

Vergaderjaar 1994–1995

24 254

Evaluatie Wet en Besluit op de Ruimtelijke Ordening

Nr. 2

KABINETSSRANDPUNT

INHOUD

1.	INLEIDING	2	7.	BESCHRIJVING IN HOOFDLIJNEN	19
			7.1.	Voorstel evaluatiecommissie	19
			7.2.	Standpunt Kabinet	19
2.	NIEUWE ONTWIKKELINGEN IN HET RUIMTELIJK BESTUURSRECHT	2	8.	LEEFMILIEUVERORDENING	22
3.	REIKWIJDTE KABINETSSRANDPUNT	3	8.1.	Voorstel Evaluatiecommissie	22
			8.2.	Standpunt Kabinet	22
4.	INTRODUCTIE ZELFSTANDIGE PROJECTPROCEDURE IN WRO EN WONINGWET	5	9.	OVERIGE WIJZIGING IN WET EN BESLUIT OP DE RUIMTELIJKE ORDENING	24
4.1.	Analyse Evaluatiecommissie	5	9.1.	Efficiëntere inrichting vervangings- bevoegdheid minister van VROM	24
4.2.	Voorstel Evaluatiecommissie	6	9.2.	Verduidelijking besluitbegrip in planologi- sche kernbeslissingen, streek- en structuur- plannen	25
4.3.	Standpunt Kabinet	6	9.3.	Wettelijke vereisten voor toezicht gedepu- teerde staten	28
4.3.1.	Codificeren bestaande praktijk	6	9.4.	Resterende wijzigingen	29
4.3.2.	Introductie zelfstandige projectprocedure binnen artikel 19 en artikel 46 WRO/artikel 50 Woningwet	7	10.	SAMENVATTING	29
4.3.3.	Inrichting zelfstandige projectprocedure	9		BIJLAGE (opsomming voorgenomen wijzigingen)	30
4.3.4.	Interventiebevoegdheid minister van VROM in projectprocedure	12			
5.	DEREGULERING VRIJSTELLINGS- BEVOEGDHEID; VERRUIMING ARTIKEL 18A + AANVULLING ARTIKEL 19	13			
5.1.	Voorstel Evaluatiecommissie	13			
5.2.	Standpunt Kabinet	14			
6.	ACTUALISERING BESTEMMINGSPLAN- NEN	16			
6.1.	Voorstel Evaluatiecommissie	16			
6.2.	Standpunt Kabinet	17			

1. Inleiding

Het kabinet heeft met grote waardering kennisgenomen van het eindrapport «Van plannen, projecten en de praktijk» van de evaluatiecommissie WRO/Bro. Dat rapport bevat de conclusies van de evaluatie van de wijzigingen in de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) die in 1985 in werking zijn getreden, alsmede van het eveneens in dat jaar in werking getreden nieuwe Besluit op de ruimtelijke ordening (Bro '85). Het rapport van de commissie wordt afgesloten met een aantal aanbevelingen.

Aanleiding voor de evaluatie van de werking van de gewijzigde bepalingen van de WRO en de herziening van het Bro was de door de Tweede Kamer bij de behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de WRO aanvaarde motie Salomons/Nypels. Na een interimrapportage die door de Rijksplanologische dienst is voorbereid en in 1991 aan de Tweede Kamer is aangeboden, is de uitvoering van een meer beleidsmatige evaluatie opgedragen aan een onafhankelijke commissie. Die commissie is in augustus 1991 met haar werkzaamheden gestart. In juni 1994 heeft de evaluatiecommissie haar eindrapport aan de toenmalige Minister van VROM aangeboden.

Het eindrapport van de evaluatiecommissie is in de zomer van 1994 om advies/commentaar toegezonden aan de Raad voor de ruimtelijke ordening (Raro), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO). De reacties van de Raro, de VNG en het IPO zijn in november/december 1994 aan de Minister van VROM aangeboden.

De onderhavige notitie bevat het standpunt van het kabinet over de aanbevelingen van de evaluatiecommissie. De reacties van de Raro, de VNG en het IPO op het rapport van de evaluatiecommissie hebben mede richting gegeven aan de totstandkoming van dit kabinetsstandpunt.

2. Nieuwe ontwikkelingen in het ruimtelijk bestuursrecht

De ontwikkelingen in het ruimtelijk bestuursrecht hebben sedert de wijziging van de WRO en de herziening van het Bro in 1985 niet stilgegaan. Integendeel, in de periode waarin de evaluatiecommissie haar werkzaamheden verrichtte, is een aantal wettelijke maatregelen tot stand gekomen die voor het ruimtelijk bestuursrecht van groot belang zijn.

Begin 1994 is de Algemene wet bestuursrecht (Awb) in werking getreden. In verband hiermee is ook de WRO gewijzigd.

In dezelfde periode is de Tracéwet van kracht geworden en is de WRO uitgebreid met de zogenoemde nimbymaatregelen. In 1994 tenslotte heeft verder de Kadervet bestuur in verandering het Staatsblad bereikt.

Al deze ontwikkelingen hebben de werkzaamheden van de evaluatiecommissie en het afbakenen daarvan niet vergemakkelijkt. De evaluatiecommissie heeft ten aanzien daarvan duidelijk stelling genomen.

In het voorwoord bij het eindrapport wordt hierover het volgende opgemerkt:

«De commissie heeft gemeend op deze wetswijzigingen niet in te moeten gaan. Alleen aan de gevolgen van de invoering van de Algemene wet bestuursrecht kon en mocht zij niet voorbijgaan».

Ook momenteel is een aantal maatregelen in voorbereiding die van belang zijn voor het ruimtelijk bestuursrecht.

Allereerst wordt gewezen op een aantal ruimtelijke relevante wetsvoorstellen die in voorbereiding zijn. Genoemd worden het wetsvoorstel tot

wijziging van de Ontgrondingenwet en het wetsvoorstel Bijzondere bepalingen provincie Rotterdam.

Voorts heeft het kabinet kortgeleden een voorlopig kabinetsstandpunt uitgebracht naar aanleiding van het advies van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid inzake de besluitvorming over grote projecten. Dit voorlopig kabinetsstandpunt is om advies/commentaar toegezonden aan de Raro, de VNG en het IPO.

Tenslotte zal eind dit jaar aan de Tweede Kamer verslag worden gedaan over de bevindingen betreffende het – binnen het Ministerie van VROM aanhangige – project «Planningstelsel in bestuurlijk perspectief». Dit project is begin 1993 van start gegaan.

Het gaat hierbij om een project inhoudende een bredere bezinning op het ruimtelijk planningstelsel, in het bijzonder bezien vanuit een bestuurlijk perspectief.

Het gaat daarin om aspecten als «welk bestuursorgaan is verantwoordelijk voor welke beslissingen», om de rol van de ruimtelijke ordening in de besluitvorming over investeringsprojecten en om de relatie tot ander omgevingsbeleid, met name het milieubeleid.

De recente en in voorbereiding zijnde ontwikkelingen in het ruimtelijk bestuursrecht zijn voor het kabinet aanleiding geweest een duidelijke keuze te maken ten aanzien van de vraag welke onderwerpen in welk kader te behandelen; anders gezegd, de vraag naar de reikwijdte van het onderhavige kabinetsstandpunt.

3. Reikwijdte kabinetsstandpunt

Het kabinet is verheugd te constateren dat de ingrijpende wijzigingen in 1985 in wet en besluit op de ruimtelijke ordening over het algemeen het gewenste effect hebben gesorteerd. In dit verband past een woord van waardering voor de gezamenlijke inspanningen van gemeenten, provincies en de Raad van State, die hebben geleid tot het daadwerkelijk realiseren van de door de wetgever beoogde aanzienlijke verkortingen van met name de bestemmingsplanprocedure.

De aanbevelingen van de evaluatiecommissie tot aanpassing van de regelgeving hebben dan ook in het algemeen het karakter van «reparatie-wetgeving».

Het kabinet acht het van groot belang zoveel mogelijk voortgang te betrachten bij de implementatie van de maatregelen die het kabinet voornemens is naar aanleiding van het rapport van de evaluatiecommissie te nemen. Het gaat daarbij in het bijzonder om het in procedure brengen van de daarvoor noodzakelijke voorstellen tot wijziging van de WRO.

Voor een snelle implementatie van de noodzakelijke wetswijzigingen is temeer aanleiding, omdat in datzelfde kader ook enige incongruenties tussen de WRO enerzijds en de Awb anderzijds kunnen worden weggenomen. Met name van de zijde van de Raro en de VNG is op een snelle wettelijke voorziening op dat punt aangedrongen.

Voorts kan worden geconstateerd dat de naar aanleiding van het evaluatierapport voorziene maatregelen vooral de besluitvorming inzake de ruimtelijke ordening op het lokale niveau betreffen. De verhouding tussen de verschillende bestuursniveaus zoals die aan de orde zijn in het project planningstelsel in bestuurlijk perspectief, spelen in het evaluatierapport een weinig prominente rol.

Gelet hierop heeft het kabinet er voor gekozen het onderhavige kabinetsstandpunt te richten op hetgeen voortvloeit uit de aanbevelingen

van de evaluatiecommissie. Trefwoorden daarbij zijn: «reparatie» en «lokaal niveau».

Centraal in dit kabinetsstandpunt staat – zulks in aansluiting op de aanbeveling van de evaluatiecommissie – het voorstel van het kabinet om de procedure van artikel 19 en 46 WRO en 50 Woningwet uit te bouwen tot een zelfstandige projectprocedure op lokaal niveau. Deze – zonder twijfel – meest in het oog lopende aanbeveling van de evaluatiecommissie is in de adviezen die door de Raro, de VNG en het IPO over het rapport van de commissie zijn uitgebracht, breed ondersteund. Dit voorstel sluit weliswaar – wat de materiële effecten daarvan betreft – aan bij de reeds bestaande gemeentelijke ruimtelijke praktijk, maar betekent in het systeem van de WRO een forse omslag. In dat systeem heeft het bestemmingsplan tot op heden het primaat als het besluitvormingskader voor een zorgvuldige ruimtelijke afweging. Met het voorstel wordt het mogelijk gemaakt de ruimtelijke afweging van projecten in te kaderen in een zelfstandige projectprocedure los van het bestemmingsplan.

In dit kabinetsstandpunt wordt allereerst uitgebreid ingegaan op de voorstellen voor een zelfstandige procedure voor besluitvorming over ruimtelijke projecten op lokaal niveau. Daarna worden de verschillende aanbevelingen van de evaluatiecommissie themagewijs behandeld. In dit kabinetsstandpunt worden achtereenvolgens de volgende thema's besproken:

- Introductie zelfstandige projectprocedure (artikelen 19 + 46 WRO, alsmede artikel 50 Woningwet);
- Deregulering vrijstellingsbevoegdheid/verruiming artikel 18a + aanvulling artikel 19;
- Actualisering bestemmingsplannen;
- Beschrijving in hoofdlijnen;
- Leefmilieuverordening;
- Overige wijzigingen in wet en besluit op de ruimtelijke ordening.

Over de inhoud van het kabinetsstandpunt wordt tenslotte het volgende opgemerkt. Door de evaluatiecommissie wordt ingegaan op de (juridische) status van planologische kernbeslissingen. De commissie geeft de voorkeur aan een – in beginsel – indicatieve betekenis van nationale en provinciale plannen voor het beleid van lagere overheden, een en ander tenzij nadrukkelijk door de wetgever is aangegeven dat deze voor de lagere overheden bindend zijn. Indien, aldus de commissie, de huidige trend tot juridificering van nationaal en provinciaal beleid doorzet – en dat lijkt het geval – moet de wetgever zich bezinnen op de gevolgen hiervan voor de verhouding tussen verschillende planniveaus.

De problematiek betreffende de relatie tussen plannen van verschillende bestuursniveaus speelt een belangrijke rol in het eerdergenoemde project Planningstelsel in bestuurlijk perspectief. Het kabinet heeft daarom besloten deze problematiek in het onderhavige kabinetsstandpunt buiten beschouwing te laten en hierop in te gaan in de verslaglegging over het project Planningstelsel in bestuurlijk perspectief. Deze verslaglegging zal, zoals eerder werd opgemerkt, aan het einde van dit jaar aan de Tweede Kamer worden toegezonden.

Ten aanzien van de status van planologische kernbeslissingen wordt in dit kabinetsstandpunt volstaan met een passage over het begrip «besluit in de zin van de Awb» in deze plannen, alsmede in streek- en structuurplannen (zie paragraaf «Overige wijzigingen in wet en besluit op de ruimtelijke ordening»).

4. Introductie zelfstandige projectprocedure in wro en woningwet

4.1. Analyse evaluatiecommissie

Centraal element in het rapport van de evaluatiecommissie betreft het voorstel van de evaluatiecommissie om artikel 19 van de WRO te verzelfstandigen. De commissie behandelt dit thema in het hoofdstuk «Vrijstellingen».

De evaluatiecommissie stelt vast dat de gewijzigde regelgeving met betrekking tot de toepassing van de externe (buitenplanse) vrijstellingsmogelijkheden in belangrijke mate tegemoet is gekomen aan de behoeften van gemeenten. Dit geldt voor artikel 17 WRO, maar ook voor de artikelen 18a, 19 en de daarbij behorende procedure ex artikel 19a van de WRO. De wijzigingen dragen er in beginsel toe bij dat een gemeentebestuur op een doelmatige en zorgvuldige wijze kan meewerken aan onvoorziene ontwikkelingen. Een zodanig gebruik correspondeert volgens de commissie met de systematiek van de vrijstellingen zoals door de wetgever bedoeld.

Tegelijkertijd stelt de commissie vast dat de gewijzigde regelgeving, in tegenstelling tot wat met de wetwijziging werd beoogd, nauwelijks tot een vermindering van het aantal artikel 19 WRO-procedures heeft geleid. Geconstateerd moet worden dat er in de praktijk een steeds grotere behoefte blijkt te bestaan aan een projectbesluitvormingsprocedure, die naast of aanvullend op het bestemmingsplan kan worden toegepast.

Dit heeft ertoe geleid dat met gebruikmaking van de artikel 19 procedure, zoals deze zich mede onder invloed van de jurisprudentie heeft ontwikkeld, afwijkingen van het bestemmingsplan worden gerealiseerd zonder dat deze binnen redelijke termijnen worden gevolgd door een aktualisering van het bestemmingsplan.

Gevaar van deze beleidspraktijk is dat het ruimtelijk beleid van gemeenten gemakkelijk kan vervallen in een incidentenplanologie, waarbij steeds ad hoc besloten wordt tot het realiseren van activiteiten zonder dat daaraan een doordacht en samenhangend ruimtelijk beleid in de vorm van een ruimtelijk plan ten grondslag ligt.

De commissie constateert ook, dat gemeenten het risico van incidentenplanologie onderkennen.

Zo komt het voor dat – bijvoorbeeld als het om meer ingrijpende afwijkingen van het bestemmingsplan gaat – de ruimtelijke gevolgen van de voorgenomen activiteit voor de omgeving worden weergegeven in een structuurvisie of in een beleidsnota. Ook blijkt uit onderzoek dat gemeenten, indien dit uit een oogpunt van rechtsbescherming gewenst is, elementen van de bestemmingsplanprocedure aan de artikel 19a WRO procedure toevoegen, zoals bijvoorbeeld het verlenen van inspraak.

Met andere woorden: in de bestuurspraktijk heeft het verlenen van de artikel 19 vrijstelling zich in talrijke gevallen ontwikkeld tot een projectbesluitvormingsprocedure naast het bestemmingsplan.

Naast deze inhoudelijke aspecten van de bestuurspraktijk constateert de commissie ook dat uit onderzoek blijkt dat gemeentebesturen regelmatig voor artikel 19 gebruik opteren om op deze wijze de daaraan verbonden kosten aan de burger te kunnen doorberekenen, terwijl de kosten van het maken van een bestemmingsplan minder eenvoudig kunnen worden doorberekend. De vraag is of deze werkwijze in het algemeen wel gerechtvaardigd is.

Tenslotte stelt de commissie vast dat ook de omvang van de bestuurslast van het veelvuldig toepassen van artikel 19 WRO voor de provincie, maar ook voor de gemeenten, nadelen met zich mee brengt. De huidige regelgeving leidt er regelmatig toe dat provincies zich moeten

bemoeien met relatief kleinschalige ruimtelijke ingrepen, die wel de reikwijdte van artikel 18a WRO (de vrijstellingsmogelijkheid voor zogenaamde planologische kruimelgevallen) te boven gaan, maar overigens de grenzen van het lokale niveau niet overschrijden.

Al met al roept de discrepantie tussen de bedoelingen van de wetgever en de gang van zaken in de praktijk de vraag op of het wenselijk is de wetgeving zodanig aan te passen dat de toepassing van artikel 19 WRO als projectprocedure (op lokaal niveau) formeel een duidelijker plaats krijgt. De commissie geeft een positief antwoord op deze vraag en geeft daartoe een aantal oplossingen in overweging.

4.2. Voorstel evaluatiecommissie

De evaluatiecommissie adviseert niet tot een fundamentele verandering van de verhouding tussen planologisch beleid via bestemmingsplannen en het gebruik van artikel 19 WRO vrijstellingen voor afzonderlijke projecten. Het bestemmingsplan dient het instrument bij uitstek te blijven voor het ten behoeve van de lange termijn vast te leggen ruimtelijk beleid. Het herzien van verouderde bestemmingsplannen dient voorop te staan en te worden gestimuleerd. Tegelijkertijd dient volgens de commissie de noodzaak van een instrument voor de projectbesluitvorming te worden erkend. Als zodanig zou artikel 19 naar de mening van de commissie ook moeten functioneren. Maatregelen zijn echter nodig om:

- voldoende te verzekeren dat projecten passen in toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen;
- te bereiken dat de toepassing artikel 19 niet ten koste gaat van het maken van bestemmingsplannen;
- te voorkomen dat financiële motieven de toepassing van artikel 19 bevorderen;
- de bestuurslast tengevolge van artikel 19 procedures te verminderen.

In dit verband merkt de commissie op dat de huidige eis dat bij de toepassing van artikel 19 (indien niet reeds een ontwerp voor een herziening van het bestemmingsplan ter inzage is gelegd) sprake moet zijn van een geldend voorbereidingsbesluit, kan komen te vervallen. Deze eis heeft in de ogen van de commissie geen inhoudelijke betekenis.

4.3. Standpunt kabinet

4.3.1. Codificeren bestaande praktijk

In het rapport van de evaluatiecommissie, alsmede in de reacties daarop van de Raro, de VNG en het IPO, lijken de voorstellen van de evaluatiecommissie over artikel 19 hét centrale element te vormen in de discussie. Sleutelwoord daarbij is in het bijzonder voor de Raro, de VNG en het IPO – het uitbouwen van artikel 19 tot een zelfstandige projectprocedure op lokaal niveau.

Het feit dat de voorstellen voor een zelfstandige projectprocedure een zwaar accent krijgen, is niet verwonderlijk. Nog afgezien van de ervaringen in de gemeentelijke praktijk, heeft in de afgelopen jaren in verschillende kaders discussie plaatsgevonden over de relatie tussen ruimtelijke plannen als kader voor de besluitvorming over (lokaties voor) projecten enerzijds en een zelfstandige projectprocedure als kader voor die besluitvorming anderzijds. De recent in werking getreden Tracéwet en de zogenoemde «Nimbywet» zijn in dit opzicht als «trendzettend» te beschouwen. Bij de totstandkoming van de Tracéwet is in tamelijk principiële zin van gedachten gewisseld over de – bij de besluitvorming over weg-, rail-, en waterinfrastructuur terugtrekkende rol van het

bestemmingsplan als het kader waarin de principiële ruimtelijke keuzen werden gemaakt over de vraag óf en zo ja wáár een bepaalde infrastructuurle verbinding moet worden gerealiseerd. In de Tracéwet heeft de wetgever gekozen voor een besluitvormingsmodel, dat garant staat voor een zorgvuldige ruimtelijke afweging in een ánder kader dan dat van het bestemmingsplan. Die ruimtelijke afweging is in de Tracéwetprocedure zelf geïntegreerd en resulteert in een sectoraal en ruimtelijk gedragen tracébesluit.

De discussie over het realiseren van projecten van rijks- of provinciaal belang via een zelfstandige projectprocedure, los van het bestemmingsplan, heeft eveneens centraal gestaan in de wijziging van de WRO, waarbij de nimbymaatregelen in deze wet zijn opgenomen. Bij die wetswijziging heeft de wetgever gekozen voor een hoofdstuk Va in de WRO met de veelzeggende titel «projectcoördinatie».

Ook in het advies van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid over «besluiten grote projecten», alsmede in het recent verschenen Voorlopig kabinetsstandpunt over dat advies, gaat het om de wijze waarop de besluitvorming over grootschalige projecten dient plaats te vinden.

Het realiseren van (bovenlokale) projecten staat tenslotte eveneens centraal bij de voorbereiding van de wettelijke maatregelen voor de stadsprovincies Rotterdam en Amsterdam.

De relatie tussen plannen en projecten is eveneens een belangrijk thema in het eerder in dit kabinetsstandpunt genoemde project «Planningstelsel in bestuurlijk perspectief» in het kader waarvan een bredere bezinning op het ruimtelijk planningstelsel plaatsvindt. Zoals eerder werd opgemerkt, zal het kabinet aan het einde van dit jaar in een brief aan de Tweede Kamer verslag uitbrengen over de resultaten van dat project. Het is de bedoeling in die brief aan de Tweede Kamer in principiële zin in te gaan op het belang van en de verhouding tussen ruimtelijke plannen enerzijds en projectprocedures (ook op ander dan lokaal niveau) anderzijds.

Het kabinet wil in het onderhavige kabinetsstandpunt niet op die fundamentele discussie vooruitlopen. Het kabinet heeft er dan ook voor gekozen de – overigens breed gedragen – voorstellen van de evaluatiecommissie betreffende een zelfstandige projectprocedure op lokaal niveau pragmatisch te behandelen met inachtneming van de in dit kabinetsstandpunt gekozen trefwoorden «reparatie» en «lokaal niveau».

4.3.2. Introductie zelfstandige projectprocedure binnen artikel 19 en artikel 46 WRO/artikel 50 Woningwet

Waar gaat het om?

De evaluatiecommissie constateert dat alle – overigens succesvolle – maatregelen voor een snellere totstandkoming van bestemmingsplannen ten spijt, nog steeds een forse hoeveelheid projecten wordt gerealiseerd langs de weg van vrijstelling van het geldende bestemmingsplan via artikel 19 van de WRO in combinatie met de verlening van bouwvergunning via de anticipatieprocedure van artikel 50 van de Woningwet, dan wel in combinatie met de verlening van een aanlegvergunning via artikel 46 van de WRO. In de praktijk heeft de toepassing van die artikelen zich, mede onder de invloed van de jurisprudentie, ontwikkeld tot een projectprocedure welke zelfstandig naast het bestemmingsplan functioneert. De voorstellen van de evaluatiecommissie zijn een voorzichtige voorzet voor het codificeren van de bestaande praktijk. De voorzet van de commissie wordt nadrukkelijk «ingeschopt» door de Raro, de VNG en het IPO.

Het kabinet wil zich bij het streven van zowel de evaluatiecommissie als van de Raro, de VNG en het IPO aansluiten. Het kabinet constateert met genoemde instanties dat de gemeentelijke praktijk eenvoudigweg behoefte heeft aan een zelfstandige projectprocedure naast het bestemmingsplan.

De volgende vraag is hoe deze keuze van het kabinet voor een zelfstandige projectprocedure op lokaal niveau «in het vat te gieten».

Volstaan zou kunnen worden met de simpele constatering door het kabinet dat de gemeentelijke praktijk haar weg reeds heeft gevonden en in te stemmen met continuering van die praktijk. Immers, artikel 19 van de WRO in combinatie met artikel 46 van die wet, dan wel in combinatie met artikel 50 van de Woningwet, functioneert reeds jaar en dag als projectprocedure. Het kabinet heeft voor die – wel zeer gemakkelijke – weg niet gekozen. In de eerste plaats niet, omdat het simpelweg onderschrijven van de bestaande praktijk geen recht doet aan de keuze van het kabinet voor een zelfstandige projectprocedure op lokaal niveau. Een dergelijke keuze moet ook in wetgeving zichtbaar worden. In de tweede plaats niet, omdat – met name onder invloed van de jurisprudentie – aan de bestaande praktijk een aantal bezwaren kleefte welke het kabinet graag wil wegnemen.

Het kabinet vindt het overigens opmerkelijk te constateren dat zowel in het advies van de evaluatiecommissie als in de daarop verschenen reacties vrijwel uitsluitend wordt gesproken over de rol van artikel 19 als projectprocedure. Het kabinet hecht er aan er op te wijzen dat het in deze discussie niet alleen gaat om artikel 19 van de WRO (vrijstelling geldend bestemmingsplan), maar eveneens om de toepassing van artikel 46 van de WRO en artikel 50 van de Woningwet (vergunningverlening, anticiperend op een nieuw bestemmingsplan). Het is de toepassing van die artikelen geweest welke aanleiding is geweest voor veel jurisprudentie, zoals het spoedeisendheids criterium.

Het door de jurisprudentie ontwikkelde urgentie- of spoedeisendheids criterium heeft naar het oordeel van het kabinet tot merkwaardige consequenties geleid. Dit nu blijkt er in de praktijk toe te leiden dat een gemeente die vooruitlopend op een nieuw bestemmingsplan dat al een eind in procedure is, via de weg van artikel 19 van de WRO en artikel 50 van de Woningwet alvast een project wil realiseren dat naadloos in het in procedure gebrachte bestemmingsplan past, wordt afgestraft door de rechter. Het daarbij gehanteerde argument is dat, omdat het bestemmingsplan al zo'n eind in procedure is, de toepassing van vrijstelling en anticipatie niet is toegestaan. De rechter beoordeelt de vrijstelling en anticipatie in die situatie dus niet op de gedegen ruimtelijke onderbouwing daarvan, maar uitsluitend op procedurele gronden, de voortgang van het bestemmingsplan betreffende. Die koppeling aan het bestemmingsplan in procedure past niet in het streven van het kabinet naar een zelfstandige projectprocedure op lokaal niveau.

Voor de introductie van een zelfstandige projectprocedure op lokaal niveau is dit een belangrijke constatering. Hoe verhoudt een zelfstandige besluitvormingsprocedure voor de realisering van projecten zich tot zowel het vigerende bestemmingsplan als het ontwerp voor een nieuw of te herzien bestemmingsplan.

Allereerst de relatie met het vigerende bestemmingsplan. Het streven naar een zelfstandige projectprocedure roept vanzelfsprekend de vraag op of de relatie met het vigerende bestemmingsplan moet worden losgelaten? Dat zou betekenen dat een aanvraag voor de realisering van een project in de toekomst niet meer wordt getoetst aan het vigerende bestemmingsplan, maar wordt behandeld volgens een eigen besluitvormingstraject.

Het kabinet heeft gemeend die vérgaande stap – althans op dit moment – niet te moeten zetten. Allereerst niet, omdat een dergelijke stap een principiële breuk betekent met het limitatief-imperatief stelsel van WRO en Woningwet. Een dergelijke principiële keuze gaat de reikwijdte, zoals reeds eerder werd gesteld, van het onderhavige kabinetsstandpunt verre te buiten. In de tweede plaats heeft het kabinet hiervan uit pragmatische overwegingen afgezien. Zoals reeds eerder is gezegd, gaat het er om in hoog tempo een aantal reparaties te verrichten in wet en besluit op de ruimtelijke ordening. Een stelselwijziging als hierbedoeld zou zo'n snelle actie ongetwijfeld ernstig vertragen. Tenslotte heeft het kabinet niet voor deze forse ingreep gekozen, omdat een zelfstandige project-procedure evengoed kan worden gerealiseerd binnen de kaders van het huidige limitatief-imperatieve stelsel van WRO en Woningwet.

In de visie van het kabinet betekent dit dat een aanvraag voor de realisering van een bepaald project ook in de toekomst (na de inwerking-treding van het hieronder te beschrijven voorstel voor een zelfstandige projectprocedure op lokaal niveau) altijd eerst moet worden getoetst aan het vigerende bestemmingsplan. Die toets is overigens zeer snel en simpel te verrichten. Als bij die snelle toets blijkt dat het vigerende bestemmingsplan, of een wettelijke aanhoudingsplicht, voor het te realiseren project een belemmering vormt, terwijl de gemeente wel planologische medewerking aan het project wil verlenen, komt de projectprocedure die is ingebed in de combinatie van artikel 19 WRO en 46 WRO/50 Woningwet in beeld.

Dán gaat het er vervolgens om die procedures zodanig in te richten dat het project dan volgens een eigen besluitvormingstraject wordt getoetst. Dan komt onmiddellijk de tweede vraag in beeld: hoe verhoudt een zelfstandige besluitvormingsprocedure voor de realisering van projecten zich tot het ontwerp voor een nieuw of te herzien bestemmingsplan?

Het kabinet wil hier duidelijk over zijn. Het gaat in een zelfstandige projectprocedure niet meer om het – vooruitlopend op het van kracht worden van een nieuw (of herzien) bestemmingsplan alvast realiseren van een bepaald project, maar om het realiseren van een project volgens een eigen besluitvormingstraject. Het kabinet wil het uit de huidige regelgeving in de praktijk voortgevloeide urgentiecriteria dan ook nadrukkelijk verlaten. Dit impliceert dat in de te redigeren wettekst terzake elke procedurele relatie tussen het te realiseren project en een ontwerp voor een nieuw of te herzien bestemmingsplan in procedure moet worden losgelaten. Het kabinet wil de relatie met een in voorbereiding zijnd bestemmingsplan zoals nu vervat in de artikelen 19 en 46 van de WRO en artikel 50 van de Woningwet en dús ook met het in artikel 19 van de WRO vermelde daaraan ten grondslag liggende voorbereidingsbesluit, dan ook principieel verlaten.

Hoe dient een aanvraag om vrijstelling ex artikel 19 van de WRO in combinatie met ófwel een aanlegvergunning ex artikel 46 van die wet ófwel een bouwvergunning ex artikel 50 van de Woningwet ten behoeve van het realiseren van een project dan wél te worden beoordeeld?

Het is overbodig te zeggen dat het kabinet hiervoor heeft gekeken naar de voorstellen van zowel de evaluatiecommissie als van de Raro, de VNG en het IPO.

4.3.3. Inrichting zelfstandige projectprocedure

Gelet op de eerder geformuleerde keuze van het kabinet voor een projectprocedure die zelfstandig naast het bestemmingsplan functioneert, zal het geen verbazing wekken dat het kabinet zich niet kan verenigen met

de aanpak die de evaluatiecommissie terzake voorstelt. Het kabinet kan zich niet aan de indruk onttrekken dat de commissie met haar voorstellen de kool (ruimtelijk beleid op basis van bestemmingsplannen) en de geit (gebruik van artikel 19 van de WRO en artikel 50 van de Woningwet ter vervanging van de bestemmingsplanprocedure) heeft willen sparen. Deze benadering wordt nog eens bevestigd door de voorstellen van de evaluatiecommissie (zie verderop in het kabinetsstandpunt) voor het actualiseren van bestemmingsplannen. Die voorstellen komen er kort gezegd op neer dat de actualisering van bestemmingsplannen wordt afgedwongen «over de rug van artikel 19». Wanneer bestemmingsplannen niet tijdig zijn geactualiseerd, wordt de artikel 19 route afgesneden. Van de introductie van een echt zelfstandige projectprocedure is in de voorstellen van de evaluatiecommissie dan ook geen sprake.

De Raro daarentegen pleit nadrukkelijk wel voor een zelfstandige projectprocedure. Voor de inrichting van zo'n procedure stelt de raad voor in de wet vast te leggen dat projecten worden getoetst aan een gemeentelijk structuurplan, of aan enig ander document waarin het gemeentelijk ruimtelijk beleid is vastgelegd.

Het kabinet wil deze door – vooral de Raro – bepleite weg niet opgaan. 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 wél als toetsingskader kunnen fungeren en een – in een beleidsnota vastgelegde – ruimtelijke visie niet. Dit probleem zou kunnen worden opvangen door in de betreffende artikelen het verzamelbegrip «gemeentelijk ruimtelijk beleid» als toetsingskader op te nemen. Ook daarvoor heeft het kabinet niet gekozen. Een dergelijke toetsingscriterium leidt naar het oordeel van het kabinet 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.

Bovendien wekt een dergelijk toetsingscriterium de indruk 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 naar het oordeel van het kabinet evenwel geen sprake te zijn.

Waar het bij het introduceren van een zelfstandige projectprocedure naar het oordeel van het kabinet namelijk om moet gaan is, dat een voorgenomen project op zijn eigen merites en met alle daaraan verbonden ruimtelijke consequenties wordt gezien. Kernpunt voor het kabinet 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.

Het kabinet stelt dan ook voor 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 van een veel forsere ruimtelijke onderbouwing sprake moeten zijn.

Naar het oordeel van het kabinet sluit deze benadering wat het principe daarvan betreft prima aan bij de commentaren van de Raro, de VNG en het IPO. In alle commentaren wordt 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 het kabinet voornemens 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 aanlegvergunningverlening kan worden verleend, indien het betreffende gebruik dan wel het betreffende project is voorzien van «een goede ruimtelijke onderbouwing».

Met dit voorstel wordt naar het oordeel van het kabinet op een – uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening – zorgvuldige wijze voorzien in de in de praktijk bestaande behoefte aan een zelfstandige project-procedure. 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.

Wellicht ten overvloede wijst het kabinet er nog op dat de in 1985 in de WRO opgenomen procedure van artikel 19a een zorgvuldig besluitvormingstraject met inspraak voor burgers garandeert. De nieuwe zelfstandige projectprocedure is dan ook geen aanleiding om op dat punt wijzigingen voor te stellen. Ook de rechtsbeschermingsmogelijkheden zoals die thans ten aanzien van vrijstellingen op grond van artikel 19 van de WRO en ten aanzien van aanleg- en bouwvergunningen op basis van artikel 46 van de WRO onderscheidenlijk 50 van de Woningwet op basis van de Algemene wet bestuursrecht gelden, blijven onverkort gehandhaafd.

Bovendien is reeds volgens de huidige wetgeving voorzien in een afstemming van artikel 19 van de WRO met de Wet geluidhinder en de Luchtvaartwet, alsmede – via de Woningwet – met de milieuvergunning op basis van de Wet milieubeheer.

Eventuele maatregelen voor een verdergaande procedurele afstemming tussen enerzijds de verlening van vrijstelling en bouw- of aanlegvergunning op basis van het verzelfstandigde artikel 19 WRO e.v. en anderzijds mogelijke andere voor het betreffende project benodigde vergunningen, vallen buiten het bestek van dit kabinetsstandpunt en de daaropvolgende wijziging van de WRO. De problematiek van coördinatie en stroomlijning van vergunningsprocedures komt in meer algemene zin aan de orde in het kader van de voorbereidingen van de zogenoemde «vierde tranche» van de Algemene wet bestuursrecht.

4.3.4. Interventiebevoegdheid minister van VROM in projectprocedure

In artikel 29 van de WRO is voorzien in een interventiebevoegdheid voor de Minister van VROM voor het geval het nationaal ruimtelijk beleid waarvoor die minister primair verantwoordelijk is, door een besluit van gedeputeerde staten omtrent de goedkeuring van een bestemmingsplan in ernstige mate dreigt te worden doorkruist.

Deze zogenoemde «vervangingsbevoegdheid» houdt in dat de Minister van VROM een besluit van gedeputeerde staten omtrent goedkeuring van een bestemmingsplan, wanneer die beslissing in kennelijke strijd is met het nationaal ruimtelijk beleid, kan vervangen door zijn eigen besluit omtrent goedkeuring.

Nu wordt voorgesteld artikel 19 WRO in combinatie met de artikelen 46 WRO en 50 Woningwet uit te bouwen tot een projectprocedure die volstrekt zelfstandig naast de bestemmingsplanprocedure zal functioneren, is het noodzakelijk ook in die projectprocedure te voorzien in de bevoegdheid voor de Minister van VROM te interveniëren, voor het geval op basis van die procedure een project tot stand dreigt te komen dat haaks staat op het nationaal ruimtelijk beleid.

Het kabinet is voornemens voor de wettelijke regeling van zo'n interventiebevoegdheid in de nieuwe projectprocedure zoveel mogelijk aan te sluiten bij de regeling terzake in de bestemmingsplanprocedure. In die laatste regeling speelt de inspecteur van de ruimtelijke ordening (IRO) een cruciale rol.

De Minister van VROM kan een beslissing van gedeputeerde staten inhoudende goedkeuring van een bestemmingsplan namelijk alléén vervangen, indien de IRO eerst bij de gemeenteraad zijn zienswijze naar voren heeft gebracht en vervolgens bij gedeputeerde staten bedenkingen heeft ingediend (bij een besluit van gedeputeerde staten tot onthouding van goedkeuring gelden deze vereisten vanzelfsprekend niet).

Het kabinet is voornemens de interventiebevoegdheid voor de minister van VROM in de nieuwe, zelfstandige projectprocedure net zoals in de bestemmingsplanprocedure te koppelen aan een voorafgaande forse voorzet van de zijde van de IRO. De artikelen 19 WRO, alsmede 46 WRO en 50 Woningwet voorzien hiertoe in een prima aanknopingspunt. Immers, sinds jaar en dag brengt de IRO advies uit over elke verlening van een verklaring van geen bezwaar door gedeputeerde staten als in genoemde artikelen bedoeld.

Het kabinet is voornemens de adviesrol van de IRO, ingeval het nationaal ruimtelijk beleid in het geding is, te verzwaren.

Dit houdt in dat de IRO in de toekomst een negatief advies aan gedeputeerde staten inzake de verlening van een verklaring van geen bezwaar expliciet zal kunnen voorzien van de kwalificatie «in kennelijke strijd met het nationaal ruimtelijk beleid». Een advies van de IRO dat is voorzien van die zware kwalificatie en dat vervolgens door gedeputeerde staten in de wind wordt geslagen, kan leiden tot interventie door de Minister van VROM.

Vanzelfsprekend zijn – na het uitbrengen van zo'n zwaarwegend negatief advies van de IRO – eerst gedeputeerde staten «aan zet». Pas wanneer gedeputeerde staten – in afwijking van en ondanks het zwaarwegende advies van de IRO – toch besluiten tot verlening van de verklaring van geen bezwaar, komt een potentiële vervanging door de minister van VROM in beeld. In die situatie zal het besluit van gedeputeerde staten niet zoals gebruikelijk – binnen de in de wet genoemde termijnen kunnen worden gevolgd door de verlening door burgemeester en wethouders van de gevraagde vrijstelling en/of bouw- of aanlegvergunning. In die situatie zal het besluit van gedeputeerde staten tot verlening van een verklaring van geen bezwaar een aantal weken moeten worden opgehouden en wel

tótdat de Minister van VROM zijn oordeel daarover heeft uitgesproken. In die periode zal de minister van VROM bezien of hij aanleiding ziet het besluit van gedeputeerde staten wegens «kennelijke strijd met het nationaal ruimtelijk beleid» te vervangen door zijn eigen beslissing. Is daarvan sprake, dan wordt het besluit van gedeputeerde staten tot verlening van een verklaring van geen bezwaar binnen die periode vervangen door een besluit van de minister van VROM, inhoudende de weigering tot verlening van de gevraagde verklaring van geen bezwaar. Burgemeester en wethouders zullen alsdan de gevraagde vrijstelling en/of bouw- en aanlegvergunning moeten weigeren.

Wanneer de minister in die periode besluit de door gedeputeerde staten verleende verklaring van geen bezwaar in stand te laten, zal vervolgens op de reguliere wijze vrijstelling en/of bouw- of aanlegvergunning kunnen worden verleend. Het spreekt vanzelf dat een besluit van de minister van VROM tot vervanging van het GS besluit in beroep kan worden voorgelegd aan de rechter.

Voor het opnemen van een interventiebevoegdheid voor de minister van VROM in de nieuwe projectprocedure ingeval de weigering van een verklaring van geen bezwaar door gedeputeerde staten in kennelijke strijd is met het nationaal ruimtelijk beleid, is naar het oordeel van het kabinet overigens geen aanleiding. Ingeval de realisering van een bepaald project uit het oogpunt van het nationaal ruimtelijk beleid dringend noodzakelijk is en gedeputeerde staten de daarvoor gevraagde verklaring van geen bezwaar weigeren, kan de minister van VROM ten behoeve van de realisering van dat project gebruik maken van de hem ter beschikking staande nimbybevoegdheid (artikelen 40 en 41 WRO).

Met nadruk wordt gesteld dat de in WRO en Woningwet op te nemen interventiebevoegdheid voor de Minister van VROM in de zelfstandige projectprocedure zó zal worden ingericht, dat de termijnen van die procedure, als vervat in artikel 19a van de WRO, zo veel mogelijk onaangetast blijven. Van verlenging van de voor deze procedure geldende wettelijke termijnen zal alléén sprake zijn, in het – naar verwachting – incidentele geval dat door de verlening van een verklaring van geen bezwaar door gedeputeerde staten het nationaal ruimtelijk beleid ernstig in het geding is.

Het kabinet hecht er aan in dit kader het volgende op te merken. Het kabinet is voornemens in de wijziging van de WRO die ingevolge het onderhavige kabinetsstandpunt in procedure zal worden gebracht, de vervangingsbevoegdheid voor de Minister van VROM in de bestemmingsplanprocedure op het punt van de daaraan verbonden termijnen kritisch te bezien. Uit de praktijk blijkt dat die regeling tot onnodige vertraging leidt bij de totstandkoming van bestemmingsplannen. In het laatste hoofdstuk van dit kabinetsstandpunt wordt hierop nader ingegaan.

5. Deregulering vrijstellingsbevoegdheid; verruiming artikel 18a + aanvulling artikel 19

5.1. Voorstel evaluatiecommissie

De evaluatiecommissie meent dat het aantal gevallen waarin burgers en gemeenten worden geconfronteerd met procedures, die provincie en inspecteur van de ruimtelijke ordening betrekken bij kleine afwijkingen van bestemmingsplannen die de grenzen van het lokale niveau niet of nauwelijks overschrijden, beperkt zou kunnen worden. Het gaat daarbij om de in de dagelijkse praktijk veelvuldig voorkomende artikel 19 vrijstellingen voor activiteiten die weliswaar de reikwijdte van art.18a van

de WRO te boven gaan, maar het lokale niveau niet of nauwelijks overschrijden.

In de eerste plaats zouden naar het oordeel van de evaluatiecommissie de lasten voor bestuur en burgers beperkt kunnen worden door te bevorderen dat in bestemmingsplannen maximale mogelijkheden voor globaliteit en flexibiliteit worden opgenomen. Voorts door het nemen van de volgende maatregelen:

- a. verruiming van art. 18a WRO. Het is daarbij niet noodzakelijk deze verruiming te koppelen aan een verruiming van het Besluit meldingsplichtige bouwwerken. Wel aan het voor deze gevallen opnieuw invoeren van artikel 21 Bro uit 1985;
- b. het eventueel opnieuw invoeren van de algemene verklaring van geen bezwaar van gedeputeerde staten voor gevallen die de reikwijdte van art. 18a net te boven gaan. Deze moeten wel passen in het beleid van rijk en provincie en onder voorwaarde dat tegen de voorgenomen vrijstelling geen bedenking is ingebracht;
- c. het wettelijk introduceren van de mogelijkheid voor gedeputeerde staten om voor (gedeelten) van ontwerp-bestemmingsplannen, die met goed gevolg het vooroverleg hebben doorlopen, een specifieke algemene verklaring van geen bezwaar af te geven, onder voorwaarde dat tegen de voorgenomen vrijstelling geen bedenking is ingebracht.

5.2. Standpunt kabinet

Het kabinet onderschrijft de gedachte van de evaluatiecommissie dat de lasten voor bestuur en burger bij de toepassing van vrijstellingen die het lokale niveau niet overschrijden, in de eerste plaats kunnen worden verminderd door een optimaal gebruik van de mogelijkheid om een bestemmingsplan te globaliseren en flexibiliseren. De boodschap van «Bestemmen met Beleid (nieuwe mogelijkheden voor het bestemmingsplan)» is in dit verband nog volop aktueel.

Het kabinet is het verder met de commissie eens dat er ter vermindering van de lasten voor bestuur en burgers een betere procedurele oplossing gevonden moet worden voor de in de dagelijkse praktijk veelvuldig voorkomende vrijstellingen voor activiteiten, die weliswaar de reikwijdte van art. 18a van de WRO te boven gaan, maar toch het lokale niveau niet of nauwelijks overschrijden.

Het kabinet sluit zich dan ook aan bij de aanbeveling van de evaluatiecommissie om de reikwijdte van artikel 18a WRO te verruimen. Deze bepaling is nu beperkt tot «gedeeltelijke veranderingen of vernieuwingen van bouwwerken» of de «oprichting van bouwwerken van beperkte betekenis».

Met het opheffen van deze beperking wil het kabinet bereiken dat artikel 18a ook kan worden gehanteerd voor voorgenomen activiteiten die weliswaar de status van «planologisch kruimelgeval» overschrijden, maar verder het lokale ruimtelijk beleid niet te boven gaan.

De beoogde verruiming van artikel 18a maakt het mogelijk om vervolgens de daarop gebaseerde – momenteel in het Besluit meldingsplichtige bouwwerken opgenomen – lijst van gevallen waarvoor geen verklaring van geen bezwaar van de provincie noodzakelijk is, uit te breiden.

Het kabinet is het in dit verband met de commissie eens dat de algemene maatregel van bestuur waarin de artikel 18a gevallen worden opgesomd, niet zoals nu het geval is, automatisch behoeft te zijn gekoppeld aan het Besluit meldingsplichtige bouwwerken. Het moet bij de inhoud van de algemene maatregel van bestuur immers gaan om een objectieve begrenzing van activiteiten, die het lokale niveau niet overschrijden. Dat zal naar verwachting verder gaan dan de kruimel-

gevallen die thans in het Besluit meldingsplichtige bouwwerken zijn opgenomen.

Het kabinet merkt in dit kader overigens op dat momenteel een evaluatie plaatsvindt van de herziening van de Woningwet, alsmede van het mede op die wet gebaseerde Besluit meldingsplichtige bouwwerken. Die evaluatie zal naar verwachting aan het einde van dit jaar worden afgerond. Het spreekt vanzelf dat de resultaten van die evaluatie, alsmede het standpunt van het kabinet daaromtrent, mede van belang zijn voor de inrichting en de inhoud van de algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 18a van de WRO.

Over de uitbreiding van de momenteel in het Besluit meldingsplichtige bouwwerken opgenomen lijst zal te zijner tijd overleg plaatsvinden met deskundigen uit gemeentelijke en provinciale kring.

Over de overige voorstellen van de evaluatiecommissie betreffende de vermindering van de bestuurslasten bij de verlening van vrijstellingen van het bestemmingsplan heeft in de afgelopen maanden op ambtelijk niveau overleg plaatsgevonden met deskundigen uit gemeentelijke en provinciale kring.

Daarbij bleek dat voor het introduceren van een bevoegdheid voor gedeputeerde staten tot het verlenen van een algemene verklaring van geen bezwaar (of een vergelijkbare wettelijke constructie) voor de zwaardere gevallen die de reikwijdte van artikel 18a te boven gaan, zoals de evaluatiecommissie voorstelt, in de praktijk onvoldoende aanleiding is. De ervaring leert dat de gevallen die vóór de wetwijziging van 1985 in de praktijk veelal door gedeputeerde staten waren opgenomen in een – overigens buitenwettelijke – algemene verklaring van geen bezwaar, in overgrote meerderheid zijn opgenomen in het Besluit meldingsplichtige bouwwerken. Dat is overigens niet verwonderlijk, aangezien dat besluit indertijd is samengesteld aan de hand van de toen binnen de verschillende provincies functionerende algemene verklaringen van geen bezwaar. De paar gevallen die nog niet in dat besluit zijn vervat, kunnen worden meegenomen in de voorgenomen uitbreiding van de algemene maatregel van bestuur (Besluit meldingsplichtige bouwwerken of Bro), waarin de lijst van 18a gevallen is opgesomd.

In genoemd ambtelijk overleg bleek veeleer dat – naast een verruiming van artikel 18a en van de daarop gebaseerde algemene maatregel van bestuur – behoefte bestaat aan een in de WRO op te nemen bevoegdheid voor het provinciaal bestuur om aan te geven dat een verklaring van geen bezwaar achterwege kan blijven voor die vrijstellingen die passen in ontwerp bestemmingsplannen en/of ontwerp structuurplannen die weliswaar nog in procedure zijn, maar die met goed gevolg het vooroverleg ex artikel 10 Bro hebben doorlopen. De evaluatiecommissie betitelt een dergelijke bevoegdheid als «een specifieke algemene verklaring van geen bezwaar». Het kabinet is voornemens de WRO met een dergelijke bevoegdheid uit te breiden.

In de filosofie van de evaluatiecommissie zou voorafgaand provinciaal toezicht in die situatie overigens alléén achterwege kunnen blijven, indien tegen de voorgenomen vrijstelling geen bedenkingen zijn ingebracht. Het kabinet wil deze clausulering niet overnemen. Naar het oordeel van het kabinet is in de voorbereidingsprocedure van artikel 19a WRO onderscheidenlijk de rechtsbeschermingsprocedure van de Awb in voldoende mate voorzien in mogelijkheden voor burgers voor het naar voren brengen van zienswijzen tegen de voorgenomen vrijstelling, alsmede in mogelijkheden van bezwaar en beroep ná de verlening van vrijstelling. Het kabinet weet zich in deze opvatting gesteund door de VNG en de Raro.

Wat betreft de plaats in de WRO (artikel 18a dan wel artikel 19) waarin een dergelijke provinciale bevoegdheid gestalte zal moeten krijgen, wordt tenslotte het volgende opgemerkt.

Artikel 18a van de WRO heeft – ook na de voorgenomen verruiming – betrekking op vrijstellingen die planologisch weinig ingrijpend zijn, dan wel het lokale niveau niet overschrijden. Het gaat daarbij om bij algemene maatregel van bestuur concreet te benoemen activiteiten.

Artikel 19 van de WRO daarentegen betreft alle overige vrijstellingen van het bestemmingsplan (afgezien van de vrijstellingen ex artikelen 15, 16 en 17 WRO). De verlening van die vrijstellingen is als regel steeds aan provinciaal toezicht gebonden.

Het in de WRO opnemen van een bevoegdheid voor provincies om te bepalen dat een verklaring van geen bezwaar achterwege kan blijven, indien de voorgenomen vrijstelling spoort met een ontwerp-bestemmingsplan of ontwerp-structuurplan dat nog in procedure is, maar dat met goed gevolg het overleg ex artikel 10 Bro is gepasseerd, heeft geen inhoudelijke, maar een zuiver procedurele achtergrond. Niet de aard van de planologische ingreep maakt het provinciaal toezicht overbodig, maar het feit dat de gevraagde vrijstelling spoort met een bestemmingsplan of structuurplan in procedure, waarover het provinciaal bestuur zich reeds heeft gebogen.

Dit betekent dan ook dat de gevraagde vrijstelling waarvoor het provinciaal bestuur heeft aangegeven dat voorafgaand toezicht achterwege kan blijven, onder omstandigheden betrekking kan hebben op een forse planologische ingreep met soms wel degelijk bovenlokale aspecten.

Gelet hierop hoort een dergelijke bevoegdheid naar het oordeel van het kabinet niet zozeer thuis in artikel 18a van de WRO, maar past zo'n bevoegdheid uit het oogpunt van wetssystematiek beter in de context van artikel 19.

Het kabinet is dan ook voornemens artikel 19 van de WRO aan te vullen met een dergelijke bevoegdheid voor provincies.

6. Actualisering bestemmingsplannen

6.1. Voorstel evaluatiecommissie

In haar advies benadrukt de commissie het belang van een actueel bestemmingsplan als instrument voor de ruimtelijke beleidsvoering op gemeentelijk niveau. In de ogen van de commissie biedt een actueel bestemmingsplan een onmisbaar bestuurlijk kader ten behoeve van de wederzijdse afstemming van het beleid van rijk, provincie en gemeente. Ook vormt een actueel bestemmingsplan een onmisbare schakel bij het handhaven van ruimtelijk beleid; het biedt het juridisch kader om ongewenste ruimtelijke ontwikkelingen tegen te gaan. Bovendien blijkt dat met een actueel bestemmingsplan het nemen van aanvullende planologische maatregelen, zoals het verlenen van vrijstellingen of het instellen van een leefmilieuverordening beperkt kan worden gehouden. In verband hiermee vindt de commissie het wenselijk dat bestemmingsplannen regelmatig worden herzien en het ontwikkelen van nieuwe plannen wordt gestimuleerd. Het betekent in de praktijk dat gemeenten de herzieningsplicht serieus ter hand dienen te nemen. De commissie verbindt hieraan geen sanctie; wel spreekt zij de wenselijkheid uit dat gemeenten regelmatig aandacht dienen te besteden aan de voortgang van het ruimtelijk beleid in het algemeen en de actualiteit van bestemmingsplannen in het bijzonder. De jaarlijkse begrotingsbehandeling biedt daartoe naar de mening van de commissie een geschikte gelegenheid.

Verder stelt de commissie voor de problematiek van het actueel houden van bestemmingsplannen aan te pakken door een halt toe te roepen aan het gebruik van artikel 19 ingeval het bestemmingsplan waarvan

vrijstelling noodzakelijk is, ouder is dan 10 jaar. In die situatie mag artikel 19 alleen worden toegepast, indien gedeputeerde staten vrijstelling hebben verleend van de verplichting tot planherziening. Tenslotte wordt voorgesteld dat geen leges voor toepassing van artikel 19 in rekening mogen worden gebracht, indien het vigerende bestemmingsplan ouder is dan 10 jaar.

6.2. Standpunt kabinet

Eerder in dit kabinetsstandpunt is uitgebreid ingegaan op het voorstel van het kabinet om artikel 19 WRO in combinatie met artikel 46 WRO en 50 Woningwet uit te bouwen tot een zelfstandige projectprocedure op lokaal niveau.

De te introduceren projectprocedure zal in de praktijk veelal worden gehanteerd voor een adequate en zorgvuldige besluitvorming over concrete bouwinitiatieven welke niet in het vigerende bestemmingsplan passen en die de gemeente graag wil honoreren. Het zal daarbij veelal gaan om initiatieven van derden.

De introductie van een zelfstandige projectprocedure doet niet af aan de noodzaak voor een gemeente te beschikken over een samenhangende visie op de in de gemeente gewenste ruimtelijke ontwikkelingen. Integendeel, het kabinet acht het van belang dat gemeenten beschikken over een actueel – door de gemeenteraad vast te stellen en regelmatig te herijken – document, waarin die beleidsvisie is vastgelegd en op basis waarvan de gemeente haar ruimtelijk beleid – ook bij de concrete toepassing van de projectprocedure – handen en voeten kan geven.

De evaluatiecommissie benadrukt in dit verband het grote belang van het bestemmingsplan.

Het kabinet onderschrijft dat pleidooi volmondig. In de eerste plaats biedt het bestemmingsplan een uitstekend kader voor het beschrijven en vastleggen van de door de gemeente gewenste ruimtelijke ontwikkelingen. Het kabinet wijst in dit verband op de mogelijkheden die het instrument «beschrijving in hoofdlijnen» (zie hierna) biedt voor een meer beleidsmatige en programmatische inrichting van het bestemmingsplan.

Het bestemmingsplan is verder bij uitstek het kader, waarin de door rijk en provincie in hun plannen geschetste ontwikkelingsrichtingen in de dagelijkse leefomgeving concreet gestalte krijgen. Daarnaast is het bestemmingsplan als instrument onmisbaar voor het concreet en juridisch – overheid en burgers bindend vastleggen van gewenste bestemmingen en het tegengaan van ongewenste ontwikkelingen. Het is en blijft verder het bestemmingsplan dat voorschriften bevat voor het gewenste gebruik en beheer.

Verder is in recent onderzoek nog eens bevestigd dat het bestemmingsplan voor de handhaving van het gemeentelijk ruimtelijk beleid een onmisbare juridische schakel vormt. Tussen september 1991 en juni 1993 is – in opdracht van de Rijksplanologische dienst – onderzoek verricht naar de handhaving van bestemmingsplannen. Dit onderzoek is medio 1993 gepubliceerd onder de titel «Handhaven met beleid» (een empirisch-juridische studie over de handhaving van bestemmingsplannen, mr. J.E. Hoitink/Prof. mr. drs. F.C.M.A. Michiels).

De eerste aanbeveling van dit onderzoek betreft dat gemeenten zorg moeten dragen voor actuele plannen.

Tenslotte wijst het kabinet op het belang van bestemmingsplannen voor de mogelijkheid tot aanwijzing van gronden voor de vestiging van het voorkeursrecht, alsmede als grondslag voor onteigening.

Vanwege het grote belang van het bestemmingsplan voor het gemeentelijk ruimtelijk beleid bepleit de evaluatiecommissie maatregelen voor het

actueel houden van dat plan. De evaluatiecommissie constateert dat «het zorgwekkend is dat het ontwikkelen van bestemmingsplannen bij gemeenten over het algemeen geen hoge prioriteit heeft».

Het kabinet deelt die zorg. Wat de door de commissie terzake voorgestelde aanbevelingen betreft, merkt het kabinet het volgende op.

Het kabinet kan zich vinden in de wens van de evaluatiecommissie dat gemeenten in het kader van de begrotingsbehandeling meer aandacht besteden aan de voortgang van het ruimtelijk beleid in het algemeen en de actualiteit van de bestemmingsplannen in het bijzonder. De begrotingsbehandeling biedt – ook naar het oordeel van het kabinet – een prima kader voor een jaarlijkse verslaglegging over het gevoerde gemeentelijk ruimtelijk beleid, alsmede voor het bezien van de actualiteit van dat beleid. Het verdient in dat geval ook aanbeveling dat gemeenten het provinciaal bestuur in kennis stellen van de resultaten van hun bevindingen.

Het kabinet voelt er evenwel niet voor in de WRO een dergelijke jaarlijkse verslaglegging verplicht te stellen. Een dergelijke verplichting spoort niet met het beleid van het rijk om uiterste terughoudendheid te betrachten met verplichte verslaglegging door bestuursorganen, welke terughoudendheid onder meer ook tot uitdrukking komt in de artikelen 111 en 112 van de Gemeentewet. De naleving van een dergelijke wettelijke verplichting zou ook moeilijk van rijkszijde zijn veilig te stellen. Het is veeleer zo, dat gemeenteraden en colleges van burgemeester en wethouders zélf het belang kunnen onderkennen van zo'n verslaglegging en een daarover plaatshebbend debat in de raad.

Eerder in dit kabinetsstandpunt werd reeds gesproken over de voorstellen van de evaluatiecommissie om de actualiteit van bestemmingsplannen af te dwingen via de weg van artikel 19. De commissie stelt voor de artikel 19 route af te snijden, indien een bestemmingsplan ouder is dan 10 jaar. Het kabinet kan zich in deze aanbeveling niet vinden. In de eerste plaats niet, omdat de problematiek van nalatige gemeenten in dit voorstel wordt afgewenteld op de burger die een initiatief wil realiseren. In de tweede plaats niet vanuit systematische overwegingen. In dit kabinetsstandpunt wordt immers gekozen voor een projectprocedure op lokaal niveau welke zelfstandig naast het bestemmingsplan functioneert. Het oplossen van de problematiek van het niet actueel houden van bestemmingsplannen «over de rug van de artikel 19 procedure» spoort niet met het beoogde zelfstandige karakter daarvan.

Uit de aanbevelingen van de evaluatiecommissie blijkt overigens dat de commissie de oplossing voor de problematiek van verouderde bestemmingsplannen met name zoekt in de sfeer van sanctionerende maatregelen. Het kabinet sluit het aanpakken van deze problematiek via het in de WRO opnemen van sancties allerm minst uit. Het is voor het kabinet evenwel de vraag of de weg van sancties hiervoor de enige en meest geëigende weg is. De ervaringen van de afgelopen jaren met de – in het kader van de planologische kernbeslissing Nationaal ruimtelijk beleid (VINEX) – gevoerde actie «Actualisering bestemmingsplannen buitengebied» wijzen in een andere richting. Het ging daarbij om het door het rijk beschikbaar stellen van financiële middelen ten behoeve van de herziening van bestemmingsplannen buitengebied in het kader van de versnelde doorwerking van het gewijzigde nationaal ruimtelijk beleid. Die actie die concreet betrekking had op de herziening van bestemmingsplannen buitengebied die formeel nog niet behoefden te worden herzien, blijkt een forse impuls te hebben gegeven aan gemeenten op het punt van het actualiseren van bestemmingsplannen.

Naar aanleiding van het succes van de actie «Actualisering bestemmingsplannen buitengebied» wil het kabinet dan ook bezien of het

mogelijk is de problematiek van verouderde bestemmingsplannen aan te pakken door middel van op dit doel toegesneden stimulerende maatregelen.

Het kabinet is voornemens zich hierover in de komende maanden in overleg met betrokkenen uit gemeentelijke en provinciale kring te beraden.

Het kabinet hecht er in dit verband aan op te merken dat mogelijke stimulerende maatregelen zich naar zijn oordeel niet zullen moeten beperken tot de problematiek van het actueel houden van bestemmingsplannen. Het kabinet acht het – zoals eerder in deze paragraaf werd opgemerkt – van cruciaal belang dat gemeenten beschikken over een samenhangende ruimtelijke visie op het gemeentelijk ruimtelijke beleid. Een dergelijke visie kan naar het oordeel van het kabinet – naast het kader van een bestemmingsplan – ook gestalte krijgen in een gemeentelijk structuurplan, een structuurvisie of schets. Het kabinet kan zich voorstellen dat een dergelijk document voor een gemeente onder omstandigheden aantrekkelijker, sneller en eenvoudiger is voor het ontwikkelen van een beleidsvisie dan het bestemmingsplan. Het bestemmingsplan bevat immers – zo blijkt uit de gemeentelijke praktijk – veelal een «eindbeeld».

Het kabinet streeft er naar de Tweede Kamer in het najaar te informeren over de plannen van het kabinet terzake.

7. Beschrijving in hoofdlijnen

7.1. Voorstel evaluatiecommissie

In haar advies over de beschrijving in hoofdlijnen stelt de evaluatiecommissie vast dat de onderzoeksresultaten laten zien dat er in de praktijk veel onduidelijkheid bestaat over de status van de beschrijving in hoofdlijnen. Op grond daarvan concludeert de commissie dat de bedoeling van de wetgever met het instrument beschrijving in hoofdlijnen opnieuw dient te worden gezien. Volgens de commissie zou een beschrijving in hoofdlijnen moeten functioneren als een instructie aan burgemeester en wethouders of aan de gemeenteraad voor het gebruik van de hun ter uitvoering van het plan toekomende bevoegdheden met het oog op de realisering van de doelstellingen van het plan. Ook zou de beschrijving in hoofdlijnen een instructie kunnen inhouden voor het gebruik van instrumentarium uit andere wettelijke stelsels. De commissie zou uitdrukkelijk de mogelijkheid willen uitzonderen om de beschrijving in hoofdlijnen een toetsingsfunctie toe te kennen in het kader van vergunningverlening; vergunningstelsels als die van de bouwvergunning, de aanlegvergunning en andere hebben namelijk hun eigen criteria; het is dus niet nodig de beschrijving in hoofdlijnen daarvoor te gebruiken. Uit onderzoek blijkt dat dit nogal eens leidt tot overbodige regelgeving, wat aanleiding is voor verwarring en onduidelijkheid.

De commissie pleit voor duidelijkheid over de juridische status van de beschrijving in hoofdlijnen; zij meent dat het instrument moet passen binnen de reikwijdte van artikel 10 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en aldaar zelf een plaats zou moeten krijgen.

Daarnaast benadrukt de commissie dat het instrument beschrijving in hoofdlijnen alleen gebruikt dient te worden als daarmee een functionele meerwaarde aan het bestemmingsplan wordt toegevoegd.

7.2. Standpunt kabinet

Het kabinet onderschrijft de zienswijze van de commissie dat de beschrijving in hoofdlijnen een functionele meerwaarde dient te hebben in het bestemmingsplan. Dat betekent een selectief gebruik van het instrument waarbij een gemeentebestuur zichzelf steeds de vraag zal

moeten stellen of er sprake is van een functionele meerwaarde. Van een functionele meerwaarde zal bijvoorbeeld sprake kunnen zijn als een gemeentebestuur via bepaalde (kwalitatieve) elementen in de beschrijving in hoofdlijnen een grotere beleids- en beslissingsruimte wil creëren om beter te kunnen inspelen op zich snel wijzigende omstandigheden en nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen.

Overmatige of dubbele regulering moet worden voorkomen. De praktijk bevestigt dat toevoeging van een beschrijving in hoofdlijnen aan een – ook zonder die beschrijving in hoofdlijnen compleet (globaal of gedetailleerd) bestemmingsplan, vaak ten koste gaat van de duidelijkheid, waarmee burger noch bestuur zijn gediend.

Het kabinet wil er in dit verband nog eens op wijzen dat er geen wettelijke verplichting bestaat om het instrument beschrijving in hoofdlijnen in een bestemmingsplan op te nemen. Voor een gemeentebestuur biedt dat dus alle ruimte om na te gaan of het, gelet op hetgeen het gemeentebestuur in het bestemmingsplan wil regelen, zinvol is om gebruik te maken van een beschrijving in hoofdlijnen.

In haar advies geeft de evaluatiecommissie vervolgens aan hoe zij tegen de functie van de beschrijving in hoofdlijnen aankijkt. De evaluatiecommissie spitst zich daarbij toe op de juridische betekenis van de beschrijving in hoofdlijnen. De commissie merkt hierover op:

« – de verwarring over de juridische betekenis van de beschrijving in hoofdlijnen is kennelijk groot. Dat roept toch wel de vraag op of de introductie van het element beschrijving in hoofdlijnen in het Bro in 1985 uit een juridische optiek wel zo'n goed idee is geweest» (zie bladzijde 35 evaluatierapport).

Deze constatering brengt de commissie er toe op dit punt volstrekte duidelijkheid te scheppen. De commissie stelt voor de mogelijkheid dat de beschrijving in hoofdlijnen (rechtstreeks) betrekking kan hebben op de bevoegdheid vergunningen te verlenen, uit te zonderen.

De evaluatiecommissie kiest met dit voorstel voor juridische duidelijkheid. De beleidsmatige mogelijkheden van het instrument beschrijving in hoofdlijnen worden door de commissie ingeleverd ten faveure van de door de commissie noodzakelijk geachte juridische duidelijkheid.

Het kabinet constateert met de commissie dat de beschrijving in hoofdlijnen, in het bijzonder in de vakliteratuur, aanleiding is geweest voor diepgaande beschouwingen over de juridische status van met name de toetsingsfunctie van het instrument. Het kabinet kan zich evenwel niet aan de indruk onttrekken dat die – overigens vanuit juridisch oogpunt waardevolle – beschouwingen de aandacht afleiden van de grote waarde van de beschrijving in hoofdlijnen als instrument van beleid. Het kabinet wijst er daarbij op dat het beeld dat de jurisprudentie uiterst kritisch is ten aanzien van de toetsingsfunctie van de beschrijving in hoofdlijnen, enigszins vertekend is. In de jurisprudentie wordt met dit instrument pragmatisch omgegaan. Uit de jurisprudentie blijkt veeleer dat duidelijkheid wordt gevraagd over de met dit instrument beoogde doelstellingen. Dat is, zo blijkt uit de jurisprudentie, vooral noodzakelijk voor die kwalitatieve elementen die een toetsingsfunctie vervullen.

Het kabinet vindt het dan ook van belang om niet alleen stil te staan bij de met name door juristen gevoerde discussies over de juridische status van de beschrijving in hoofdlijnen, maar nadrukkelijk ook te wijzen op de creatieve en beleidsmatig georiënteerde wijze waarop stedenbouwkundigen en planologen in de afgelopen jaren hebben ingespeeld op de mogelijkheden die de beschrijving in hoofdlijnen als beleidsinstrument biedt.

Het kabinet hecht grote waarde aan de beschrijving in hoofdlijnen als beleidsinstrument. Dit instrument maakt het mogelijk om beleidsmatige

en programmatische doelstellingen in het bestemmingsplan te verwoorden, om samenhangen aan te geven tussen de verschillende onderdelen van het bestemmingsplan, alsmede om een koppeling te leggen met buiten het bestemmingsplan staande sectorinstrumenten ter effectuering van het in het plan neergelegde beleid (bijvoorbeeld relatienotabeleid, milieubeleid, enz.).

De toetsingsfunctie van de beschrijving in hoofdlijnen speelt daarin een belangrijke rol. Die maakt het mogelijk verzoeken om vrijstelling en vergunningaanvragen inhoudelijk te toetsen aan de geformuleerde programmatische en kwalitatieve elementen. Mits op doordachte wijze ingevuld, kan juist deze functie van de beschrijving in hoofdlijnen bijdragen aan het vermijden van overmatige detaillering in getal en maat en aan het bevorderen van ruimtelijk verantwoorde flexibiliteit van het bestemmingsplan.

Gelet op deze beleidsmatige benadering van de beschrijving in hoofdlijnen door het kabinet, zal het geen verbazing wekken dat het kabinet zich niet kan verenigen met het voorstel van de commissie om – uitsluitend met het oogmerk eenduidigheid te verschaffen over de juridische status van het instrument – de toetsingsfunctie van de beschrijving in hoofdlijnen in het kader van vergunningverlening af te schaffen. Het kabinet is van mening dat noch in de praktijk van de beschrijving in hoofdlijnen, noch in de inmiddels verschenen jurisprudentie, op dit moment voldoende aanleiding is te vinden om aan de verschillende functies die de wetgever in 1985 met de introductie van de beschrijving in hoofdlijnen voor ogen stonden, te tornen.

Een en ander geldt temeer, aangezien de beschrijving in hoofdlijnen een nog jong instrument betreft, waarmee in de bestemmingsplanpraktijk nog volop ervaring wordt opgedaan. Voor het – zo snel na het introduceren van de beschrijving in hoofdlijnen – al overboord zetten van een zo belangrijke functie van dit beleidsinstrument, zijn aanzienlijk zwaardere argumenten nodig dan de commissie aanvoert.

Het kabinet onderkent overigens wél de noodzaak om bij de formulering van de beschrijving in hoofdlijnen helderheid te scheppen over de door het gemeentebestuur beoogde betekenis van (onderdelen van) de beschrijving in hoofdlijnen. Ook uit de jurisprudentie blijkt dat het van groot belang is om duidelijk te maken welke rol aan bepaalde elementen in de beschrijving in hoofdlijnen is toegekend: leggen ze uitsluitend een inspanningsverplichting voor het gemeentebestuur vast, zijn ze bedoeld als toetsingskader voor de beoordeling van vergunningaanvragen en verzoeken om vrijstelling en wijziging, hebben ze een uitvoerings- of afstemmingsfunctie of alleen een communicatieve functie. De beschrijving in hoofdlijnen zal daarover in heldere taal duidelijk moeten zijn. Dat is, zoals eerder werd opgemerkt, vooral noodzakelijk voor die kwalitatieve elementen die een toetsingsfunctie vervullen. Deze moeten zodanig geformuleerd worden dat daaraan een norm kan worden ontleend om als toetssteen te kunnen dienen. Ook voor de burger moet het onderscheid naar de functie van bepaalde elementen van het bestemmingsplan duidelijk zijn.

In de nota van toelichting bij de voorgenomen wijziging van het Bro '85 zullen de functies van de beschrijving in hoofdlijnen verder worden verduidelijkt. Het kabinet meent het voorstel van de commissie om de beschrijving in hoofdlijnen onder de benaming «richtlijnen» in artikel 10 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening een plaats te geven, niet te moeten volgen. Het kabinet is van oordeel dat met een verdere verduidelijking in de toelichting de bedoelingen van de wetgever met de beschrijving in hoofdlijnen voldoende helder in beeld kunnen worden gebracht om vervolgens verdere ontwikkelingen in de bestemmingsplan- en rechtspraktijk af te wachten.

8. Leefmilieuverordening

8.1. Voorstel evaluatiecommissie

In haar advies stelt de commissie dat het aanbeveling verdient de leefmilieuverordening ex artikel 9 van de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing (Wsdv), alsmede de overige planologisch juridische instrumenten van die wet in de WRO te integreren. De commissie doet deze aanbeveling naar aanleiding van de in 1991 verrichte evaluatie van de Wsdv en het advies van de Raro over het bestuurlijk-juridisch instrumentarium voor de stadsvernieuwing, dd. 5 december 1991.

De commissie neemt ten aanzien van de leefmilieuverordening het standpunt in dat dit instrument in de preventieve sfeer een nuttige functie kan vervullen, maar is tegelijkertijd van mening dat het primaat van het bestemmingsplan voorop hoort te staan. De commissie acht het met het oog hierop wenselijk dat de termijn van maximaal 10 jaar blijft gehandhaafd.

Wel acht de commissie het verruimen van de reikwijdte van de leefmilieuverordening het overwegen waard. Zij denkt hierbij aan het buitengebied.

8.2. Standpunt kabinet

Het kabinet waardeert het dat de commissie de leefmilieuverordening in haar beschouwingen heeft betrokken en onderschrijft de mening van de commissie dat het instrumentarium krachtens de Wsdv een waardevolle aanvulling kan zijn op het bestemmingsplan. In de praktijk wordt de leefmilieuverordening gebruikt om op eenvoudige en doeltreffende wijze ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan. In dat opzicht heeft de leefmilieuverordening zich ontwikkeld tot een volwaardig instrument dat – naast het bestemmingsplan – gebruikt kan worden ter bescherming van het woon- en leefklimaat in stedelijk gebied.

Het kabinet deelt verder de mening van de commissie dat het bestemmingsplan in het ruimtelijk beleid een belangrijke rol toekomt. Op het gebied van het planologisch beheer biedt het bestemmingsplan niet alleen de mogelijkheid om ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan. Het bestemmingsplan biedt ook de mogelijkheid om door middel van inrichtingsbepalingen voorwaarden te scheppen voor de ontwikkeling van het gebied in de toekomst en – niet onbelangrijk als het om herinrichting gaat – een grondslag voor onteigening. Bovendien is het zoals hiervoor reeds is uiteengezet, mogelijk om in het bestemmingsplan door middel van een beschrijving in hoofdlijnen aan te geven op welke wijze de gemeente denkt de doeleinden van het plan te realiseren. In een dergelijke beschrijving kan ook de relatie met voor het te beheren gebied relevant sectorinstrumentarium worden gelegd. Tegelijkertijd heeft het kabinet een open oor voor de – ook door de Raro en VNG naar voren gebrachte – wens in de praktijk om op het gebied van planologisch beheer te kunnen beschikken over een instrument met behulp waarvan op eenvoudige en doeltreffende wijze ongewenste ontwikkelingen kunnen worden tegengegaan en niet meer dan dat. Als zodanig kan de leefmilieuverordening functioneren, mits deze niet aan een maximale geldigheidsduur wordt gebonden.

Deze wens spreekt het kabinet aan omdat deze past in het streven naar doelmatigheid en deregulering. De leefmilieuverordening is vooral bedoeld om ontwikkelingen die het woon- en leefklimaat van gebieden kunnen bedreigen, aan banden te leggen. Voorbeelden hiervan zijn een explosieve ontwikkeling van cafés, gokautomatenhallen of prostitutiebedrijven. Het instrument biedt de mogelijkheid om op eenvoudige wijze aan dit soort activiteiten paal en perk te stellen. Juist het weren van

hiervoor genoemde overlast veroorzakende ontwikkelingen maakt het in de ogen van het kabinet wenselijk dat wordt vastgehouden aan de eis dat een leefmilieuverordening voor een beperkte periode wordt vastgesteld. Gemeenten dienen immers regelmatig te bezien in hoeverre de leefmilieuverordening nog is afgestemd op de behoeften in het betreffende gebied. De huidige geldigheidsduur van vijf jaar met een mogelijke verlenging van nog eens vijf jaar, acht het kabinet hiervoor een passende periode. Op grond van de huidige wetgeving is het daarna in het betreffende gebied evenwel – wat dit instrument betreft – afgelopen. Dit nu acht het kabinet gezien de ervaringen in de praktijk een ongewenste beperking van de toepassingsmogelijkheden van het instrument. Het is immers heel goed mogelijk dat zich ook ná de termijn van tien jaar opnieuw in hetzelfde gebied ongewenste ontwikkelingen voordoen die met behulp van een leefmilieuverordening aan banden kunnen worden gelegd, maar waarvoor een bestemmingsplanherziening niet noodzakelijk c.q. niet het meest geëigende middel is.

Gelet hierop stelt het kabinet voor om de Wsdv zodanig te wijzigen dat gemeenten de mogelijkheid wordt geboden om in gebieden waar reeds – na verlenging – 10 jaar een leefmilieuverordening van kracht is, opnieuw een leefmilieuverordening vast te stellen.

Wat betreft het pleidooi van de commissie voor verruiming van de reikwijdte van de leefmilieuverordening merkt het kabinet het volgende op. Thans komen voor een leefmilieuverordening gebieden in aanmerking die in hoofdzaak zijn bestemd voor bewoning, midden- en kleinbedrijf, kantoren of combinaties van deze functies. Dat geldt zowel voor sterk verstedelijkte als voor minder sterk verstedelijkte en plattelands-gemeenten. Het kabinet meent dat de praktijk onvoldoende aanknopingspunten biedt om te veronderstellen dat men ook in andere gebieden in de bebouwde kom de behoefte zal krijgen om een leefmilieuverordening vast te stellen en ziet dan ook geen aanleiding om voor de bebouwde kom de reikwijdte van het instrument te verruimen.

Het kabinet is zich echter wel bewust van het feit dat in gebieden buiten de bebouwde kom op vergelijkbare wijze sprake kan zijn van ongewenste ontwikkelingen waarop gemeenten snel en doelmatig wensen te reageren. Het kabinet meent dat het bestemmingsplan hiervoor het eerst aangewezen instrument is. Een gemeente dient krachtens artikel 10 van de WRO daarover ook daadwerkelijk te beschikken. Handhaving van het daarin neergelegde beleid kan ongewenste functieveranderingen voorkomen. Wel acht het kabinet het van belang dat gemeenten – ook met het oog op handhaafbaarheid – zich niet te gemakkelijk laten verleiden tot traditionele keuzen voor gedetailleerde bestemmingsregelingen, maar waar mogelijk streven naar vereenvoudiging. Het kabinet realiseert zich hierbij wel dat – zoals de commissie terecht in haar advies opmerkt – er in elk gebied sprake is van verschillende functies die om meer of minder gedetailleerde regelingen vragen. Belangrijk is dat gemeenten hun bestemmingsplannen weloverwogen in overeenstemming met de concrete situatie inrichten. Dit zal doorgaans leiden tot combinaties van gedetailleerde en minder gedetailleerde regelingen en vooral maatwerk. In dat opzicht zijn de mogelijkheden tot standaardisering en harmonisatie van voorschriften – zoals de Raro bepleit – beperkt.

Het kabinet heeft echter wel begrip voor het feit dat men in de praktijk een herziening van het vigerend bestemmingsplan, gelet op de voorbereidingstijd en kosten, in sommige gevallen voor het reguleren van zich plotseling voordoende ontwikkelingen/excessen wel eens een te kostbaar en tijdrovend middel acht en het vaststellen van een leefmilieuverordening een passender oplossing vindt. Het kabinet meent echter dat een discussie over de verruiming van de reikwijdte van de leefmilieuverordening in deze zin niet gevoerd kan worden zonder het verplichte karakter van het bestemmingsplan en de verhouding tussen het bestem-

mingsplan en de leefmilieuverordening ter discussie te stellen. Het kabinet meent dat dergelijke fundamentele kwesties de reikwijdte van de evaluatie WRO/Bro te boven gaan en acht hiervoor de discussie over de toekomst van het planningstelsel die eind dit jaar is voorzien, een betere gelegenheid.

Een meer pragmatische reden om niet nu al dit onderwerp aan de orde te stellen, is het feit dat de financiële bijdrage van het rijk aan de stadsvernieuwing in de thans in de Wsdv neergelegde vorm omstreeks 2005 zal worden beëindigd. Het ligt voor de hand om dan een mogelijke overheveling van het planologisch-juridisch instrumentarium naar de WRO in de overwegingen met betrekking tot de toekomst van de Wsdv te betrekken. Afgezien van de wens om de reikwijdte van de leefmilieuverordening te verruimen, geeft de praktijk geen aanleiding om eerder hiertoe te besluiten.

Wel zal het kabinet met het oog op de geldigheidsduur van de leefmilieuverordening gelijktijdig met de wijzigingsvoorstellen voor de WRO een voorstel indienen om art. 30 lid 3 Wsdv zodanig te wijzigen, dat gemeenten de mogelijkheid wordt geboden om de leefmilieuverordening na een verlenging van de geldigheidsduur tot maximaal 5 + 5 jaar, wederom te herzien, dan wel (na verloop van enige tijd) een nieuwe leefmilieuverordening voor het betreffende gebied vast te stellen.

9. Overige wijzigingen in wet en besluit op de ruimtelijke ordening

In de paragraaf betreffende «Reikwijdte kabinetsstandpunt» werd reeds gesproken over de voortvarendheid waarmee het kabinet de uit het onderhavige standpunt voortvloeiende noodzakelijke wijzigingen van wet en besluit op de ruimtelijke ordening wil aanpakken. Er wordt naar gestreefd zo snel mogelijk na het uitbrengen van het onderhavige kabinetsstandpunt een daartoe strekkend wetsvoorstel tot wijziging van de WRO aan de Raad van State om advies voor te leggen. Tevens werd in genoemde paragraaf aangekondigd dat bij die wetswijziging alsnog gebleken incongruenties tussen de WRO enerzijds en de Awb anderzijds zullen worden weggenomen.

In deze paragraaf wordt een aantal van de bij die wetswijziging mee te nemen onderwerpen nader belicht.

9.1. Efficiëntere inrichting vervangingsbevoegdheid Minister van VROM

In de paragraaf «Projectprocedure in relatie tot nationaal ruimtelijk beleid» werd reeds gesproken over de in artikel 29 van de WRO vervatte vervangingsbevoegdheid voor de Minister van VROM. Deze houdt in dat de Minister van VROM een besluit van gedeputeerde staten omtrent goedkeuring van een bestemmingsplan, wanneer die beslissing in kennelijke strijd is met het nationaal ruimtelijk beleid, kan vervangen door zijn eigen beslissing omtrent goedkeuring. De Minister van VROM kan een beslissing van gedeputeerde staten inhoudende goedkeuring van een bestemmingsplan alléén vervangen, indien de IRO eerst bij de gemeenteraad zijn zienswijze naar voren heeft gebracht en vervolgens bij gedeputeerde staten bedenkingen heeft ingediend (bij een besluit van gedeputeerde staten tot onthouding van goedkeuring gelden deze vereisten vanzelfsprekend niet).

In genoemde paragraaf werd aangekondigd dat het kabinet voornemens is de wijze waarop deze vervangingsbevoegdheid procedureel gestalte heeft gekregen, kritisch te bezien.

De in artikel 29 van de WRO beschreven vervangingsprocedure verloopt als volgt. De vervangingsprocedure vangt aan met het door de Minister

van VROM nemen van een besluit, inhoudende dat hij overweegt het besluit van gedeputeerde staten te vervangen door zijn eigen besluit. Binnen drie maanden daarna besluit de minister daadwerkelijk tot al dan niet vervanging van de bestreden beslissing van gedeputeerde staten.

Om de Minister van VROM in staat te stellen een weloverwogen besluit te nemen tot het starten van de ingrijpende vervangingsprocedure, alsmede om te voorkomen dat er samenloop ontstaat tussen enerzijds het door de Minister van VROM in gang zetten van de vervangingsprocedure en anderzijds de start van de beroepsprocedure tegen de beslissing van gedeputeerde staten omtrent goedkeuring, is in de WRO voorzien in een periode van vier weken bedenktijd voor die minister. De vier weken termijn begint te lopen vanaf het moment van bekendmaking door gedeputeerde staten aan de gemeenteraad van hun beslissing omtrent goedkeuring van het betreffende bestemmingsplan.

In die periode van vier weken liggen het besluit van gedeputeerde staten en het betreffende bestemmingsplan stil. Pas wanneer de periode van vier weken ongebruikt is gepasseerd en vervolgens met ingang van de zesde week na de bekendmaking én de beslissing van gedeputeerde staten én het betreffende bestemmingsplan ter inzage zijn gelegd, begint de beroepstermijn te lopen. In totaal zijn er dan vijf volle weken gepasseerd.

Bij de introductie van de regeling die begin 1994 van kracht is geworden, heeft de wetgever gekozen voor een eenduidige aanpak. Anders gezegd, de periode bedenktijd voor de minister geldt in alle gevallen. Dit betekent dat óók wanneer de Minister van VROM geen vervangingsbesluit kan nemen, omdat aan de daaraan verbonden vereisten niet is voldaan, een periode van vijf weken «radiostilte» in acht moet worden genomen.

Al snel na de inwerkingtreding (1 januari 1994) van deze nieuwe regeling, is gebleken dat deze in de praktijk een té rigide karakter draagt. De keuze voor eenduidigheid in de nieuwe regeling heeft tot gevolg dat de totstandkoming van door gedeputeerde staten goedgekeurde bestemmingsplannen waartegen door de inspecteur van de ruimtelijke ordening geen actie is ondernomen, nodeloos wordt vertraagd. Vanuit provinciale en gemeentelijke kring is bij de Minister van VROM daarom sterk aangedrongen op een heroverweging van de betreffende regeling en wel in die zin, dat de periode van bedenktijd voor de Minister van VROM wordt beperkt tot die gevallen, die ook daadwerkelijk kunnen leiden tot het in gang zetten van de vervangingsprocedure. Dit geldt overigens niet voor besluiten van gedeputeerde staten tot onthouding van goedkeuring, aangezien de Minister van VROM die in beginsel altijd moet kunnen vervangen wegens kennelijke strijd met het nationaal ruimtelijk beleid.

Bij het binnenkort in procedure te brengen wetsvoorstel tot wijziging van de WRO wordt aan deze wens van provincies en gemeenten tegemoet gekomen. Daarbij zal de vervangingsprocedure zoals die in artikel 29 van de WRO is neergelegd, kritisch onder de loep worden genomen. Het uitgangspunt daarbij zal zijn een zo efficiënt mogelijke inrichting van de bevoegdheid van de Minister van VROM tot interventie wegens kennelijke strijd met het nationaal ruimtelijk beleid tijdens de bestemmingsplan-procedure met zo min mogelijk vertragingselementen voor de totstandkoming van die plannen.

9.2. Verduidelijking besluitbegrip in pkb's, streekplannen en structuurplannen

Voor planologische kernbeslissingen (pkb's), streekplannen en

structuurplannen is de inwerkingtreding van de Awb niet zonder gevolgen gebleven. Ter gelegenheid van de inwerkingtreding van die wet is in de WRO voorzien in de mogelijkheid tegen onderdelen van die plannen beroep open te stellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (zie de artikelen 2a, tiende lid, 4a, zevende lid, alsmede 9, tweede lid, van de WRO). Het gaat daarbij, aldus de wetgever, om die onderdelen van dergelijke plannen die zijn aan te merken «als een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht». Dit zijn de zodanig concrete onderdelen van een plan dat zij in juridische zin – op rechtsgevolg zijn gericht.

Bovendien is ter gelegenheid van de inwerkingtreding van het zogenoemde «Nimbywetje» voorzien in een nieuw artikel 24 van de WRO. Dat nieuwe artikel bepaalt dat «voor zover het ontwerp van een bestemmingsplan zijn grondslag vindt in planonderdelen als bedoeld in artikel 2a, tiende lid, in artikel 4a, zevende lid, of in artikel 9, tweede lid», daartegen in het kader van de bestemmingsplanprocedure geen zienswijzen, bedenkingen en beroep meer mogelijk zijn.

De achtergrond van het openstellen van beroep bij de administratieve rechter tegen concrete beleidsbeslissingen in pkb's, streek- en structuurplannen was gelegen in de constatering dat het ingevolge artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de daarop betrekking hebbende jurisprudentie onontkoombaar is dat er voor belanghebbenden toegang tot de rechter moet bestaan als het gaat om beslissingen die zodanig concreet zijn uitgewerkt dat – om in termen van het verdrag te spreken – de vaststelling van hun burgerlijke rechten of verplichtingen in het geding is. In het algemeen zullen pkb's, streek- en structuurplannen – als in beginsel indicatieve plannen – niet snel zulke concrete onderdelen bevatten. Bij de voorbereiding van de Tracéwet, de Nimbywet en de tweede tranche van de Awb is door het vorige kabinet evenwel onderkend dat dit niet geheel is uitgesloten. In de afgelopen jaren is er immers sprake van een ontwikkeling waarbij bepaalde onderdelen van die tot dusverre indicatieve plannen een veel duidelijker en concreter karakter hebben gekregen. Met name doet zich dit voor bij de pkb en het streekplan. De toetsing van dergelijke onderdelen behoort niet uitsluitend tot het domein van het bestuur, maar voor zover het gaat om juridische aspecten ook tot dat van de rechter. Aangezien geschillenbeslechting door de burgerlijke rechter op dit punt het ruimtelijk planningstelsel extra zou compliceren en vertragen en ook de rechterlijke macht onnodig zou belasten, is uiteindelijk besloten om te kiezen voor een bevoegdheid van de administratieve rechter en wel in één instantie (de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State). Voor pkb's die aan goedkeuring van de Staten-Generaal zijn onderworpen, geldt bovendien dat er voorafgaand aan het beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geen bezwaarschriftenprocedure is.

Tegen deze achtergrond vormt artikel 24 van de WRO het sluitstuk van de beroepsregeling. Als ten aanzien van bepaalde concrete beleidsbeslissingen reeds in het kader van de vaststelling van een pkb of van een streek- of structuurplan een beroepsmogelijkheid heeft open gestaan of is doorlopen, gaat het niet aan diezelfde beslissing in bestemmingsplan-kader nogmaals aan de rechter voor te leggen. Het beroep bij de administratieve rechter dient zich dan te beperken tot onderdelen die niet reeds in het kader van een beroep tegen onderdelen van een pkb, streek- of structuurplan aan de rechter (konden) zijn voorgelegd.

De in de artikelen 2a, 4a en 9 van de WRO gekozen aansluiting bij het besluitbegrip van de Awb blijkt in de praktijk tot veel onduidelijkheid aanleiding te geven.

Hoewel het vanzelfsprekend aan de rechter is om definitief uitsluitsel te geven over de vraag of een aan hem in geschil voorgelegd onderdeel van

een pkb, een streek- of een structuurplan nu wel of niet als een besluit in de zin van de Awb dient te worden aangemerkt, hecht het kabinet er aan zowel in het kader van het onderhavige kabinetsstandpunt als vervolgens in het kader van aanvullende wetgeving meer helderheid terzake te verschaffen.

Naar het oordeel van het kabinet is er in het kader van de vaststelling van pkb's, streek- en structuurplannen alleen dan sprake van een besluit in de zin van de Awb en dus van een voor beroep vatbaar besluit, indien het voor het plan verantwoordelijke bestuursorgaan beoogt een concrete beleidsbeslissing te nemen over de ruimtelijke ontwikkeling in een bepaald gebied; het gaat daarbij om beslissingen waarvoor het voor het plan verantwoordelijke bestuursorgaan de volle bestuurlijke verantwoordelijkheid neemt, d.w.z. tot en met de beroepsgang bij de rechter.

Daarbij moet worden gedacht aan concrete beleidsbeslissingen van rijk, provincie of gemeente in onderscheidenlijk een pkb, een streekplan of een structuurplan over de lokatie van bepaalde projecten of voorzieningen, of aan beslissingen met als oogmerk bepaalde gebieden nadrukkelijk te vrijwaren van de realisering van bepaalde ingrepen.

Zoals hiervoor reeds aangegeven, zullen indicatieve plannen niet vaak concrete beleidsbeslissingen bevatten. Om die reden meent het kabinet dat een uitspraak waarin een dergelijke concrete beleidsbeslissing is vervat, ook als zodanig herkenbaar moet zijn. Anders gezegd, de pkb, het streek- of structuurplan zelf dienen, naar het oordeel van het kabinet, helderheid te verschaffen over de vraag welke onderdelen daarvan volgens het verantwoordelijke bestuursorgaan moeten worden beschouwd als een besluit in de zin van de Awb. Het is de verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan dat het betreffende plan vaststelt, om die duidelijkheid in het plan vast te leggen. Het betreffende bestuursorgaan dient aan het betreffende onderdeel van het plan de kwalificatie «besluit in de zin van de Awb» toe te kennen.

Het is tenslotte aan de rechter om definitief uitsluitsel te geven over de reikwijdte van het besluit-begrip in pkb's, streek- en structuurplannen.

Het kabinet hecht er aan ook in de WRO (en/of het Bro) meer duidelijkheid te scheppen over de status van uitspraken in pkb's, streek- en structuurplannen. In wet en besluit op de ruimtelijke ordening wordt momenteel gesproken over «besluit in de zin van de Awb», «concrete beleidsbeslissingen», «van wezenlijk belang zijnde beslissingen», «de betekenis van beslissingen» en tenslotte over «de mate van afweging van beslissingen». Naar het oordeel van het kabinet is er naast het verschaffen van duidelijkheid over de status van de verschillende uitspraken, aanleiding de gehanteerde begrippen te harmoniseren.

In de aangekondigde wijziging van de WRO en/of het Bro zullen hiertoe voorzieningen worden getroffen.

In dit kader wordt tenslotte nog het volgende opgemerkt. Bij de introductie van een beroepsmogelijkheid bij de rechter tegen onderdelen van pkb's, streek- en structuurplannen is voorzien in een beroepsgang in één instantie, te weten bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Ingevolge hoofdstuk 8 van de Awb dient de gang naar de rechter – althans wat streek- en structuurplannen betreft – te worden voorafgegaan door een bezwaarschriftenprocedure bij het orgaan dat de bestreden beslissing heeft genomen. Vooral van de zijde van de provincies is gepleit voor een wettelijke voorziening die het mogelijk maakt de bezwaarschriftenprocedure na de vaststelling van streekplannen achterwege te laten. Door de provincies is er op gewezen dat de in artikel 4a van de WRO vervatte procedure voor de totstandkoming van een streekplan met zoveel waarborgen is omkleed (de procedure van

paragraaf 3.4 van de Awb + nog aanvullende vereisten in de WRO), dat de méérwaarde van een bestuurlijke heroverweging, zoals die met de bezwaarschriftenprocedure wordt beoogd, gering is en in het algemeen uitsluitend vertraging bij de totstandkoming van streekplannen tot gevolg heeft.

Deze discussie heeft zich eerder voorgedaan bij de voorbereiding van een wettelijke regeling voor de stadsprovincie Rotterdam (wetsvoorstel Bijzondere bepalingen provincie Rotterdam). In dat kader is voor de provincie Rotterdam – vooruitlopend op een algemene regeling in de WRO – voorzien in de mogelijkheid voor het provinciaal bestuur om te kiezen voor ófwel de reguliere in artikel 4a van de WRO vervatte procedure voor de totstandkoming van streekplannen ófwel de procedure van paragraaf 3.5 van de Awb. Wanneer het provinciaal bestuur voor de 3.5. procedure kiest, kan ingevolge de Awb een bezwaarschriften-procedure achterwege blijven.

Bij het wetsvoorstel Bijzondere bepalingen provincie Rotterdam is reeds aangekondigd dat bij het in procedure brengen van een wetsvoorstel tot wijziging van de WRO naar aanleiding van de evaluatie WRO/Bro zal worden gezien of het mogelijk is voor de voorbereiding van streekplannen toepassing van afdeling 3.5. Awb voor te schrijven, waardoor het mogelijk wordt rechtstreeks – dus zonder een voorafgaande bezwaarschriften-procedure – de gang naar de Afdeling bestuursrechtspraak open te stellen.

Het ligt voor de hand bij een dergelijke wettelijke regeling te voorzien in één uniforme regeling voor zowel streekplannen als structuurplannen.

9.3. Wettelijke vereisten voor toezicht gedeputeerde staten

Bij de Tweede Kamer is aanhangig het wetsvoorstel Derde tranche van de Awb (kamerstukken II 1994/95, 23 700, nrs. 1–2). Onderdeel daarvan is een nadere regeling voor het toezicht van bestuursorganen op besluiten van andere overheden. Daarbij is onder meer bepaald dat onthouding van goedkeuring (of het weigeren van een verklaring van geen bezwaar) alleen kan plaatsvinden wegens strijd met het recht, of op basis van een grondslag die is neergelegd in de wet krachtens welke het betreffende toezicht is voorgeschreven (artikel 1A.2.1.3).

De WRO bevat een drietal toezichtrelaties, namelijk de goedkeuring door gedeputeerde staten van besluiten van de gemeenteraad tot vaststelling van een bestemmingsplan, alsmede het verlenen van een verklaring van geen bezwaar door gedeputeerde staten op grond van de artikelen 19 en 46 van de WRO terzake van de verlening van een vrijstelling onderscheidenlijk een aanlegvergunning door de gemeente.

Bij het wetsvoorstel dat naar aanleiding van het onderhavige kabinets-standpunt over de evaluatie WRO/Bro in procedure zal worden gebracht, zal worden voorzien in de op grond van de derde tranche van de Awb noodzakelijke criteria voor onthouding van goedkeuring, alsmede voor het weigeren van een verklaring van geen bezwaar. Gelet op de nauwe relatie tussen artikel 19 van de WRO en artikel 50 van de Woningwet, zal bij het wetsvoorstel tot wijziging van de WRO tevens worden voorzien in een wijziging van artikel 50 van de Woningwet, inhoudende het opnemen van vergelijkbare criteria voor gedeputeerde staten voor de weigering van een verklaring van geen bezwaar betreffende de verlening van een bouwvergunning als in laatstgenoemd artikel bedoeld.

Bij het formuleren van criteria in de WRO voor de onthouding van goedkeuring van bestemmingsplannen door gedeputeerde staten zal rekening worden gehouden met de zogenoemde «dubbelrol» van gedeputeerde staten, welke rol zowel de evaluatiecommissie als de

provincies gehandhaafd willen zien. Het gaat daarbij enerzijds om de rechtsbeschermingsfunctie van gedeputeerde staten (de behandeling van bedenkingen tegen het vastgestelde bestemmingsplan) en anderzijds om de beleidsmatige toets van het voorliggende bestemmingsplan aan het ruimtelijk beleid van provincie en rijk.

9.4. Resterende wijzigingen

Bij het in procedure te brengen wetsvoorstel tot wijziging van de WRO zullen nog enige wijzigingen van meer technische aard worden meegenomen. Daartoe zijn voorstellen gedaan van de zijde van de Raro, de VNG en ook van provinciale zijde. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan het verduidelijken van artikel 11 van de WRO, aan het wegnemen van «schoonheidfoutjes», e.d.. In een bijlage bij dit kabinetsstandpunt is een lijst opgenomen, waarin de voorgenen wijzigingen zijn opgesomd.

10. Samenvatting

– trefwoorden van dit kabinetsstandpunt zijn «reparatie» en «lokaal niveau»;

– voorgesteld wordt:

- * artikel 19 en 46 WRO + artikel 50 Woningwet uit te bouwen tot een zelfstandige projectprocedure op lokaal niveau met als criterium een goede ruimtelijke onderbouwing van het te realiseren project; daarbij wordt voorzien in de bevoegdheid voor de Minister van VROM te interveniëren, wanneer het via de projectprocedure te realiseren project zich niet verdraagt met het nationaal ruimtelijk beleid;

- * artikel 18a te verruimen, alsmede verruiming van de daarop gebaseerde algemene maatregel van bestuur (Besluit meldingsplichtige bouwwerken dan wel Besluit op de ruimtelijke ordening), alsmede artikel 19 aan te vullen met de bevoegdheid voor gedeputeerde staten aan te geven dat een verklaring van geen bezwaar achterwege kan blijven voor die vrijstellingen die passen in ontwerp bestemmingsplannen en/of ontwerp structuurplannen die weliswaar nog in procedure zijn, maar die met goed gevolg het vooroverleg ex artikel 10 Bro hebben doorlopen;

- * geen wijziging te brengen in de beschrijving in hoofdlijnen;

- * het toepassingsbereik van de leefmilieuverordening in de zin te verruimen dat ook na 10 jaar in hetzelfde gebied opnieuw een leefmilieuverordening kan worden vastgesteld;

– in het in procedure te brengen wetsvoorstel tot wijziging van de WRO c.q. in de wijziging van het Bro zal voorts worden voorzien in:

- * een efficiëntere inrichting van de in artikel 29 van de WRO vervatte vervangingsprocedure; het uitgangspunt daarbij is dat zo min mogelijk vertraging optreedt bij de totstandkoming van bestemmingsplannen;

- * verduidelijking van de status van uitspraken in pkb's, streek- en structuurplannen;

- * criteria voor het toezicht van gedeputeerde staten bij de onthouding van goedkeuring aan bestemmingsplannen, alsmede bij de weigering van de verlening van een verklaring van geen bezwaar in de artikelen 19 en 46. Een vergelijkbare regeling zal worden voorzien in artikel 50 van de Woningwet;

- * enige aanpassingen van technische aard (zie bijlage).

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

WIJZIGINGEN IN WET OP DE RUIMTELIJKE ORDENING

Artikel 1: toevoeging begripsbepaling concrete beleidsbeslissing.

Artikel 2a: redactionele wijzigingen en aanpassing aan begrip concrete beleidsbeslissing.

Artikel 4a: aanpassing aan begrip concrete beleidsbeslissing; verhouding concrete beleidsbeslissing en van wezenlijk belang zijnde beslissing; procedure streekplan aanpassen aan afdeling 3.5 Awb

Hoofdstuk IV. Gemeentelijk planologisch beleid uitbreiden met: voorbereiding gemeentelijk planologisch beleid.

Artikel 8: procedure structuurplan aanpassen aan afdeling 3:5 Awb.

Artikel 9: aanpassing aan begrip concrete beleidsbeslissing.

Artikel 11: voorbereiding wijzigings- en uitwerkingsplan cf. afd. 3.4 Awb; bemoeienis GS nader bezien. bekendmaking door b en w.

Artikel 17, derde lid, vervalt; is dubbel naast artikel 19a.

Artikel 18a: toepassingsbereik verruimen.

Artikel 19: vrijstelling tbv projectbeslissing; koppeling met bestemmingsplan in voorbereiding vervangen door zorgvuldige ruimtelijke onderbouwing; bemoeienis iro nader bezien; differentiatiemogelijkheid overwegen in verklaring van geen bezwaar; criteria voor weigering verklaring van geen bezwaar.

Artikel 19a: aanpassing aan Awb en aan wijziging art. 19.

Artikel 23: verhouding bestemmingsplanprocedure en Awb-procedure; verduidelijking afwijking Awb.

Artikel 24: artikel 36 c opnemen.

Artikel 28: criteria voor onthouding van goedkeuring GS opnemen; niet voor vervanging vatbare plannen direct in werking.

Artikel 29: vervangingsbesluit efficiënter inrichten.

Artikel 37/38: afstemming aanwijzing en beroepsmogelijkheden in WRO/Lvw/Tracéwet/Ontgrondingenwet nader bezien; relatie met artikel 24.

Artikel 46 aanpassen aan wijziging artikel 19.

Wijziging in Woningwet

Artikel 50, aanpassen aan wijziging artikel 19 WRO

Wijzigingen in Besluit op de ruimtelijke ordening '85

Artikel 3: begripsbepaling concrete beleidsbeslissing opnemen en overige begrippen nader bezien.

Artikel 22: aanpassen aan huidige terminologie ministeries.

Artikel 24: term «uitbrengen van adviezen» aanpassen. RPC is overleg-
orgaan.

Artikel 38: aanpassen aan huidige terminologie rijksdiensten.