden van de SGP-fractie dat de weigering van gedeputeerde staten om een verklaring van geen bezwaar ingevolge artikel 19 en artikel 46 WRO te verlenen op de negatieve lijst zou zijn geplaast, berust op een misverstand. Wel zijn de artikelen 19, tweede lid, 46, achtste lid, WRO en 50, achtste lid, Woningwet op de negatieve lijst geplaast, maar hierbij gaat het om een lijst van categorieën van gevallen

waarvoor al dan niet een verklaring van geen bezwaar is vereist. Een besluit van gedeputeerde staten hieromtrent is niet voor beroep vatbaar.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
M. de Boer