

Vergaderjaar 1996–1997

25 311

## Wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening

A

### ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT<sup>1</sup>

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 17 januari 1997 en het nader rapport d.d. 1 april 1997, aangeboden aan de Koningin door de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 18 juli 1996, no. 96.003739, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening.*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 18 juli 1996, nr. 96.003739, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 17 januari 1997, nr. W08.96.0300, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met zijn opmerkingen rekening zal zijn gehouden.

*1. Het voorstel van wet tot wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) is één van een reeks van wijzigingen die het karakter van het stelsel van ruimtelijke ordening, zoals neergelegd in de oorspronkelijke wet van 1965, drastisch hebben veranderd. Sinds de belangrijke wijziging van de WRO van 1985 zijn in de daaropvolgende jaren de Nimbywet en de Tracéwet ingevoerd. Daarnaast kunnen in dit verband worden genoemd de Kaderwet bestuur in verandering, de Wet milieubeheer, de nieuwe Grondwaterwet en de Algemene wet bestuursrecht (Awb) als wetten die van invloed zijn op het systeem van de WRO en het ruimtelijk bestuursrecht. In het wetsvoorstel wordt opnieuw een aantal belangrijke wijzigingen voorgesteld, waaronder de uitbouw van artikel 19 WRO tot een zelfstandige projectprocedure op lokaal niveau naast en in aanvulling op het bestemmingsplan. Verder is reeds aangekondigd een aparte besluitvormingsprocedure voor grote projecten (kamerstukken II 1995/96, 24 690, nr. 1). Tenslotte wordt in de brief van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 21 oktober 1996 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal medegedeeld dat de minister overweegt in de WRO op het niveau van Rijk en provincie te voorzien in een algemene regeling voor de besluitvorming over projectrealisering (kamerstukken II 1996/97, 24 054, nr. 27).*

*De Raad van State constateert dat door deze opeenvolgende wijzigingen een lappendeken van planprocedures zal ontstaan waardoor het reeds gecomplici-*

<sup>1</sup> De tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

*ceerde wettelijk ruimtelijke-orderingssysteem er niet eenvoudiger en zeker niet inzichtelijker op zal worden en hij vreest dat deze ontwikkeling ernstige afbreuk zal doen aan de onderlinge samenhang van het ruimtelijke planningstelsel. Bovendien acht de Raad het van belang dat voldoende blijkt wordt gegeven van een duidelijke nieuwe visie omtrent de grondslagen voor een toekomstige ruimtelijke ordeningswetgeving. De Raad mist een dergelijke visie in de memorie van toelichting. In het kabinetsstandpunt «Evaluatie WRO/Bro'85» wordt opgemerkt dat het kabinet uit pragmatische overwegingen afziet van een meer principiële wijziging van de WRO, omdat het nu gaat om in hoog tempo een aantal reparaties te verrichten (kamerstukken II 1994/95, 24 254, nr. 2, blz. 9). De Raad is echter van oordeel dat een spoedige algehele herziening van de WRO met het oog op een door de regering te voeren ruimtelijk beleid noodzakelijk is. In het algemeen deel van de toelichting bij het wetsvoorstel dient hierover een uiteenzetting te worden opgenomen. De Raad adviseert de memorie van toelichting in deze zin aan te vullen.*

1. De memorie van toelichting is in de door de Raad beoogde zin aangevuld. Er is een nieuw hoofdstuk toegevoegd met als titel: Vernieuwing en uitbouw van het ruimtelijk planningstelsel. Hieruit blijkt dat het onderhavige wetsvoorstel past in een reeks van maatregelen die tezamen de toon zetten voor vernieuwing en uitbouw van het ruimtelijk planningstelsel.

In verband met het nieuwe hoofdstuk is de indeling van de memorie van toelichting aangepast. Daarbij is ook aandacht geschonken aan het punt van de in de toekomst voorziene wijzigingen die ten tijde van de voorbereiding van het advies van de Raad als discussiestuk zijn uitgebracht en waarop derhalve nog niet eerder kon worden ingegaan.

2. *Het belangrijkste onderdeel in het wetsvoorstel betreft de wijziging van artikel 19 WRO (artikel I, onder P). Voorgesteld wordt artikel 19, in samenhang met de anticipatie op grond van artikel 46 WRO (aanlegvergunning) en artikel 50 van de Woningwet, uit te bouwen tot een zelfstandige projectprocedure op lokaal niveau, binnen het spoor van de ruimtelijke ordening. Burgemeester en wethouders kunnen ten behoeve van de verwezenlijking van een project vrijstelling verlenen van het geldende bestemmingsplan zonder dat het langer noodzakelijk is dat vooruitgelopen wordt op een herziening daarvan. Het voorgenomen project zal moeten worden beoordeeld op zijn eigen merites met alle daaraan verbonden ruimtelijke consequenties. Daartoe zal het voorzien moeten zijn van een «goede ruimtelijke onderbouwing». Gedeputeerde staten kunnen de verklaring van geen bezwaar weigeren wegens strijd met het recht of een goede ruimtelijke ordening. Uit de memorie van toelichting (paragraaf 2a, De ruimtelijke onderbouwing van het vrijstellingsbesluit) blijkt dat, teneinde het karakter van de zelfstandige projectprocedure zoveel mogelijk tot zijn recht te laten komen, er niet voor gekozen is om in de wet te bepalen wat de vorm is van de ruimtelijke motivering. In de memorie van toelichting wordt echter ook opgemerkt (paragraaf 2a, Functie structuurplan) dat voor de ruimtelijke onderbouwing van een vrijstelling op basis van artikel 19 met name het structuurplan een goede rol kan vervullen.*

*De Raad constateert dat, nu in feite het verband tussen de vrijstelling op grond van artikel 19 WRO en het bestemmingsplan zal worden verbroken, de status van het bestemmingsplan als het belangrijkste planologisch instrument op lokaal niveau onduidelijk zal worden. Weliswaar blijft het bestemmingsplan na toepassing van de artikel 19 WRO-procedure van kracht voorzover het geen betrekking heeft op het plandeel waarop de verleende vrijstelling betrekking heeft, maar de omvang van de verleende vrijstelling (bijvoorbeeld een vrijstelling voor de bouw van een gehele woonwijk binnen het plangebied) of een reeks opeenvolgende vrijstellingen kunnen het bestemmingsplan in belangrijke mate uithollen. Het wetsvoorstel voorziet ook niet in een verplichting voor het gemeentebestuur het bestemmingsplan te herzien in het licht van de verleende vrijstellingen. Evenmin bevat het enige garantie dat in voldoende mate verzekerd zal zijn dat de door middel van een vrijstelling te realiseren projecten zullen passen in het door de gemeente voorgestane toekomstige ruimtelijk beleid. In de memorie van toelichting dient dan ook een meer fundamentele beschouwing te worden opgenomen omtrent de rol van het bestemmingsplan in de herziene WRO.*

*Naar de mening van het college kan het in artikel 10 WRO genoemde begrip «een goede ruimtelijke ordening» wel dienen als algemene norm voor de*

*toetsing van bestemmingsplannen, maar biedt het onvoldoende houvast om te kunnen beoordelen of een project past in het door de gemeente voorgestane ruimtelijke beleid met betrekking tot het plangebied waarin het project zal moeten worden gerealiseerd. Daartoe zal het nodig zijn te beschikken over een ruimtelijk plan waarin het ruimtelijk beleid voor het desbetreffende gebied is geformuleerd. Weliswaar noemt de memorie van toelichting het gemeentelijke structuurplan als een geschikt instrument voor de toetsing van een vrijstellingsbesluit, maar ingevolge artikel 7 WRO is het opstellen van een structuurplan niet verplicht. Naar het oordeel van de Raad zou toetsing aan een structuurplan de hiervoor genoemde bezwaren goeddeels kunnen ondervangen. Hij geeft daarom in overweging in artikel 19 te bepalen dat vrijstelling kan worden verleend indien voor het betrokken gebied hetzij een ontwerp voor de herziening van een bestemmingsplan ter inzage is gelegd, hetzij een structuurplan geldt. Het vereiste van een verklaring van geen bezwaar kan daarbij in stand blijven.*

*De Raad adviseert de WRO in de vorenbedoelde zin aan te passen en de memorie van toelichting aan te vullen met een beschouwing over de rol van het bestemmingsplan in de herziene WRO.*

2. Conform de aanbeveling van de Raad is de memorie van toelichting aangevuld met een meer fundamentele beschouwing omtrent de rol van het bestemmingsplan in de herziene WRO. Verwezen zij hiervoor in het bijzonder naar de tekst onder «De veranderende rol van het bestemmingsplan».

Wat betreft de suggestie van de Raad van State om in artikel 19 te bepalen dat vrijstelling kan worden verleend, indien voor het betrokken gebied hetzij een ontwerp voor de herziening van een bestemmingsplan ter inzage is gelegd, hetzij een structuurplan geldt, wordt het volgende opgemerkt.

Er is nadrukkelijk niet voor gekozen de toepassing van het nieuwe artikel 19 te binden aan enig in de wet te benoemen gemeentelijk document waarin het gemeentelijk ruimtelijk beleid is vastgelegd, zoals bv. het gemeentelijk structuurplan.

In de eerste plaats is het vrijwel ondoenlijk in wetgeving vast te leggen welk document – naast dat van het bestemmingsplan – nu wel of juist niet is toegestaan als kader voor het vastleggen van het gemeentelijk ruimtelijk beleid, en dús als toetsingskader voor projecten kan fungeren. Een structuurplan of een structuurvisie zou dan bijvoorbeeld wèl als toetsingskader kunnen fungeren en een – in een beleidsnota vastgelegde – ruimtelijke visie niet. Dit probleem zou kunnen worden ondervangen door in de betreffende artikelen het verzamelbegrip «gemeentelijk ruimtelijk beleid» als toetsingskader op te nemen. Ook daarvoor is niet gekozen. Een dergelijk toetsingscriterium leidt nl. bijna onherroepelijk tot een inperking van dat criterium door zowel de provincie bij de verlening van een verklaring van geen bezwaar, als vooral ook in de jurisprudentie.

Belangrijker bezwaar tegen een dergelijk toetsingscriterium is dat daarmee de indruk wordt gewekt dat op het moment dat een projectaanvraag bij de gemeente binnenkomt, per definitie sprake moet zijn van geformaliseerd gemeentelijk ruimtelijk beleid waaraan de aanvraag om de realisering van een project moet worden getoetst.

Daarvan hoeft bij de toepassing van het nieuwe artikel 19 zoals in dit wetsvoorstel wordt beoogd, evenwel geen sprake te zijn.

Waar het bij het introduceren van een zelfstandige projectprocedure namelijk om moet gaan is, dat een voorgenomen project op zijn eigen merites en met alle daaraan verbonden ruimtelijke consequenties wordt gezien. Kernpunt daarbij is dat de toepassing van de projectprocedure per geval moet kunnen worden gemotiveerd aan de hand van een ruimtelijke visie op de toekomstige ontwikkeling van een gebied, waarbinnen de voorgenomen activiteit moet passen, en de ruimtelijke effecten van de activiteit op de omgeving. Die motivering is maatwerk, waarbij de zwaarte van de motivering van verschillende omstandigheden afhangt. Hierbij kan onder andere gedacht worden aan de aard en omvang van de voorgenomen activiteit, de mate van ingrijpendheid, de relevantie van de activiteit voor het ruimtelijk beleid van de

andere overheden en de aard van eventueel tegen de voorgenomen activiteit ingebrachte bedenkingen.

Daarom is besloten de beoordeling van projecten niet te binden aan enig in de wet op te nemen toetsingskader, maar te binden aan een motiveringsvereiste. Het gaat er bij het honoreren van een project dan om dat zo'n project deugdelijk ruimtelijk wordt onderbouwd. Wanneer de aanvraag om de realisering van een project past in dan wel op kleine onderdelen afwijkt van reeds geformuleerd gemeentelijk ruimtelijk beleid dat reeds in een gemeentelijke structuurvisie of structuurplan is vastgelegd, of zelfs al zijn beslag heeft gekregen in een ontwerp-bestemmingsplan, zal de ruimtelijke onderbouwing van het voorgenomen project geen zware opgave zijn. Als een dergelijke visie ontbreekt, zal – afhankelijk van de mate van ingrijpendheid van het voorgenomen project – van een veel forsere ruimtelijke onderbouwing sprake moeten zijn.

Deze benadering sluit wat het principe daarvan betreft prima aan bij de commentaren van de Raro, de VNG en het IPO bij de voorbereiding van het aan het onderhavige wetsvoorstel ten grondslag liggende kabinetsstandpunt. In alle commentaren is namelijk gewezen op het belang van een ruimtelijke visie die aan de realisering van het project ten grondslag moet liggen.

Gelet op het bovenstaande is er voor gekozen de artikelen 19 en 46 van de WRO, alsmede 50 van de Woningwet in die zin te herzien dat daaruit blijkt dat vrijstelling c.q. bouw- of aanlegvergunning kan worden verleend, indien het betreffende gebruik dan wel het betreffende project is voorzien van «een goede ruimtelijke onderbouwing».

Met dit voorstel wordt op een – uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening – zorgvuldige wijze voorzien in de in de praktijk bestaande behoefte aan een zelfstandige projectprocedure. Bovendien wordt met dit voorstel een einde gemaakt aan de in de praktijk gegroeide ontwikkelingen rond de toepassing van de artikelen 19 en 46 WRO, alsmede 50 van de Woningwet, zoals in het bijzonder de strenge toepassing door – vooral de rechter – van het urgentiecriteria.

*3. In het wetsvoorstel is bepaald dat de bevoegdheid tot het verlenen van een vrijstelling op grond van artikel 19 WRO berust bij het college van burgemeester en wethouders. Nu het nieuwe artikel 19 WRO voorziet in een zelfstandige projectprocedure naast het bestemmingsplan, zou het naar het oordeel van de Raad meer in overeenstemming zijn met het uitgangspunt van de WRO, dat het primaat van de ruimtelijke ordening berust bij de gemeenteraad en dat het derhalve voor de hand ligt deze bevoegdheid bij dat orgaan te leggen en niet bij burgemeester en wethouders. Daarmee zou de democratische legitimering van de nieuwe projectprocedure gediend worden. In het wetsvoorstel is zelfs de mogelijkheid vervallen dat de gemeenteraad omtrent de vrijstelling beslist indien ten minste één vijfde deel van zijn leden daartoe de wens te kennen geeft. De Raad beveelt aan de bevoegdheid tot het verlenen van een vrijstelling op grond van artikel 19 WRO bij de gemeenteraad te leggen, waarbij de bestaande delegatie van deze bevoegdheid aan burgemeester en wethouders mogelijk blijft.*

3. Het advies van de Raad is gevolgd en heeft aanleiding gegeven tot wijziging van artikel I, onderdeel P, en aanpassing van de memorie van toelichting, opgenomen onder «Het nieuwe artikel 19, een bevoegdheid van de gemeenteraad».

*4. In artikel 19, eerste lid, is onder meer bepaald dat het project wordt voorzien van een goede ruimtelijke onderbouwing. In de memorie van toelichting (bladzijde 3, De ruimtelijke onderbouwing van het vrijstellingsbesluit) wordt echter opgemerkt dat het gemeentebestuur de vrijstelling moet motiveren door middel van een goede ruimtelijke onderbouwing. De Raad is van mening dat de tekst van de toelichting beter weergeeft wat moet worden gemotiveerd en hij beveelt aan de tekst van artikel 19, eerste lid, in overeenstemming te brengen met die van de toelichting. Bovendien ware in wettelijk*

*en toelichting de term «onderbouwing» te vermijden en daarvoor een andere term in de plaats te stellen.*

4. Voor de toepassing van artikel 19 is naast de verklaring van geen bezwaar een goede ruimtelijke onderbouwing vereist. De term «onderbouwing» is na langdurige discussie in de tekst van het kabinetsstandpunt over de Evaluatie WRO/Bro'85 opgenomen en gehandhaafd als de meest duidelijke. In het bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel met gemeentelijke en provinciale kringen gevoerde overleg is deze term als zodanig verstaan en goed ontvangen. Hieruit kan mijns inziens worden afgeleid dat het een voor de praktijk werkbaar criterium is. Voor een vervanging zie ik dan ook onvoldoende aanleiding. Het gaat er om dat het project voorzien is van die onderbouwing. In wettekst is dit redactioneel verduidelijkt door het woord «wordt» te vervangen door: is. Deze goede ruimtelijke onderbouwing zal in de regel van gemeentewege worden geleverd, al is in voorkomend geval, bijvoorbeeld bij een grootschalig project, een onderbouwing door de aanvrager/opdrachtgever ook denkbaar. In elk geval zal bij het verlenen van de vrijstelling het raadsbesluit ter zake mede die onderbouwing moeten bevatten.

*5. Ingevolge artikel 19, derde lid, (artikel I, onder P) van het wetsvoorstel kunnen, in bij algemene maatregel van bestuur aan te geven gevallen, gedeputeerde staten, de inspecteur van de ruimtelijke ordening gehoord, aangeven dat een verklaring van geen bezwaar niet is vereist. Blijkens de toelichting (paragraaf 2, onder b: «Een verklaring van geen bezwaar is niet in alle gevallen nodig») is het niet de bedoeling dat deze bevoegdheid zal kunnen worden gebruikt in geval van vrijstelling van een bestemmingsplan dat strekt ter bescherming van een beschermd stads- of dorpsgezicht. De Raad beveelt in aansluiting op het advies van de Evaluatiecommissie WRO/BRO («Van plannen, projecten en de praktijk», Den Haag juni 1994) aan de voorwaarde dat bij het gemeentebestuur geen zienswijzen als bedoeld in artikel 19a, vijfde lid, WRO naar voren zijn gebracht toe te voegen aan de desbetreffende passage van de toelichting.*

5. De door de Raad beoogde aanvulling in de memorie van toelichting is achterwege gelaten. In de artikel 19-procedure toetsen gedeputeerde staten bij een besluit omtrent de verklaring van geen bezwaar in beginsel niet aan bedenkingen, al krijgen zij de bij de gemeente ingebrachte bedenkingen wel meegezonden bij de aanvraag. Het college heeft bij de verklaring van geen bezwaar bij uitstek een toezichthoudende taak op het ruimtelijk terrein en niet zozeer een taak op het gebied van de rechtsbescherming. De voorbereidingsprocedure van artikel 19a WRO onderscheidenlijk de rechtsbeschermingsprocedure van de Awb voorzien in voldoende mate in mogelijkheden voor burgers voor het naar voren brengen van zienswijzen tegen de voorgenomen vrijstelling, en vervolgens in een mogelijkheid van beroep na de verlening van vrijstelling.

*6. In de toelichting, paragraaf 2, onder c, wordt ingegaan op de «concrete beleidsbeslissing». Een «concrete beleidsbeslissing» wordt aldaar getypeerd als een besluit waarmee «de knoop wordt doorgehakt» voor de ruimtelijke ontwikkeling van een bepaald gebied. Hoewel deze typering van het begrip «concrete beleidsbeslissing» beeldend is, biedt zij naar de mening van de Raad te weinig aanknopingspunten om te kunnen beoordelen wanneer er sprake is van een zodanige beslissing. Weliswaar geeft de toelichting op artikel I, onder A, een aantal kenmerken, maar zij is daarin niet uitputtend. De Raad beveelt aan om ter verduidelijking van het begrip «concrete beleidsbeslissing», deze kenmerken aan te vullen met de inhoudelijke criteria genoemd in het kabinetsstandpunt «Evaluatie WRO/Bro'85» (kamerstukken 1994/95, 24 254, nr. 2, blz. 27).*

6. Overeenkomstig de aanbeveling van de Raad is ter verduidelijking van het begrip «concrete beleidsbeslissing» de memorie van toelichting onder «Overige wijzigingen, de concrete beleidsbeslissing» aangevuld met de inhoudelijke criteria, vermeld in het kabinetsstandpunt Evaluatie WRO/Bro'85.

*7. Blijkens de toelichting, paragraaf 2, onder h, is inzake planologische kernbeslissingen, streekplannen en regionale structuurplannen in het*

wetsvoorstel bepaald dat alleen die onderdelen van deze plannen besluiten zijn, en dus op rechtsgevolg gericht, die als een concrete beleidsbeslissing zijn aangemerkt. Aan het slot van de toelichting op artikel I, onder D en E, wordt evenwel opgemerkt dat in het kader van een uitwerking of afwijking van een streekplan een concrete beleidsbeslissing nader kan worden ingevuld. In het wetsvoorstel is evenwel niet uitgesloten dat uitwerkingen of afwijkingen van een streekplan besluiten in de zin van de Awb kunnen bevatten waartegen volgens deze wet beroep openstaat. De Raad beveelt aan duidelijkheid te scheppen door aanpassing van het wetsvoorstel.

7. De memorie van toelichting op artikel I, onder D en E, is enigszins onduidelijk over de relatie tussen de concrete beleidsbeslissing en een uitwerking of afwijking. De betrokken volzin is dan ook geschrapt. Voor het overige zij hier gesteld, dat artikel 4a, met uitzondering van de concrete beleidsbeslissing, op de zgn. negatieve lijst is geplaatst. Tevens is bepaald dat een uitwerking of afwijking geen concrete beleidsbeslissing kan bevatten. Derhalve kan een uitwerking of een wijziging, ook al zou deze een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht bevatten, niet aan de rechter worden voorgelegd.

8. Ingevolge artikel I, onder B, vierde lid, is met betrekking tot de voorbereiding van het plan de in afdeling 3.4 Awb geregelde procedure van toepassing. Dit betekent dat ingevolge artikel 7:1 Awb een verplichte bezwaarschriftenprocedure onderdeel gaat uitmaken van de procedure betreffende een planologische kernbeslissing. De Raad vraagt zich af of een bezwaarschriftenprocedure in het kader van een dergelijke procedure wel bedoeld en ook gewenst is. Het college beveelt aan artikel 2a WRO op dit punt te heroverwegen en een procedure voor te schrijven als bedoeld in afdeling 3.5 Awb.

8. Abusievelijk ontbrak nog in het wetsvoorstel een regeling ter uitsluiting van de bezwaarschriftenprocedure bij een planologische kernbeslissing. Ditzelfde gold overigens, zij het om andere redenen, ook bij een streekplan. Hierin is nu alsnog voorzien. Artikel 54 heeft hiertoe een nieuw eerste lid gekregen. In samenhang hiermee is het opschrift van hoofdstuk IX A ook aangepast.

9. Blijkens de toelichting op artikel I, onder D en E, is in het voorgestelde artikel 4a WRO de totstandkomingsprocedure aangepast aan de procedure van afdeling 3.5 Awb. De Raad merkt op dat de procedure zoals voorgesteld in artikel I, onder D, (artikel 4a) niet geheel voldoet aan de paragrafen 3.5.2 tot en met 3.5.5 Awb. Met name is niet voldaan aan artikel 3:25 Awb, aangezien geen gelegenheid wordt gegeven tot gedachtenwisselingen en het indienen van mondelinge bedenkingen. Voorts is in artikel 4a, vierde lid, voorgeschreven dat een terinzagelegging op de gebruikelijke wijze bekend wordt gemaakt. De Awb noopt echter niet tot een dergelijke bepaling en zij is ook geschrapt voor wat de bestemmingsplannen betreft. De Raad adviseert artikel 4a op de hiervoor genoemde punten aan te passen.

9. In de WRO is bij streek-, structuur- en bestemmingsplan in het algemeen voorgeschreven dat zienswijzen en bedenkingen schriftelijk naar voren moeten worden gebracht. Diegenen die dit tijdig hebben gedaan, worden uitgenodigd voor een nadere mondelinge toelichting. Deze toelichting zal zo mogelijk enigszins gestructureerd worden door hetgeen eerder schriftelijk te berde is gebracht. Een gedachtenwisseling naar aanleiding van die toelichting is zeker niet ondenkbaar. Een wijziging in de door de Raad voorgestelde zin heeft echter bij een ruimtelijk plan een veel grotere impact dan bij een besluit op een aanvraag, terwijl toch niet kan worden gesteld dat het systeem van de WRO mogelijke indieners van bedenkingen in een duidelijk nadeliger positie plaatst. Derhalve is de bestaande gang van zaken hier gehandhaafd.

De kennisgeving voorafgaande aan de terinzagelegging «op de gebruikelijke wijze» is wel vervangen door een redactie die is ontleend aan artikel 3:19 Awb.

10. In artikel I, onder K, worden wijzigingen van artikel 11 WRO voorgesteld waaronder een wijziging van het achtste lid. In deze bepaling ontbreekt echter een bijzondere regeling omtrent de bekendmaking van de aldaar bedoelde

*besluiten, zodat burgemeester en wethouders deze besluiten moeten bekendmaken overeenkomstig afdeling 3.6 Awb. De Raad merkt op dat ten aanzien van de overige gevallen, waarop artikel 11 van toepassing is, in het nieuwe zesde lid van artikel 11 wordt bepaald dat het besluit of de schriftelijke mededeling van gedeputeerde staten door burgemeester en wethouders worden bekendgemaakt door de terinzagelegging daarvan ter gemeentesecretarie met het uitwerkings- of wijzigingsplan en het desbetreffende bestemmingsplan. De Raad adviseert een overeenkomstige bekendmakingsregeling voor te schrijven met betrekking tot het in het achtste lid bedoelde geval.*

10. Overeenkomstig het advies van de Raad van State is artikel 11 aangevuld met een regeling van de bekendmaking van een uitwerking of wijziging die geen goedkeuring behoeft. Verwezen zij hiervoor naar de in het zevende lid van artikel 11 in te voegen volzin (Artikel I, onderdeel K, onder 5, sub c).

*11. Ingevolge artikel I, onder FF, (artikel 36e) worden aan het tweede lid van artikel 36e twee volzinnen toegevoegd, maar het artikel vermeldt slechts één volzin. Gelet op de toelichting bij dit artikel ontbreekt in de tekst het criterium «het belang van de bescherming van een aangewezen stads- en dorpsgezicht». De Raad adviseert dit gebrek te herstellen.*

11. De opmerkingen van de Raad onder dit punt hebben geleid tot correctie van artikel 36e.

*12. In artikel I, onder SS, wordt voorgesteld een nieuw hoofdstuk IXA Beroep (artikelen 54–56b) in te voegen, waarin de bepalingen inzake rechtsbescherming bijeen zijn gebracht. Deze artikelen geven de Raad aanleiding tot de volgende opmerkingen.*

*a. In artikel 56a worden de gevallen genoemd waarin een van artikel 6:8 Awb afwijkend tijdstip voor het instellen van beroep is opgenomen. In dit artikel ontbreekt het geval, voorzien in artikel 11, zesde lid, (nieuw) betreffende de terinzagelegging door burgemeester en wethouders ter gemeentesecretarie van het besluit of de schriftelijke mededeling van gedeputeerde staten omtrent het in het vierde lid van artikel 11 bedoelde feit. Ook ten aanzien van de in artikel 54, eerste lid, onder a, b en c, genoemde besluiten lijkt het voor de hand te liggen de beroepstermijn te laten aanvangen bij de terinzagelegging. De Raad adviseert artikel 56a aan te vullen.*

*b. In het eerste lid van artikel 56b is bepaald dat, indien gedurende de beroepstermijn met betrekking tot een besluit inzake goedkeuring van een bestemmingsplan, de uitwerking of wijziging of de herziening of intrekking daarvan bij de Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak een verzoek om voorlopige voorziening is gedaan, een zodanig verzoek schorsende werking heeft. Uit deze bepaling lijkt te volgen dat zij niet van toepassing is op het geval bedoeld in artikel 11, achtste lid, waarin geen goedkeuring van gedeputeerde staten nodig is. De Raad adviseert ook voor dit geval een schorsende werking van het indienen van een verzoek om een voorlopige voorziening op te nemen.*

12a. Bij artikel 11, vijfde (was: zesde) lid, is er inderdaad aanleiding af te wijken van de normale regeling van de Awb in artikel 6:8, omdat de bekendmaking van een besluit tot goedkeuring van een uitwerking of wijziging van het bestemmingsplan geschiedt aan het bestuur van de betrokken gemeente op zijn verzoek. Vervolgens moet die goedkeuring worden bekendgemaakt aan een ieder en dat gebeurt dan door de terinzagelegging van het goedkeuringsbesluit, de goedgekeurde uitwerking of wijziging en (volledigheidshalve) het daaraan ten grondslag liggende bestemmingsplan. Aan deze bekendmaking van gemeentewege is dan de regeling van het beroep tegen de goedkeuring verbonden. Artikel 56a is dan ook aangevuld met het geval bedoeld in artikel 54, tweede (was eerste) lid, onder b.

Bij een uitwerking of wijziging van het bestemmingsplan die geen goedkeuring behoeft, ligt dit anders. (artikel 54, tweede – was eerste – lid, onder c). Er is daar geen expliciete reden om af te wijken van artikel 6:8 Awb.

Met ingang van de dag na die van de bekendmaking van het vaststellingsbesluit door de gemeente kan de beroepstermijn beginnen. Wel is in artikel 11, zevende lid, alsnog geregeld dat die bekendmaking van de vaststelling van die uitwerking of wijziging geschiedt door terinzagelegging van het desbetreffende besluit, het uitwerkings- of wijzigingsplan en het betrokken bestemmingsplan. (Artikel I, onderdeel K, onder 5, sub c).

Wat betreft het beroep tegen de concrete beleidsbeslissingen vermeld in artikel 54, tweede lid, onder a, is in artikel 56a geen expliciete regeling van het begin van de beroepstermijn nodig.

Bij de planologische kernbeslissing wordt voor de toepassing van beroep de concrete beleidsbeslissing pas bekend gemaakt bij de terinzagelegging van het plan waarmee beide kamers hebben ingestemd.

Bij het streekplan wordt de concrete beleidsbeslissing bekendgemaakt binnen twee weken na dagtekening van het besluit tot vaststelling van het streekplan waarin zij is opgenomen.

Bij het regionaal structuurplan is goedkeuring van gedeputeerde staten nodig. De bekendmaking van het besluit omtrent goedkeuring geschiedt door de terinzagelegging van het besluit met bijbehorend plan en eventuele overige stukken voor een ieder ter secretarie van het regionaal openbaar lichaam en van alle betrokken gemeenten. Aan deze bekendmaking is het begin van de beroepstermijn gekoppeld.

b. Dit nu is niet beoogd. De tekst van artikel 56b is dan ook zodanig aangepast dat bedoelde conclusie niet meer kan worden getrokken.

*13. In artikel V wordt onderdeel C van de bijlage bij de Awb (de zogenaamde negatieve lijst) gewijzigd. Deze wijzigingen geven de Raad aanleiding tot de volgende opmerkingen.*

*a. In onderdeel C2 is ten aanzien van artikel 2b juncto artikel 2a (herziening of intrekking van een planologische kernbeslissing) en artikel 5, tweede lid, juncto artikel 4a (intrekking of herziening van een streekplan) geen uitzondering opgenomen voor een concrete beleidsbeslissing. Teneinde te voorkomen dat tegen een besluit tot herziening of intrekking van een planologische kernbeslissing of een streekplan, voorzover zulk een besluit een concrete beleidsbeslissing inhoudt, geen beroep open zou staan, adviseert de Raad de hiervoor bedoelde uitzondering op te nemen.*

*b. In artikel I, onder J, is een nieuwe tekst voor artikel 9 WRO voorgesteld, waarin het huidige tweede lid van dat artikel is komen te vervallen. Bovendien wordt voorgesteld artikel 7 WRO op te nemen in de negatieve lijst van de Awb. Deze wijzigingen hebben tot gevolg dat tegen een gemeentelijk structuurplan geen beroep meer openstaat. In paragraaf 2, onder c, van het algemeen deel van de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat het uitgangspunt dat het gemeentelijk structuurplan het aangewezen gemeentelijk instrument is voor het aangeven van de gewenste ontwikkelingsrichting niet strookt met het idee om in een structuurplan concrete beleidsbeslissingen op te nemen, maar dat het bestemmingsplan het aangewezen gemeentelijk instrument is voor het opnemen van onderdelen die een ieder kunnen binden. In de toelichting op artikel V wordt gesteld dat het gemeentelijke structuurplan in zijn totaliteit op de negatieve lijst is geplaatst omdat deze plannen geen concrete beleidsbeslissingen kunnen bevatten. Bij de Raad is de vraag gerezen of het gewenst is om ieder beroep tegen een gemeentelijk structuurplan uit te sluiten, indien dit als een toetsingskader voor de voorgestelde zelfstandige projectprocedure op grond van artikel 19 WRO zal dienen. Ook al zal het structuurplan geen concrete beleidsbeslissingen kunnen bevatten, er kunnen daarin besluiten zijn opgenomen die in belangrijke mate bepalend zijn voor de toetsing van een bepaald project in het kader van een artikel 19-procedure. Een verduidelijking van de samenhang tussen het structuurplan en de lokale projectprocedure is daarom gewenst. De Raad adviseert in de memorie van toelichting op deze samenhang met name met het oog op de rechtsbescherming nader in te gaan.*

*c. Artikel 21 WRO is van de negatieve lijst geschrapt. In de toelichting op artikel V wordt opgemerkt dat dit artikel voortaan niet meer in overwegende mate gepaard zal gaan met toepassing van artikel 19. De rechtsbescherming*



*tegen artikel 19 zal, aldus de toelichting, dan ook niet meer mede aanleiding kunnen geven om bij bezwaar en beroep in dat kader tevens het voorbereidingsbesluit als grondslag voor de toepassing van artikel 19 te betrekken waardoor het voorbereidingsbesluit zonder meer een zelfstandig karakter krijgt en een aparte regeling van de rechtsbescherming in de rede ligt. Het gevolg van de voorgestelde schrapping van artikel 21 van de negatieve lijst is dat tegen een weigering van de gemeenteraad een bestemmingsplan vast te stellen geen, maar tegen een zodanige weigering met betrekking tot een voorbereidingsbesluit wel beroep openstaat. De Raad adviseert artikel V op dit onderdeel te heroverwegen, althans dit verschil nader te motiveren.*

*d. In artikel V, tweede lid, is artikel 35, tweede lid, junctis de artikelen 11, 25 en 29 WRO opgenomen op de negatieve lijst bij de Awb.*

*De Raad constateert dat artikel 35 WRO geen tweede lid kent. Indien het de bedoeling is artikel 35 op de negatieve lijst te zetten, ware artikel V aan te passen.*

13. Bij dit punt heeft de Raad van State een aantal opmerkingen gemaakt over de zgn. negatieve lijst.

a. Overeenkomstig de aanbeveling van de Raad is bij de artikelen die een regeling inhouden van herziening of intrekking van een planologische kernbeslissing, streek- of regionaal structuurplan de concrete beleidsbeslissing uitgezonderd van de negatieve lijst om te voorkomen dat die beslissing bij een herziening of intrekking van zo'n plan wel voor een beroep ingevolge de Awb vatbaar is.

b. De omstandigheid dat tegen een structuurplan dat mogelijkwerijs toetsingskader vormt voor een zelfstandige projectprocedure, geen beroep meer open staat, vormt als zodanig geen aantasting van de rechtsbescherming ingevolge artikel 19. Immers deze vrijstellingsregeling kent een eigen totstandkomingsregeling in artikel 19a WRO, die voortaan ook volgens de uitgebreide voorbereidingsprocedure wordt doorlopen, een verklaring van geen bezwaar en vervolgens de mogelijkheid van beroep ingevolge de Awb. In dit kader kan een structuurplan dat grondslag vormt voor de toepassing van de vrijstellingsmogelijkheid mede ter discussie worden gesteld en aangevochten.

Op de samenhang tussen een structuurplan en de zelfstandige projectprocedure is naar aanleiding van 's Raads advies in de memorie van toelichting onder «Functie structuurplan» nader ingegaan.

c. In de memorie van toelichting was reeds ingegaan op de redenen om het voorbereidingsbesluit van de negatieve lijst te schrappen; onder «Wijzigingen in rechtsbescherming» is hieraan een uitvoerige motivering om de (weigering tot) vaststelling van het bestemmingsplan op de lijst te handhaven toegevoegd.

d. Abusievelijk is in Artikel V, tweede lid, vermeld «artikel 35, tweede lid,»; dit is vervangen door: artikel 34, tweede lid, en 35.

*14. In de memorie van toelichting wordt in onderdeel i van paragraaf 2 van het algemeen deel aandacht besteed aan de criteria die door de jurisprudentie zijn gesteld aan de in artikel 27, derde lid, WRO opgenomen verplichting van gedeputeerde staten tot het horen van degenen die tijdig bedenkingen hebben ingebracht tegen het bestemmingsplan. De in de jurisprudentie ontwikkelde criteria worden samengevat zonder dat dit echter aanleiding geeft een wijziging van de WRO voor te stellen. De Raad vraagt zich af wat de betekenis is van dit onderdeel van de memorie van toelichting en geeft in overweging deze passage te schrappen.*

14. Het advies van de Raad van State is gevolgd; het betrokken gedeelte is geschrapt.

*15. In onderdeel j van paragraaf 2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is een passage opgenomen waarin aandacht wordt besteed aan de jurisprudentie met betrekking tot artikel 11, eerste lid, WRO. Het betreft hier de combinatie van een wijzigings- en een uitvoeringsbevoegdheid van een bestemmingsplan. In de toelichting wordt opgemerkt dat het de bedoeling van*

*artikel 11, eerste lid, is dat in een bestemmingsplan beide mogelijkheden kunnen worden opgenomen, in tegenstelling tot wat soms uit de jurisprudentie blijkt. Het is dus niet zo, aldus de toelichting, dat het, als voor de mogelijkheid tot het opnemen van een wijzigingsbevoegdheid wordt gekozen, het niet meer mogelijk zou zijn om in het plan tevens te bepalen dat ten aanzien van hetzelfde gebied het plan door burgemeester en wethouders dan wel de raad op bepaalde onderdelen uitgewerkt moet worden. Volgens de toelichting is er uit een oogpunt van rechtszekerheid geen aanleiding om te komen tot een beperking van de beleidsruimte van het bestemmingsplan. In het wetsvoorstel worden geen wijzigingen van artikel 11, eerste lid, voorgesteld.*

*De Raad merkt naar aanleiding van deze passage in de toelichting het volgende op. In de eerste plaats wordt de jurisprudentie op deze bepaling niet geheel juist weergegeven. Volgens de jurisprudentie van de Kroon, de Afdeling voor de geschillen van bestuur en de Afdeling bestuursrechtspraak mag een gedetailleerde bestemming door burgemeester en wethouders niet worden gewijzigd in een door datzelfde college uit te werken bestemming. Achtergrond van deze jurisprudentie is dat burgemeester en wethouders daarmee zichzelf een opdracht tot uitwerking van een bestemming verschaffen, hoewel de opdracht tot uitwerking slechts door de gemeenteraad aan burgemeester en wethouders kan worden gegeven. De Raad wijst in dit verband ook op de tekst van artikel 11 WRO, waarin niet het woord «en» is gebezigd, maar het woord «of». Nu geen wetswijziging wordt voorgesteld, mist dit onderdeel van de toelichting elke betekenis. Het is niet mogelijk om door middel van een passage in de toelichting bij een latere wetswijziging alsnog een andere uitleg te geven van een wetsbepaling die overigens bij dat wijzigingsvoorstel niet wordt gewijzigd. De Raad adviseert onderdeel j van paragraaf 2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting te laten vervallen of, indien het de bedoeling is een dubbele delegatie aan burgemeester en wethouders mogelijk te maken, artikel 11, eerste lid, te wijzigen.*

15. De betrokken passage in de memorie van toelichting is geschrapt. Artikel 11, eerste lid, is aangevuld met een volzin waaruit blijkt dat de wijzigingsbevoegdheid mede een uitwerkingsplicht kan inhouden. Ook de toelichting is ter zake aangevuld.

*16. Voor enkele redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.*

16. Aan de redactionele kanttekeningen van de Raad is gevolg gegeven, met uitzondering van hetgeen hieronder is aangegeven.

- \* met betrekking tot het Wetsvoorstel
  - De Wet op de Ruimtelijke Ordening kent naast termijnen voor terinzagelegging ook termijnen van terinzageligging. Deze termijnen zijn met opzet van elkaar onderscheiden. De terinzagelegging is een actie die slechts een moment duurt, de terinzageligging is een statisch geheel gedurende een langere periode zoals blijkt uit de termijn voor tervisielegging, tevens termijn voor het naar voren brengen van zienswijzen of bedenkingen, van vier weken. Termijn voor tervisielegging is de termijn die aan de tervisielegging vooraf mag gaan. Blijkens artikel 26 van de WRO wordt het bestemmingsplan na vaststelling in elk geval binnen vier weken voor een ieder ter inzage gelegd en ligt het vervolgens na die terinzagelegging gedurende vier weken ter inzage. De bij het tweede gedachtenstreepje vermelde artikelonderdelen bevatten alle een regeling omtrent de termijn van terinzageligging.
    - In artikel 26, vijfde lid, gaat het om de bekendmaking van het besluit omtrent goedkeuring door gedeputeerde staten aan de gemeente als bedoeld in het vijfde lid van dat artikel, niet om een kennisgeving. Het enige wat in dit geval van de normale bekendmaking afwijkt is dat de beroepstermijn niet daags na de bekendmaking start, maar pas later op het moment van terinzagelegging van het besluit van gedeputeerde staten. Dit houdt verband met de mogelijkheid van een vervangingsbesluit door de Minister van VROM ingevolge artikel 29, eerste lid.
    - De suggestie om het woord «vrijstelling» te vervangen door «onthefing» wordt niet gevolgd. De term «vrijstelling» is al zo lang zo verweven met artikel 19 WRO dat een vervanging hiervan niet opportuun lijkt.

- \* met betrekking tot de memorie van toelichting
  - Twee van de drie vindplaatsen die de Raad bij het eerste en tweede gedachtenstreepje aangeeft, zijn niet te geven; de stukken zijn wel aan de Tweede Kamer gezonden, maar niet gepubliceerd.
  - Het overnemen van de opmerkingen van de Raad onder punt 3 inzake de overgang van de beslissingsbevoegdheid omtrent vrijstelling ex artikel 19 in eerste aanleg van burgemeester en wethouders naar de raad heeft aanleiding gegeven artikel 19 te wijzigen en derhalve de toelichting op artikel I, onderdeel P, conform die wijziging aan te passen. De kanttekening achter het vierde gedachtenstreepje is daardoor niet meer van toepassing.

Tenslotte merk ik nog op dat van de gelegenheid gebruik is gemaakt om, mede aan de hand van de voorbereiding van een wetsvoorstel tot aanpassing van verschillende wetten aan de derde tranche Awb, het wetsvoorstel beter af te stemmen op de Wet van 20 juni 1996, Stb. 333 (Derde tranche Algemene wet bestuursrecht). Naar het zich thans laat aanzien zou de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel nagenoeg gelijktijdig kunnen verlopen met die van het beoogde wetsvoorstel voor aanpassingen aan de derde tranche Awb, waarbij een groot aantal onderdelen van de Wet op de Ruimtelijke Ordening voor wijziging in aanmerking komt dat ook in het onderhavige wetsvoorstel wordt aangepast. Teneinde beide wetsvoorstellen zo goed mogelijk op elkaar af te stemmen en misverstanden over de redactie van de aan te passen artikelen of onderdelen daarvan zo veel mogelijk te voorkomen zijn de teksten in dit wetsvoorstel alvast aangepast aan de beoogde aanpassingen aan de derde tranche Awb.

*De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.*

*De Vice-President van de Raad van State,  
W. Scholten*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting met bijlagen aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

**Bijlage bij het advies van de Raad van State van 17 januari 1997, no. W08.96.0300, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.**

**Wetsvoorstel.**

- In de artikelen I, II, III, IV en V, bij de formulering van de wijzigingsbepalingen steeds «komt als volgt te luiden» vervangen door: komt te luiden (aanwijzing 233, eerste lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar)).
- In de artikelen I, onder O, onderdeel b, I, onder Q, tweede lid, I, onder T, eerste lid, en I, onder HH, steeds «termijn van terinzageligging» vervangen door: termijn van terinzagelegging.
- In artikel I, onder RR, vijfde lid, «Met vernummering van het achtste en negende lid tot negende en tiende lid wordt ingevoegd een lid, luidende:» vervangen door: Het tiende lid vervalt.  
Met vernummering van het achtste en negende lid tot negende en tiende lid wordt ingevoegd een lid, luidende:.
- In artikel II, onder B, derde lid, «Na het zevende lid worden drie leden toegevoegd, luidende:» vooraf laten gaan door: Het negende en het tiende lid vervallen.
- In artikel 28, zesde lid, «bekendmaking» vervangen door: kennisgeving.
- In artikel I, onder N, O en P, van het wetsvoorstel «vrijstelling» steeds vervangen door: ontheffing.

**Memorie van toelichting.**

- In paragraaf 1 de vindplaats vermelden van de motie Salomons/ Nypels (aanwijzing 219, eerste lid, Ar). Tevens de vindplaats vermelden van het aangehaalde advies uitgebracht door de Evaluatiecommissie WRO/Bro'85.
- In paragraaf 1 de vindplaats vermelden van het kabinetsstandpunt van 23 april 1996 inzake het eindrapport van de stuurgroep bestuurlijke vernieuwing Friesland (aanwijzing 219, eerste lid, Ar).
- In paragraaf 2, onder a en g en in de toelichting op artikel I, onder II, bij de verwijzing naar «de derde tranche Awb» steeds aanwijzing 87 Ar in acht nemen.
- In de toelichting op artikel I, onder P, in het tweede tekstblok de zin «Ingevolge artikel 146 van de Gemeentewet kan de raad immers bij verordening algemene regels vaststellen waarmee burgemeester en wethouders rekening moeten houden moeten bij de uitoefening van hun bij gegeven bevoegdheid, zoals bij artikel 19 WRO.» vervangen door een goedlopende zin.
- In paragraaf f (wijziging in procedure vervangingsbevoegdheid bij bestemmingsplannen), eerste alinea, negende regel, «geheel of gedeeltelijk goedkeuren» vervangen door: geheel goedkeuren.
- In paragraaf f (wijziging in procedure vervangingsbevoegdheid bij bestemmingsplannen), vierde alinea «Ook zal de Minister zo mogelijk aangeven welke voorschriften door hem vervangen worden.» vervangen door: Ook zal de Minister in voorkomend geval aangeven op welke voorschriften zijn vervangingsbesluit betrekking heeft.  
De minister kan immers niet zelf de voorschriften vervangen.
- In paragraaf g (Toetsing van bestemmingsplannen), vierde alinea, «, dan wel indien de aard van de ingebrachte bedenkingen daartoe aanleiding geeft» vervangen door: , dan wel indien de ingebrachte bedenkingen daartoe aanleiding geven.