

Zitting 1980–1981

13 924

**Regelen ter bevordering van de stads- en dorpsvernieuwing (Wet op de stads- en dorpsvernieuwing)**

C

**NADER RAPPORT**

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 17 september 1980

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 2 mei 1980, nr. 18, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies over bovenvermelde nota's c.a. rechtstreeks aan mij toe te zenden. Dit advies, gedateerd 26 augustus 1980, nr. 800820/12, moge ik U hierbij aanbieden.

1. Na te hebben vastgesteld dat aan het oorspronkelijke wetsontwerp, ook naar de mening van de Raad van State, fundamentele bezwaren kleefden en dat daaraan met de tweede nota van wijzigingen in hoofdzaak wordt tegemoetgekomen, deelt de Raad mee dat hij zich behoudens een aantal bezwaren en opmerkingen, met bedoelde tweede nota kan verenigen. Ik heb daarvan met voldoening kennis genomen.

2. *Stadsvernieuwingsplan*

Ten aanzien van het stadsvernieuwingsplan begint de Raad met vast te stellen dat de toelichting op de tweede nota van wijzigingen in samenhang met de nota naar aanleiding van het eindverslag duidelijke uiteenzettingen behelst van de bedoeling en de betekenis van het stadsvernieuwingsplan als nieuwe planologische rechtsfiguur naast het bestemmingsplan. Een stadsvernieuwingsplan heeft dezelfde rechtsgevolgen als een bestemmings-

plan en bovendien de niet aan een bestemmingsplan toekomende rechtsgevolgen van de artikelen 34–38.

Vervolgens memoreert de Raad van State dat in die uiteenzettingen een tweetal verschilpunten tussen een stadsvernieuwingsplan en een bestemmingsplan wordt besproken en dat die verschilpunten worden aange-merkt als te zijn nieuwe elementen, die bij een stadsvernieuwingsplan aan een bestemmingsplan worden toegevoegd. Het betreft hier het op uitvoering gericht (moeten) zijn van een stadsvernieuwingsplan en het kunnen dienen daarvan tot verbetering, modernisering en vervanging van woningen, andere gebouwen en bouwwerken, als omschreven in artikel 31.

Het is tegen deze als nieuwe elementen gekenschetste verschilpunten, dat het eerste bezwaar van de Raad van State zich richt. Het college acht deze verschilpunten niet wezenlijk. Het betoogt dat ook een bestemmingsplan op uitvoering gericht kan zijn en voert daartoe een aantal argumenten aan. De Raad wijst op artikel 13 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Vervolgens op artikel 7, vierde lid, van het Besluit op de Ruimtelijke Ordening, waarin sinds de wijziging van 1976 niet meer wordt gesproken van economische uitvoerbaarheid van een bestemmingsplan, maar meer algemeen van uitvoerbaarheid, zodat daaronder voortaan ook de maatschappe-

lijke uitvoerbaarheid in de zin van herhuisvesting van bewoners en bedrijven dient te worden begrepen. Artikel 10, vijfde lid, onder c, van het Besluit op de Ruimtelijke Ordening, zegt de Raad, biedt de mogelijkheid bij een bestemmingsplan regelen te geven omtrent het tijdstip van aanvang van de verwerkelijking van gemeentewege van een of meer onderdelen van het plan. Uit een en ander concludeert het college dat een gemeentebestuur reeds thans, naar geldend recht, kan komen met een bestemmingsplan, voorzien van een uitvoeringsprogramma hetwelk naar inhoud overeenkomt met het in artikel 32 voorziene uitvoeringsschema. Dit wat het eerste verschilpunt betreft.

Ten aanzien van het tweede verschilpunt stelt de Raad van State dat met en krachtens een bestemmingsplan eveneens reeds thans de in artikel 31 voorgestelde verbetering en modernisering kan worden bereikt. De in artikel 10, vierde lid, van het Besluit op de Ruimtelijke Ordening genoemde voorschriften omtrent bebouwing, die bij een bestemmingsplan kunnen worden gegeven, mogen naar het oordeel van de Raad voorschriften zijn betreffende verbetering, modernisering en vervanging van verouderde bebouwing, als omschreven in de artikelen 31 en 32, tweede lid. De Raad voegt daaraan nog toe dat de omstandigheid dat tot nu toe weinig gebruik is ge-

maakt van een bestemmingsplan als rechtsgrondslag voor stadsvernieuwing, op zichzelf nog niet de invoering van een nieuwe planologische rechtsfiguur rechtvaardigt. Men kan toch ook niet, zegt de Raad, het geringe gebruik dat van het in artikel 77, eerste lid, onder 2°, van de onteigeningswet omschreven bouwplan als rechtsgrond voor onteigening wordt gemaakt als instrument om tot stadsvernieuwing te komen, aanvoeren als argument voor de ontoereikendheid van dit instrument.

De slotsom van 's-Raads beschouwingen is dat het op uitvoering gericht zijn van een stadsvernieuwingplan en het door bebouwingsvoorschriften regelen geven voor vervanging en modernisering geen nieuwe elementen toevoegen aan een bestemmingsplan en dat de daarop betrekking hebbende – naar de mening van de Raad onjuiste – passages in de nota naar aanleiding van het eindverslag (onder punt 3.2.2.2.) en de toelichting (artikelen 31 en 32) beter kunnen worden herschreven.

Ik wil de Raad van State niet tegenspreken dat ook een bestemmingsplan op uitvoering gericht kan zijn. Ik heb het tegendeel ook niet gesteld. Onder punt 3.2.2.2. van de nota naar aanleiding van het eindverslag (derde alinea) heb ik onder aanvoering van een aantal argumenten betoogd dat een bestemmingsplan niet «van nature» op uitvoering gericht is in die zin dat het alleen aangeeft wat mag (en wat niet mag) en niet tevens dat datgene, wat mag, ook wordt uitgevoerd. De door de Raad genoemde wettelijke bepalingen kunnen mij niet tot andere gedachten brengen. Artikel 13, eerste lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening bepaalt wel dat bij een bestemmingsplan onderdelen kunnen worden aangewezen, ten aanzien waarvan de uitvoering van het plan in de naaste toekomst nodig wordt geacht, doch een zodanige aanwijzing betekent niet dat die uitvoering ook werkelijk zal plaatsvinden. Het tweede lid biedt de mogelijkheid bij een bestemmingsplan te bepalen dat de uitvoering van gemeentewege van een of meer onderdelen daarvan eerst na een bij het plan te bepalen tijdstip ter hand kan worden genomen. Het gaat hierbij om de fasering van de uitvoering. Dat het plan na dat tijdstip zal worden uitgevoerd, staat hiermee allerminst vast. Artikel 7 van het Besluit op de Ruimtelijke Ordening heeft betrekking op het door burgemeester en wethouders te verrichten onderzoek ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening in het

gebied van de gemeente. Het vierde lid daarvan spitst dit ten aanzien van de voorbereiding van een ontwerp van een bestemmingsplan toe op de uitvoerbaarheid van het plan. De bedoeling is te voorkomen dat onuitvoerbare plannen worden uitgeworpen. Omtrent de daadwerkelijke uitvoering is daarmee nog niets gezegd. Bovendien zal de (verplichte) publikatie van de resultaten van het onderzoek (meestal) plaatsvinden in de toelichting op het plan, die echter van dat plan geen deel uitmaakt. Artikel 10, vijfde lid, onder c, van genoemd besluit betekent naar luid van de nota van toelichting dat regelen kunnen worden gesteld omtrent de termijn, binnen welke van gemeentewege niet mag worden begonnen met de uitvoering van een of meer onderdelen van het bestemmingsplan. Het gaat hierbij, evenals bij artikel 13, tweede lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening om de fasering van de (eventuele) uitvoering.

Hoewel ik, zoals gezegd, met de Raad van mening ben dat ook een bestemmingsplan op uitvoering gericht kan zijn, kan ik toch niet meegaan met de slotsom van de Raad van State dat een gemeentebestuur reeds thans, naar geldend recht, kan komen met een bestemmingsplan, voorzien van een uitvoeringsprogramma, dat naar inhoud overeenkomt met het in artikel 32 voorgestelde uitvoeringsschema. Een gemeentebestuur kan wel een uitvoeringsschema bij het bestemmingsplan voegen, bij voorbeeld opgenomen in de toelichting of in een afzonderlijk besluit, doch het maakt dan geen deel uit van het plan.

Evenmin kan ik instemmen met het betoog van de Raad van State dat met en krachtens een bestemmingsplan reeds thans de in artikel 31 voorgestelde verbetering, modernisering en vervanging kan worden bereikt. Ingevolge artikel 10, eerste lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (en artikel 10, eerste lid, onder b, van het Besluit van die naam) moeten de voorschriften verband houden met een bestemming. Welke bestemming moet ik mij echter denken, die zou wijzen in de richting van verbetering, modernisering en vervanging? Nog afgezien van het feit dat voor die activiteiten het aanwijzen van een bestemming niet nodig is. Wijst men een bestemming aan, die in overeenstemming is met de bestaande bebouwing, bij voorbeeld woonwijk, dan zal de oplossing om het gestelde doel te bereiken alleen in de bebouwingsvoorschriften kunnen worden gezocht. Nog afgezien van het feit dat dan problemen rijzen ten aan-

zien van het vereiste verband met de bestemming, wordt blijkens vaste jurisprudentie van de Kroon, waaraan de Afdeling voor de Geschillen van Bestuur van de Raad van State heeft meegewerkt, goedkeuring onthouden aan voorschriften, welke een verplichting inhouden om iets te doen. Zodanige verplichting is in artikel 31 opgenomen. Aldaar wordt gesproken van woningen en andere gebouwen, welke dienen te worden gemoderniseerd of dienen te worden vervangen. Zonder daartoe strekkende wetsbepaling zou een op deze wijze geformuleerd bebouwingsvoorschrift naar verwachting geen genade in de ogen van de Kroon vinden.

Op grond van het bovenstaande zie ik geen aanleiding de door de Raad van State genoemde passages te herschrijven. Ik word daarin gesterkt door het feit dat de Raad wel kan instemmen met het standpunt dat door de in de artikelen 30, eerste lid, 32 en 33 gelegde accenten op hetgeen volgens de Raad krachtens het bestaande recht reeds met een bestemmingsplan mogelijk is, en voorts door de verplichtstelling van een uitvoeringsschema en de bijzondere rechtsgevoigen van de artikelen 34–38, het tot stadsvernieuwing strekkende bestemmingsplan een zodanig eigen karakter heeft gekregen, dat het beter is een dergelijk bijzonder bestemmingsplan ook de eigen benaming van stadsvernieuwingplan te geven.

Op de ter afsluiting van zijn beschouwingen over dit onderwerp door de Raad van State geponeerde stelling dat het in verband met het (vermeende) ontbreken van een wezenlijk verschil tussen een bestemmingsplan en een stadsvernieuwingplan wenselijk is bij de aangekondigde algehele herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening het onderhavige wetsontwerp alsnog onder te brengen in die te wijzigen wet, opdat de gehele wetgeving betreffende het planologische recht zoveel mogelijk in één wet en één algemene maatregel van bestuur zal zijn bijeengebracht, leg ik mij niet vast.

### 3. Rechtsbescherming en Kroonberoep

Na – op niet geheel juiste wijze, waarover hieronder nader – doel en inhoud van het derde en vierde lid van artikel 30 te hebben weergegeven, stelt de Raad van State dat de daarin voorgestelde regeling er vanuit gaat dat een stadsvernieuwingplan steeds of meestal is te splitsen of te onder-

scheiden in gedeelten van het plan (gebied) waartegen wel en waartegen geen bezwaren zijn ingediend en dat die gedeelten op de plankaart kunnen worden aangeduid. De Raad bestrijdt de juistheid van deze veronderstelling voor vele gevallen door te stellen dat het vaak voorkomt dat milieu-organisaties, buurt- of wijkverenigingen of andere actiegroepen, alsook afzonderlijke personen, algemene bezwaren aanvoeren tegen een bestemmingsplan, dus niet bezwaren tegen bepaalde gedeelten van het plan. Dit zal, naar de Raad meent, zeker ook het geval kunnen zijn bij een stadsvernieuwingsplan, waarbij de samenhang van de verschillende onderdelen wellicht nog hechter is dan bij een gewoon bestemmingsplan. Ook bezwaren, zo vervolgt de Raad, tegen de bebouwings- en gebruiksvoorschriften of tegen de overgangsbepalingen zullen dikwijls van algemene aard zijn, althans geacht moeten worden betrekking te hebben op het stadsvernieuwingsplan als geheel, zodat in die gevallen dikwijls niet zal zijn vast te stellen of ten aanzien van bepaalde gedeelten van het plan onherroepelijk is beslist overeenkomstig het voorgestelde derde lid van artikel 30. Volgens de Raad geldt dit nog sterker voor bezwaren tegen het uitvoeringsschema van artikel 32, welke vrijwel onmogelijk kunnen worden geacht te zijn gericht tegen te localiseren en op de plankaart aan te geven gedeelten van het plan. De Raad acht artikel 30, derde en vierde lid, slechts dan toepasbaar wanneer het ingediende bezwaarschrift duidelijk uitsluitend betrekking heeft op de bestemming van een bepaald gedeelte van het plan (gebied), doch verwacht, afgaande op zijn praktijkervaring, dat die toepasbaarheid eerder uitzondering dan regel zal zijn.

Ik zou op dit gedeelte van het betoog van de Raad – hetwelk onderdeel uitmaakt van een groter geheel, dat zal uitmonden in het advies het derde en vierde lid van artikel 30 te schrappen – thans reeds willen ingaan, omdat het een samenhangend geheel vormt en de in het vervolg van het betoog naar voren gebracht bezwaren van een ander karakter zijn.

In de eerste plaats moet ik dan opmerken dat, zoals ik hierboven al aanstipte, de weergave van de inhoud van artikel 30, derde lid, niet geheel juist is. De Raad stelt dat ten aanzien van de gedeelten van het plan, welke Gedeputeerde Staten hebben goedgekeurd en waartegen bij dat college geen bezwaren zijn ingediend, *geacht wordt* onherroepelijk te zijn beslist. Bedoeld lid

bepaalt echter dat ten aanzien van die gedeelten onherroepelijk *wordt* beslist. (Volledigheidshalve en ten overvloede teken ik hierbij aan dat deze bepaling tevens inhoudt dat ook goedkeuring van een plan in zijn geheel, waartegen bij Gedeputeerde Staten geen bezwaren zijn ingediend, een onherroepelijke goedkeuring is.) Voor onzekerheid is dus geen plaats. Daarmee ontvalt ook de grond aan de stelling van de Raad dat dikwijls niet zal zijn vast te stellen of ten aanzien van bepaalde gedeelten van het plan onherroepelijk is beslist. Ten einde dit duidelijker tot uitdrukking te doen komen en aldus misverstanden te voorkomen heb ik in de nota van wijzigingen het derde lid van artikel 30 aangevuld in die zin dat Gedeputeerde Staten de gedeelten van het plan, waartoe hun beslissing onherroepelijk is, niet alleen aangeven op de plankaart maar ook omschrijven in hun besluit. De desbetreffende passage in de bespreking van artikel 30 in de toelichting op de nota van wijzigingen heb ik eveneens dienovereenkomstig aangevuld.

Met de bedoelde aanvulling van het derde lid is tevens tegemoetgekomen aan het bezwaar van de Raad van State dat bezwaren tegen het uitvoeringsschema naar zijn oordeel vrijwel onmogelijk geacht kunnen worden te zijn gericht tegen te localiseren en op de plankaart aan te duiden gedeelten van het plan. De Raad heeft gelijk dat de bebouwings- en gebruiksvoorschriften, de overgangsbepalingen en het uitvoeringsschema ook gedeelten van het plan zijn, doch niet op de plankaart zijn aan te geven.

De Raad van State bestrijdt mijn, althans de aan mij toegeschreven, veronderstelling dat een stadsvernieuwingsplan steeds of meestal is te splitsen of te onderscheiden in gedeelten, waartegen wel en waartegen geen bezwaren zijn ingediend, door daar zijn verwachting dat dit eerder uitzondering dan regel zal zijn tegenover te stellen. Dit zou dan het gevolg zijn van het feit dat vaak algemene bezwaren tegen een plan worden aangevoerd, althans bezwaren, welke geacht moeten worden op het stadsvernieuwingsplan als geheel betrekking te hebben.

Ik heb daarnaar een onderzoek doen instellen. Gebleken is dat in het tijdvak van 1 augustus 1979 tot 1 augustus 1980 173 Kroonuitspraken met betrekking tot goedkeuring van bestemmingsplannen zijn gedaan. Daarvan hadden er 43 betrekking op beroepsprocedures, waarin algemene bezwaren (opzet, capaciteit, exploitatierekening,

procedure) naar voren waren gebracht. Van deze 43 waren er weer 7, waarbij de bezwaren niet anders konden zijn dan van algemene aard, omdat het daarbij ging om zogenaamde postzegelplannen, partiële herzieningen of wijziging van voorschriften. Uit deze cijfers kan worden opgemaakt dat ongeveer 20% van de beroepen van algemene aard is. Daarbij moet worden bedacht dat dikwijls als algemeen geformuleerde bezwaren zijn te herleiden tot bezwaren tegen de gevolgen van het plan en/of van de voorschriften voor de grond(en) van de reclamant. Ik acht de hier gebleken verhouding tussen bezwaren van algemene en van bijzondere aard gunstig genoeg om een meer dan uitzonderlijke toepasbaarheid te mogen verwachten. Ik heb tevens goede verwachtingen omtrent het daaruit voortvloeiende «rendement» voor (de voortgang van) de stadsvernieuwing.

In dit verband wil ik nog nader ingaan op de stelling van de Raad van State dat het zeker ook bij een stadsvernieuwingsplan het geval zal kunnen zijn dat algemene bezwaren zullen worden ingediend, omdat daarbij de samenhang van de onderdelen wellicht nog hechter is dan bij een gewoon bestemmingsplan. Het staat nog te bezien of zich dat inderdaad vaak zal voordoen. Door een goede inspraakprocedure – in artikel 30, tweede lid, impliciet voorgeschreven – zal het gemeentebestuur op de hoogte zijn van de wensen en bezwaren van buurt- of wijkverenigingen of andere actiegroepen, alsook van afzonderlijke personen. Het zal in de regel geen wijs beleid zijn indien een gemeentebestuur dwars tegen unanieme of meerderheidswensen of -bezwaren in bepaalde plannen wil doorzetten. Getracht zal worden zoveel mogelijk tot overeenstemming te komen. Worden niettemin bezwaren ingediend, dan zullen dat naar mag worden verwacht veelal individuele of minderheidsbezwaren zijn van bijzondere aard of althans tot zodanige bezwaren te herleiden algemeen geformuleerde bezwaren.

Door het derde lid van artikel 30 wordt aan de colleges van Gedeputeerde Staten een grote verantwoordelijkheid opgelegd. Zij zullen in voorkomende gevallen in hoogste ressort beslissen. Zij zullen hun besluiten en hun daaraan ten grondslag liggende overwegingen daaraan moeten aanpassen en daarop moeten toespitsen in die zin dat zij expressis verbis zullen moeten uitmaken of ingediende bezwaren al dan niet van algemene aard zijn. De colleges zullen daarbij steun kunnen

vinden in de bij de plannen gevoegde inspraakrapporten (zie artikel 30, tweede lid). Het is dus zaak dat de gemeentebesturen goede, nauwkeurige en gedetailleerde inspraakrapporten opstellen. Ik heb de desbetreffende passage van de bespreking van artikel 30 in de toelichting op de nota van wijzigingen ook op dit punt aangevuld.

De Raad vervolgt zijn verzoeken tegen het derde en vierde lid van artikel 30 door te stellen dat de daarin voorgestelde regeling veel rechtsonzekerheid zal brengen. Zij zal, aldus de Raad, een omvangrijke jurisprudentie doen ontstaan over de vraag of bezwaren al dan niet geacht moeten worden te zijn gericht tegen bepaalde gedeelten van het plan en mitsdien over de vraag over welke gedeelten en over welke bebouwings- en gebruiksvoorschriften geacht moet worden onherroepelijk te zijn beslist.

Ook hier moet ik er weer op wijzen dat het derde lid van artikel 30 niet bepaalt dat geacht wordt onherroepelijk te zijn beslist, doch dat onherroepelijk wordt beslist. De door de Raad gevreesde rechtsonzekerheid doet zich dus niet voor en voor de door de Raad verwachte omvangrijke jurisprudentie is evenmin plaats. De in dit verband genoemde voorbeelden betreffende het verlenen van bouwvergunning en gemeenteraadsbesluiten tot onteigening gaan niet op. Het gaat er niet om of naar het oordeel van burgemeester en wethouders of van de gemeenteraad onherroepelijk is beslist. Het besluit van Gedeputeerde Staten en de door hen aangebrachte aanduiding op de kaart zijn te dezen maatgevend.

Ik kan evenmin instemmen met de stelling van de Raad van State dat het in artikel 30, derde en vierde lid, voorgestelde middel tot bekorting van de totstandkomingsprocedure van een stadsvernieuwingsplan erger is dan de kwaal, omdat het niet, zoals de Raad opnieuw stelt – en ik reeds heb bestreden –, rechtsonzekerheid schept, laat staan onnodige en onaanvaardbare rechtsonzekerheid. Inderdaad zijn de gemeentebesturen voor de uitvoering van stadsvernieuwingsmaatregelen niet uitsluitend van een bespoediging van die procedure afhankelijk. Dat ben ik geheel met de Raad eens. Doch indien deze bespoediging op een verantwoorde wijze kan worden bereikt, moet deze naar mijn mening aan de andere door de Raad genoemde middelen tot uitvoering van stadsvernieuwingsmaatregelen worden toegevoegd.

Of de met het vierde lid van artikel 30 beoogde tijdwinst inderdaad twijfel-

achtig is, zoals de Raad stelt, omdat te verwachten is dat de meeste belanghebbenden gebruik zullen maken van de mogelijkheid om schorsing van de voorlopig in werking getreden gedeelten van het stadsvernieuwingsplan te verzoeken, dient te worden afgewacht. Veel zal daarbij ook afhangen van de beslissingen op die verzoeken.

Het zal na het vorenstaande duidelijk zijn dat ik de slotsom, waartoe de Raad komt, dat de in artikel 30, derde en vierde lid, voorgestelde nieuwe regeling ware te schrappen, omdat er ernstige bezwaren aan kleven en omdat er reeds doelmatige wettelijke middelen voorhanden zijn om noodzakelijke stadsvernieuwingsmaatregelen te kunnen uitvoeren met tenminste evenveel spoed als de met deze regeling beoogde tijdwinst, niet kan delen.

De Raad stelt van zijn kant dat het huidige Kroonberoep moet worden gehandhaafd, met schorsende werking. Ik stel van mijn kant dat in de voorgestelde regeling het Kroonberoep wordt gehandhaafd voorzover dat nuttig en nodig is en dat de schorsende werking in stand blijft, zij het niet als automatisme.

#### 4. *Delegatie van wetgeving*

Aan het advies van de Raad de woorden «of krachtens» te schrappen in de artikelen 3, 7, 39, 40, 41, 43 en 44 ben ik door een wijziging van de nota van wijzigingen tegemoetgekomen met uitzondering van artikel 7. Dit laatste om dat deze woorden ook voorkomen in het overeenkomstige artikel 22a, zoals dat is voorgesteld in het ontwerp van wet tot wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (14889).

Het onderbrengen van de algemene maatregel van bestuur ter uitvoering van de wet in het Besluit op de Ruimtelijke Ordening, hetgeen de Raad in overweging geeft, ligt naar mijn oordeel gezien het eigen karakter van de wet niet voor de hand.

#### 5. *Artikel 1, eerste lid*

De Raad van State zou de woorden «door dichte bebouwing gekenmerkte» geschrapt willen zien omdat deze woorden naar zijn oordeel een onnodige beperking teweegbrengen van de bevoegdheid van de gemeentebesturen tot het vaststellen van een stadsvernieuwingsplan. In het kader van de decentralisatie-gedachte dient het gemeentebestuur naar eigen keuze en inzicht te kunnen bepalen waar stadsvernieuwing geboden is. De Raad wijst er daarbij op dat de woorden niet voorkomen in artikel 6, eerste lid.

De begripsomschrijving in artikel 1, eerste lid, is niet zozeer opgenomen ten einde strakke begrenzingen aan te brengen, doch veeleer om aan te geven dat het bij stadsvernieuwing om een breed scala van activiteiten gaat, die in beginsel betrekking hebben op de bebouwde kom. Daarmede wordt naar mijn mening geen afbreuk gedaan aan de in de nota van wijzigingen neergelegde decentralisatie-gedachte. De Raad wijst er terecht op dat de gewraakte woorden in artikel 6, eerste lid, niet voorkomen. Ik acht schrapping daarvan dan ook niet nodig.

#### 6. *Artikel 6, tweede en derde lid*

Met genoegen nam ik er kennis van dat de Raad van State de uiteenzettingen op de bladzijden 5, 6 en 7 van de toelichting betreffende de ten behoeve van de stadsvernieuwing reeds thans ten volle toepasbare wettelijke middelen van artikel 19 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, artikel 50, achtste lid, van de Woningwet en artikel 77, eerste lid, onder 2°, van de onteigeningwet belangrijk en duidelijk acht en deze ook onderschrijft. Van de opmerking van het college dat het de samenwerking van de weerslag van deze uiteenzettingen in het voorgestelde tweede lid, hoewel rechtens overbodig, toch zeer juist acht vanwege het belang van de stadsvernieuwing en dat het ook om praktische redenen en als opstapje naar het derde lid met dit tweede lid instemt, nam ik eveneens kennis. Enigszins verbaasd ben ik echter over 's Raads opmerkingen over het derde lid. De Raad vraagt in dat lid of in de toelichting buiten twijfel te stellen dat op de uitvoering van stadsvernieuwingsmaatregelen krachtens de genoemde andere wettelijke middelen de in de tweede nota van wijzigingen opgenomen financiële paragrafen evenzeer van toepassing zijn. Het derde lid wekt daaraan twijfel door de woorden «voorzover deze kunnen», aldus de Raad. Hij zou het oordeel over de vraag of bepaalde maatregelen en uitvoering van werken en werkzaamheden al of niet geacht moeten worden «stadsvernieuwing» te zijn in de zin van artikel 1, eerste lid, artikel 6, tweede lid, en de artikelen 40–45 en mitsdien in aanmerking komen voor een rijksbijdrage, geobjectiveerd en genormeerd willen zien, bij voorbeeld door de woorden «voorzover deze kunnen» te vervangen door: voorzover deze behoren te. Daarnaast, zegt de Raad, zal in elk geval in de toelichting en in de algemene maatregel van bestuur met betrekking tot de financiële

le paragraaf duidelijkheid moeten worden verschaft inzake de in het tweede lid vastgestelde gelijkwaardigheid, voor de toekenning van de rijksbijdrage, van alle langs andere weg uit te voeren stadsvernieuwingsmaatregelen.

De verbazing, waarvan ik zoëven ge- waagde, vloeit voort uit het feit dat in de financiële paragraaf, die in de twee- de nota van wijzigingen in de artikelen 40–45 is neergelegd, nu juist is afge- stapd van het stelsel van het verlenen van rijksbijdragen «per stadsvernieu- wingsmaatregel» en is overgegaan naar het verlenen van jaarlijkse bijdra- gen zonder (voorafgaande) planbeoor- deling. De woorden «voorzover deze kunnen» hebben ten doel de in het derde lid bedoelde meldingsplicht te beperken tot maatregelen, werken en werkzaamheden, die uit het stadsver- nieuwingfonds zullen worden gefin- ancierd. Ik heb het woord «kunnen» vervangen door: zullen. Overigens wijs ik op de passage in de nota naar aanleiding van het eindverslag, onder het hoofd 3.1.2.4. «Nadere bijzonder- heden van het financiële kader», vier- de alinea, waar wordt gesteld dat de in het stadsvernieuwingsfonds gestorte gelden binnen bepaalde grenzen kun- nen worden gebruikt voor alle activi- teiten die binnen de bandbreedte van het in artikel 1 van het wetsontwerp omschreven begrip stadsvernieuwing vallen maar er tevens op wordt gewe- zen dat de gemeenten, zolang niet alle voor de stadsvernieuwing relevante bijdrageregelingen in de doeluitkering zijn ondergebracht, zoveel mogelijk te- vens een beroep op die regelingen zul- len moeten (blijven) doen.

#### 7. Artikel 8, tweede lid

De Raad van State acht de leefmilieuverordening in rechtskarakter eni- germate vergelijkbaar met een voor- bereidingsbesluit, doch met veel ver- der gaande rechtsgevolgen. Krachtens artikel 21, derde lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, aldus de Raad, kunnen bij een voorbereidingsbesluit aanlegvoorschriften worden gegeven voorzover zulks noodzakelijk is om te voorkomen dat een terrein minder ge- schikt wordt voor de verwerkelijking van de daaraan bij het plan gegeven (bedoeld zal zijn: te geven) bestem- ming. Een leefmilieuverordening, zo vervolgt de Raad, dient ter voorberei- ding van een stadsvernieuwingsplan. De bebouwings- en gebruiksvoor- schriften, welke daarbij ingevolge arti- kel 8, tweede lid, kunnen worden ge- geven, kunnen tot dusverre uitsluitend

tot stand komen met de in de artikelen 23 en volgende van de Wet op de Ruimtelijke Ordening geregelde rechtswaarborgen, welke bij de tot- standkoming van een leefmilieuveror- dening in veel mindere mate bestaan. Bovendien geldt een leefmilieuveror- dening, anders dan een voorberei- dingsbesluit voor vijf jaar, met de mo- gelijkheid van verlenging tot tien jaar. Aan een en ander ontleent de Raad het advies aan de hier aan de gemeente- besturen toegekende verordenende bevoegdheid de beperking toe te voe- gen, dat deze uitsluitend mag worden uitgeoefend voorzover zulks noodza- kelijk is om te voorkomen dat gronden minder geschikt worden voor de ver- werkelijking van een daaraan bij een stadsvernieuwingsplan te geven be- stemming.

Ik moet beginnen met tegen te spre- ken dat een leefmilieuverordening dient ter voorbereiding van een stads- vernieuwingsplan. Ik zie deze verorde- ning als een middel voor het gemeen- tebestuur om in gebieden, waarin zich ontwikkelingen gaan of zijn gaan voor- doen, welke leiden tot een achteruit- gang van het leefklimaat, maar waar- voor (voorshands) nog geen bestem- mings- of stadsvernieuwingsplan voorhanden is, die ontwikkelingen te- gen te gaan. Niet voorbereiding is het doel, doch overbrugging. De bebou- wings- en gebruiksvoorschriften, wel- ke bij een leefmilieuverordening kun- nen worden gegeven, hebben (dan ook) een minder ver gaande strekking dan die, welke bij een bestemmings- plan kunnen worden gegeven. Er wor- den bij deze verordening geen be- stemmingen voor bepaalde gronden aangewezen. Het is (slechts) mogelijk bepaalde soorten bebouwing en be- paalde vormen van gebruik van gron- den en opstallen, welke de «verloede- ring» van een stads- of dorpswijk in de hand werken, tegen te gaan. Ik acht het daarom verantwoord de verordening met minder ver gaande rechtswaar- borgen tot stand te doen komen, maar heb tevens ten opzichte van het oor- spronkelijke wetsontwerp enige wi- zigeningen aangebracht. Zo is in het nieuw ingevoegde artikel 12 de mogelijkheid geschapen tegen wijzigingen, welke bij de vaststelling van de verordening in het ontwerp zijn aangebracht, bij Gedeputeerde Staten bezwaren in te dienen en is artikel 29 (oud 34) zodanig gewijzigd dat de verordening een be- perkte geldingsduur krijgt (maximaal tien jaar), waarna haar functie door een bestemmings- of een stadsver- nieuwingplan kan worden overgeno- men en dat voor een gebied, waarvoor

een leefmilieuverordening heeft ge- golden, niet opnieuw een leefmilieu- verordening kan worden vastgesteld. Op grond van een en ander meen ik het advies van de Raad om aan de in artikel 8, tweede lid, bedoelde verorde- nende bevoegdheid een beperking toe te voegen analoog aan die, welke aan het uitvaardigen van aanlegvoorschri- ften bij een voorbereidingsbesluit is verbonden, toe te voegen, niet te moe- ten volgen.

#### 8. Artikel 15

De Raad van State heeft ernstige be- zwaren tegen de bepaling dat planolo- gische maatregelen welke gelden in een gebied waarvoor een leefmilieu- verordening tot stand is gekomen, be- houdens intrekking van kracht blijven voorzover zij niet met die verordening in strijd zijn. Hij zou die bepaling willen omkeren en wijst daartoe artikel 2, tweede lid, van de Woningwet als voorbeeld aan. Hij voegt daaraan nog toe dat in de toelichting geen enkel ar- gument is aangevoerd waarom een leefmilieuverordening voorrang zou behoren te hebben boven een bestem- mingsplan.

Om met het laatste te beginnen, er was geen aanleiding in de toelichting op de nota van wijzigingen aandacht aan dit artikel, dat in het oorspronkelij- ke wetsontwerp als artikel 21 voor- kwam, te schenken omdat het niet is gewijzigd. De memorie van toelichting op het wetsontwerp, welke blijkens de laatste alinea van de nota naar aanlei- ding van het eindverslag van kracht blijft, voorzover daarvan in de tweede nota van wijzigingen en de daarbij be- horende toelichting niet wordt afge- weken, zegt daaromtrent op bladzijde 75: «Artikel 21 bepaalt dat bestaande stedenbouwkundige regelingen in het gebied, waarvoor een leefmilieuveror- dening geldt, van kracht blijven – uiter- aard als zij niet gelijktijdig of nadien worden ingetrokken – voorzover zij niet met de verordening in strijd zijn. Deze bepaling ziet in het bijzonder op voorschriften voor de bebouwde kom, gegrond op de Woningwet 1901, wel- ke nog voor het desbetreffende gebied zouden kunnen gelden. Indien ter plaatse al een bestemmingsplan in de zin van artikel 10 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening van kracht zou zijn, is het niet erg waarschijnlijk, dat de Raad voor hetzelfde gebied (ook nog) een leefmilieuverordening zou vaststellen. De woorden «behoudens intrekking» hebben overigens mede ten doel de aandacht van de gemeen- tebesturen te vestigen op het mogelijk

bestaan van oude bepalingen opdat deze zo nodig het veld kunnen ruimen.» Ik vertrouw dat het na kennisgeving van deze passage duidelijk is dat ik geen aanleiding zie het advies van de Raad te volgen.

#### 9. Artikel 30

De Raad verwijst voor de ernstige bezwaren tegen het derde en het vierde lid naar het algemene gedeelte. Ik doe voor de weerlegging daarvan evenzo. Van de opmerking van de Raad dat een Kroonberoep tegen een stadsvernieuwingsplan krachtens artikel 30, eerste lid, en artikel 34, als voorzien in de tweede nota van wijzigingen, in verband met artikel 29, zesde lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening van rechtswege bij voorrang wordt behandeld, heb ik kennis genomen. Dit feit kan de stadsvernieuwing slechts ten goede komen.

#### 10. Artikel 32

De Raad van State herhaalt zijn in het algemene gedeelte geponeerde – en door mij aldaar bestreden – stelling dat krachtens artikel 7, vierde lid, en artikel 10, vijfde lid, onder c, van het Besluit op de Ruimtelijke Ordening, blijkens de bij dat besluit behorende nota van toelichting, een bestemmingsplan al datgene kan bevatten, wat in dit artikel als inhoud van het uitvoeringsschema is omschreven. Hij kan er echter, gezien het feit dat de aanhef van dit artikel beslissend is voor het onderscheid tussen een bestemmingsplan en een stadsvernieuwingsplan, mee instemmen dat de inhoud van het bij een stadsvernieuwingsplan behorend uitvoeringsschema in de wet zelf en niet in een algemene maatregel van bestuur wordt omschreven. Ik heb daarvan met voldoende kennis genomen. Bij de Raad is voorts ten aanzien van het rechtskarakter van het uitvoeringsschema de vraag gerezen of en in hoeverre het de bedoeling van artikel 32 is dat gemeenten ten aanzien van het tijdstip, de fasering en de wijze van uitvoering van het stadsvernieuwingsplan al of niet verplichtingen aanvaarden jegens, ofwel gerechtvaardigde verwachtingen opwekken bij belanghebbende eigenaren en gebruikers van gronden en opstellen. De Raad acht een duidelijke beantwoording van deze vraag nodig in verband met het omtrent de artikelen 32 en 33, tweede alinea, in de toelichting gestelde. Het niet, onvoldoende of niet tijdig uitvoeren van een stadsvernieuwingsplan

zou in de opvatting van de Raad bij een bevestigende beantwoording van die vraag tot schadevergoedingen krachtens artikel 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening kunnen leiden. Het uitvoeringsschema behoort immers blijkens de aanhef van artikel 32 en de toelichting tot de bepalingen van een bestemmingsplan, als bedoeld in artikel 49 voornoemd, aldus de Raad. De Raad wijst erop dat in artikel 32 ten aanzien van de hiervoor gestelde vraag niet steeds dezelfde bewoording wordt gebezigd, waardoor sommige onderdelen van het uitvoeringsschema een verplichting voor de gemeente doen veronderstellen en andere een beleidsvoornemen. De Raad acht het nodig dat in de ontworpen voorschriften en de toelichting duidelijkheid wordt geschapen ten aanzien van het rechtskarakter van het uitvoeringsschema en de verplichtingen welke tengevolge van het schema eventueel voor gemeenten kunnen ontstaan.

Ik ben het geheel met de Raad van State eens dat te dezer zake duidelijkheid moet bestaan. Ik zal daarom hieronder mijn opvattingen terzake uiteenzetten.

Het is weliswaar mijn bedoeling dat het stadsvernieuwingsplan een op uitvoering gericht plan zal zijn, maar ik wil daarbij niet zo ver gaan dat de gemeenten door de wet worden gedwongen zichzelf ten aanzien van (de uitvoering van) een stadsvernieuwingsplan een rechtsplicht op te leggen. Ik acht dit in strijd met de decentralisatie-gedachte. Uiteraard hebben de gemeenteraden wel de vrijheid zelf te bepalen in hoeverre zij zich aan bepaalde verplichtingen willen onderwerpen. Of het niet, onvoldoende of niet tijdig nakomen van zodanige verplichting tot schadevergoedingen krachtens artikel 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening zal kunnen leiden, zoals de Raad stelt, waag ik echter in twijfel te trekken. Weliswaar maakt het uitvoeringsschema deel uit van het stadsvernieuwingsplan, doch het moet wel worden onderscheiden van de andere twee bestanddelen van het plan, de plankaart en de bebouwings- en gebruiksvoorschriften. Plankaart en voorschriften regelen de bestemmingen, het uitvoeringsschema geeft aan hoe de gemeente zich de uitvoering voorstelt. Het uitvoeringsschema behoort derhalve niet tot de bepalingen van een bestemmingsplan, als bedoeld in artikel 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Doch ook al ware dit wel het geval, dan nog kan men het niet, onvoldoende of niet tijdig uitvoeren van bepalingen niet aanmerken als te zijn bepalingen.

Ik heb met inachtneming van het bovenstaande de tekst van artikel 32 in de nota van wijzigingen en die van de toelichting op dit artikel nog eens kritisch bezien en waar nodig aangepast en gewijzigd.

#### 11. Artikel 40, eerste lid, en 43, eerste lid

Het advies van de Raad de woorden «kan worden» te vervangen door «worden» (bedoeld zal zijn: wordt) zou ik niet willen volgen, al was het alleen maar omdat de artikelen 41, vijfde lid en 44, vijfde lid, voorzien in de mogelijkheid de jaarlijkse bijdrage stop te zetten.

#### 12. Artikel 57

Met voldoening heb ik mogen vaststellen dat de Raad van State zich geheel kan verenigen met de in de toelichting bij de bespreking van dit artikel gegeven uiteenzetting van de onteigeningsprocedure en onteigeningspraktijk. Met de Raad acht ik in het bijzonder de tot dusverre helaas slechts zelden toegepaste onteigeningsmogelijkheid van artikel 77, eerste lid, onder 2<sup>o</sup>, van de onteigeningswet ter uitvoering van een bouwplan dan wel van werken, geen bouwwerken zijnde, in het belang van de vernieuwing van een bebouwde kom, voor de praktijk van groot belang. Ik ben uitvoerig op een en ander ingegaan in verband met de veelvuldig – ook in de adviezen – voorkomende misverstanden en onbekendheid met de hier aan de orde zijnde materie.

13. De Raad van State maakt ten slotte nog een aantal redactionele kanttekeningen.

De voorgestelde wijziging in artikel 3, tweede lid, is naar mijn mening niet (slechts) van redactionele aard. Er ligt een beperking van de taak in besloten, die mij niet wenselijk voorkomt. Ik meen het voorstel daarom niet te moeten volgen.

Ook de voor artikel 27 voorgestelde wijziging is niet (slechts) van redactionele aard. In de toelichting op de nota van wijzigingen is bij de bespreking van artikel 27 uiteengezet, waarom juist uitdrukkelijk is gekozen voor de bewoording, die de Raad vervangen wil zien. Bovendien zou de door de Raad voorgestelde formulering tot gevolg hebben dat de eigenaar verplicht zou zijn ook een bouwvergunning aan te vragen wanneer, bij voorbeeld ingevolge (de bepalingen van) het stadsvernieuwingsplan, geen bouwvergunning kan worden verleend.

De aanbeveling van de Raad om in artikel 31 de woorden «en dientengevolge» te schrappen, heb ik in zoverre gevolgd dat ik het woord «dientengevolge» heb doen vervallen.

In artikel 32, eerste lid, onder g, heb ik overeenkomstig de aanbeveling van de Raad de slotwoorden «in de gemeente» geschrapt.

Ik meen hiermede mijn rapport naar aanleiding van het advies van de Raad van State te kunnen afsluiten. Los daarvan heb ik in de nota naar aanleiding van het eindverslag de laatste alinea van punt 2, handelende over de relatie tussen de stadsvernieuwing en de instandhouding van beschermde en te beschermen stads- en dorpsgezichten, herschreven en aan de actuele situatie aangepast. Voorts heb ik de beschrijving van het stadsvernieuwingsplan in punt 3.2.2.2. van de nota naar aanleiding van het eindverslag aangevuld en gewijzigd met betrekking tot de totstandkomingsprocedure en het uitvoeringsschema.

Ik moge U thans in overweging geven mij te machtigen de overeenkomstig het bovenstaande gewijzigde nota naar aanleiding van het eindverslag alsmede de tweede nota van wijzigingen met bijbehorende toelichting in te dienen bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De Minister van Volkshuisvesting en  
Ruimtelijke Ordening,  
P. A. C. Beelaerts van Blokland