

## **VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER<sup>1</sup>**

Vastgesteld 18 mei 1999

Het voorbereidend onderzoek gaf de commissie aanleiding tot het stellen van de volgende vragen en het maken van de volgende opmerkingen.

### **1. Het karakter van deze wetswijziging**

De vaste commissie voor Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer deelde mee met belangstelling kennis te hebben genomen van dit wetsvoorstel. Zij constateerde dat tijdens de schriftelijke voorbereiding door de Tweede Kamer aandacht is gevraagd voor een gewenste, fundamentele herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO). Ook de Raad van State heeft geconstateerd dat door deze opeenvolgende wijzigingen een lappendeken van planprocedures zal ontstaan waardoor het reeds gecompliceerde, minder leesbare en allengs steeds onoverzichtelijker geworden wettelijk ruimtelijke ordeningssysteem er niet eenvoudiger en zeker niet inzichtelijker op zal worden.

De Raad vreest dat deze ontwikkeling ernstige afbreuk zal doen aan de onderlinge samenhang van het ruimtelijke planningstelsel. Ook de commissie vroeg zich af of eerst niet een fundamentele discussie over de toekomst van de WRO had moeten worden gevoerd, alvorens een wezenlijke verandering van het ruimtelijk planningsstelsel, zoals de projectprocedure, wordt voorgesteld. Uit de stukken had zij begrepen, dat de minister een fundamentele herziening van de WRO niet uit de weg wil gaan. De commissie zou gaarne van de minister een overzicht ontvangen van de onderwerpen die bij een fundamentele herziening van de WRO aan de orde zullen komen. Hoe zal daarbij de relatie zijn met andere wetgeving, zoals de Wet Milieubeheer, de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing (WSDV) en de Algemene wet bestuursrecht? Zal er ook sprake zijn van een nieuwe taakverdeling tussen de verschillende overheden, met extra aandacht voor de rol van het provinciaal bestuur? De leefmilieuverordening heeft nu een aparte plaats in de WSDV, terwijl het hier feitelijk ook om ruimtelijke planning gaat. Zou het geen aanbeveling verdienen om de leefmilieuverordening en ander instrumentarium uit de WSDV over te hevelen naar de WRO, waarbij de leefmilieuverordening zou kunnen worden omgezet in een planologische verordening?

<sup>1</sup> Samenstelling:

Steenkamp (CDA), Schuurman (RPF), Baarda (CDA), Zijlstra (PvdA) (voorzitter), Van Gennip (CDA), Veling (GPV), Pitstra (GL), De Beer (VVD), Lodewijks (VVD), Ketting (VVD) (plv. voorzitter), Bierman, Le Poole (PvdA), Hessing (D66) en Ruers (SP).

De commissie zou van de minister graag vernemen wanneer de algehele herziening van de wet tegemoet kan worden gezien. Worden in die herziening de resultaten van de MDW-operatie verwerkt? Bij dit laatste valt bijvoorbeeld in de eerste plaats te denken aan de toezegging, die de regering de Eerste Kamer heeft gedaan met betrekking tot de uit de hand gelopen machtspositie van de welstandscommissies. In de tweede plaats zou kunnen worden gedacht aan meer uniformiteit ten aanzien van projecten op gemeentelijk, provinciaal en rijksniveau. Is het niet gewenst dat er één projectenprocedure voor alle overheden komt?

## **2. De huidige bestemmingsplanprocedure en de nieuwe artikel 19-procedure**

De commissie heeft vastgesteld, dat het niet eenvoudig is zich in detail een helder beeld te vormen van de overeenkomsten en verschillen tussen de bestemmingsplanprocedure en de nieuwe artikel 19-procedure. Bij wijze van voorbeeld: het was haar opgevallen, dat bij de voorbereiding van de artikel 19-procedure (artikel 19a, lid 4) en de voorbereiding van de bestemmingsplanprocedure (artikel 23, lid 1) weliswaar in beide gevallen afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is, maar dat voor beide procedures nadere bepalingen terzake gelden, die op minstens drie punten onderling weer verschillen. Dat betreft de publicatie in de Staatscourant, de openingstijden van de terinzagelegging en het geven van een mondelinge toelichting. Zou het niet verstandiger zijn geweest om dergelijke kleine verschillen te vermijden? Ook was haar opgevallen, dat in het ene geval slechts beroep kan worden ingesteld indien voordien ook de zienswijze aan de gemeente kenbaar is gemaakt, terwijl dat in een ander geval weer niet nodig is. De commissie vroeg, teneinde zich rekenschap te kunnen geven van de eventuele verschillen in rechtsbescherming, om een volledig schema waarin voor zowel bestemmingsplannen als met betrekking tot het nieuwe artikel 19, stap voor stap de procedure van begin tot eind wordt gevolgd inclusief alle momenten van besluiten, inspraak, bezwaar en beroep met vermelding van termijnen en voorwaarden voor de verschillende belanghebbenden (initiators en tegenstanders), onder vermelding van het wetsartikel waarin die stap staat beschreven.

Een discussiepunt is ook het actueel houden van bestemmingsplannen. In de Nota naar aanleiding van het verslag (TK 25 311, stuk nr. 6) heeft de minister daarover op blz. 25 opgemerkt, dat moet worden gesignaleerd dat wat betreft het ontwikkelen van wettelijke maatregelen ten behoeve van het actueel houden van bestemmingsplannen «het ei van Columbus» nog niet is gevonden.

Welke visie heeft de minister hier op en wat moet worden verstaan onder «het actueel houden van bestemmingsplannen»? Ziet de minister mogelijkheden om daar waar strikt nodig de herziening van bestemmingsplannen in de praktijk te bevorderen? Ook moet gelet worden op de bestuurskosten van de gemeenten. Kan de minister nadere mededelingen doen over de stand van zaken met betrekking tot de zogenoemde «takendiscussie» tussen rijk, provincie en gemeente, waarbij ook het toezichtvraagstuk aan de orde komt (blz. 47 TK 25 311, stuk nr. 6)?

Er is, zo stelt de commissie vast, veel te doen geweest over de tienjarige herziening van de bestemmingsplannen; vooral nu dit door amendering een rol speelt bij de toepasbaarheid van artikel 19. Hoe moet artikel 33, lid 2 echter worden geïnterpreteerd; meer in het bijzonder luidden de vragen:

- Kan een gemeente een verzoek om vrijstelling ook indienen als het bestemmingsplan meer dan 10 jaar geleden voor het laatst is herzien?
- Vanaf welk moment begint de door G.S. verleende vrijstellingsperiode

- te lopen; vanaf het moment, dat het bestemmingsplan had moeten worden herzien of vanaf het moment van aanvraag?
- Kan een gemeente, nadat een verzoek om uitstel door G.S. is gehonoreerd, na ommekomst van die periode een nieuw verzoek indienen (zoals ook een voorbereidingsbesluit na het verstrijken van de wettelijke termijn opnieuw kan worden genomen)?

### 3. De toepassing van «lege» voorbereidingsbesluiten

De commissie deelde mee de indruk te hebben, dat de amendering in de Tweede Kamer er toe zal leiden, dat het bestaande gebruik van het toepassen van «lege» voorbereidingsbesluiten bij de toepassing van artikel 19 WRO onder de nieuwe regeling zal kunnen worden voortgezet. Dat zou vooral het geval kunnen zijn bij de zgn. zware gevallen. De commissie riep in herinnering, dat in de huidige praktijk slechts in weinige gevallen bij anticipatie op een planwijziging al een ontwerp tot herziening ter inzage wordt gelegd. De enige reële mogelijkheid voor een gemeente om in zulke gevallen vrijstelling te verlenen is dan ook doorgaans het nemen van een voorbereidingsbesluit. Juist aan die mogelijkheid, zo veronderstelt zij, wilde de regering een einde maken. Op grond van het wetsvoorstel, zoals het daar nu ligt, valt te vrezen, dat die praktijk juist zal worden voortgezet. De vraag is dan ook in hoeverre de onder de nieuwe regeling te nemen voorbereidingsbesluiten toch «leeg» zullen kunnen zijn. De commissie verzocht de regering op dit probleem in te gaan en beargumenteerd aan te geven of de door hen geuite vrees gerechtvaardigd is.<sup>1</sup>

### Vragen en opmerkingen van fracties

De leden, behorende tot de fractie van de **VVD** vroegen, met een verwijzing naar artikel 19 van het wetsvoorstel of niet voor een toename van de juridisering moet worden gevreesd, waar het gaat om de interpretatie van «een goede ruimtelijke onderbouwing»?

In de Nota naar aanleiding van het verslag (pag. 21) geeft de regering nadrukkelijk aan dat de ruimtelijke onderbouwing vormvrij is. Maar ware het niet beter geweest om dit dan ook met zoveel woorden in de wetstekst zelf op te nemen? Waarom is daarvan afgezien?

Zien de leden van de VVD-fractie het goed dat dit wetsvoorstel met betrekking tot voorkeursrecht, onteigening en planschade geen verandering in de bestaande situatie aanbrengt? Kan ook de nieuwe artikel 19-procedure, evenals de thans bestaande, aanleiding geven tot vergoeding van planschade?

De leden van de fractie van het **CDA** vroegen of de minister in hoofdlijnen wil aangeven waaruit de uitvoerings-amvb met betrekking tot artikel 19, zal bestaan? Waaruit zal hierbij de zelfstandige lokale behandeling bestaan? In het thans voorgestelde artikel 6a is opgenomen dat de algemene inspraak ook bij de in artikel 19 lid 1 genoemde vrijstellingen moet worden verleend. Bij grote ontwikkelingen, bijvoorbeeld in het kader van een stedelijke herstructurering, vindt veelal voorafgaande aan het verlenen van de vrijstelling deze inspraak plaats. Dan is alleen niet de aanvraag voor een vrijstelling het onderwerp van inspraak, maar de voornemens van de gemeente bij de ontwikkeling van bepaalde gebieden. De leden van de CDA-fractie vroegen zich daarbij af of directe koppeling van artikel 6a aan een concreet project niet een overbodige dubbeling van inspraak kan opleveren. Hoe kan bij een concreet project aan de gewenste inspraak vorm worden gegeven en de dubbeling worden voorkomen? In verschillende artikelen (artikel 2a, lid 6, onder 2; artikel 4a, lid 3; art. 8 en art. 23, lid 1, onder b) wordt aangegeven dat een plan tevens desgevraagd tenminste gedurende drie aaneengesloten uren per week buiten de

<sup>1</sup> Deze vragen zijn ten dele ingegeven door een artikel van mr. J. Struiksmā, dat binnenkort in het blad Bouwrecht verschijnt en dat de bestaande jurisprudentie met betrekking tot artikel 19 WRO aan een onderzoek ontwerpt.

werkuren kan worden ingezien. Wil de minister aangeven wat hier precies verstaan moet worden onder het woord «desgevraagd»? Mag deze bepaling ook zo worden geïnterpreteerd dat desgewenst op afspraak het plan buiten de werkuren kan worden ingezien en van een toelichting worden voorzien? Immers zal ook rekening moeten worden gehouden met bestuurskosten.

Waarom is het voorbereidingsbesluit geschrapt van de negatieve lijst van de Awb, waardoor een verzwaring van de procedure is ontstaan? Is de minister voornemens om bij amvb regels te stellen omtrent met name de vormgeving van streekplannen (onderdeel D, art. 4a, lid 11)? Zo ja, waaruit zullen deze dan bestaan?

De leden van de fractie van **GroenLinks** deelden mee zeer grote twijfels te hebben bij voorliggend wetsvoorstel. Hoofdpunt is, dat het groot-scheepse gebruik c.q. misbruik van artikel 19 wordt geformaliseerd. Zij zouden graag antwoord ontvangen op de volgende vragen:

1. In een zgn. Startnota ter voorbereiding van de vijfde nota wordt juist meer nadruk gelegd op handhaving en grotere sturing via een gebiedgerichte aanpak.

Hoe verhoudt zich voorliggend wetsvoorstel tot deze beleidsvoornemens?

2. Er is in de literatuur en vanuit de praktijk veel kritiek geleverd op het zgn. misbruik van de artikel 19 procedure. Via een aparte project-procedure wordt nu aan «reparatiewetgeving» gedaan. Formaliseert/legaliseert deze projectprocedure niet het oneigenlijke gebruik?

Tast deze nieuwe planfiguur niet de (potentieel) sturende rol van het bestemmingsplan aan?

Leidt dit niet tot ad hoc planologie?

Wordt via deze planfiguur niet teveel gewicht gegeven aan de dynamiek en de economische belangen dat ten koste kan gaan van een integrale afweging van belangen door de overheid?

Neemt deze nieuwe planfiguur niet de prikkel weg om verouderde bestemmingsplannen op tijd te herzien en te actualiseren? Zeker als hierbij betrokken wordt dat deze planfiguur goedkoper is dan een herziening van het bestemmingsplan?

Op welke wijze wordt gegarandeerd dat de positie van de inspraak en de bezwaarden niet wordt verzwakt en aangetast?

Het lid **Bierman** merkte op, dat in artikel 19a lid 8 de verklaring van geen bezwaar die Gedeputeerde Staten kunnen afgeven indien dat niet binnen de gestelde termijn geschiedt, gelijk wordt gesteld met een besluit tot weigering van deze verklaring. In artikel 19a lid 10 wordt Onze Minister in de gelegenheid gesteld om het besluit van GS te vervangen door een eigen besluit inhoudende weigering van de verklaring van geen bezwaar. Komt Onze Minister niet binnen acht weken met een besluit dan treedt het besluit van GS in werking. Zou het ter wille van de consistentie niet beter zijn om ook in het laatste geval ervan uit te gaan dat bij geen besluit binnen de termijn van Onze Minister dit gelijk staat met een besluit tot weigering van de verklaring? Worden aldus niet de risico's van «bedrijfsongevallen» beperkt en daarmee de sturing op uitzonderingen versterkt?

De voorzitter van de commissie,  
Zijlstra

De griffier van de commissie,  
Nieuwenhuizen