

Vergaderjaar 1996–1997

**25 311**

## **Wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **ALGEMEEN DEEL**

Aanleiding tot dit wetsvoorstel: De evaluatie van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985

Bij de behandeling in 1984 van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) heeft de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) naar aanleiding van de motie Salomons/Nypels (kamerstukken II, 1983/1984, 14 889, nr. 123) toegezegd dat de gewijzigde bepalingen geëvalueerd zouden worden. Daartoe heeft hij in 1991 een commissie ingesteld die tot taak had te toetsen of de met de wijziging in 1985 van de WRO en het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 (Bro '85) beoogde doelstellingen in beleidsmatige zin zijn bereikt. Deze commissie, de Evaluatiecommissie WRO/Bro '85, heeft in juni 1994 haar advies uitgebracht, getiteld: «Van plannen, projecten en de praktijk». Dit advies is bij brief van 15 juni 1994 aan de Tweede Kamer aangeboden, maar niet als kamerstuk gedrukt. In algemene zin heeft de Evaluatiecommissie geconcludeerd dat de met de wijziging van wet en besluit beoogde doelstellingen in overwegende mate gehaald zijn.

Op 17 juli 1995 heeft de Minister van VROM aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal het kabinetsstandpunt inzake de Evaluatie WRO/Bro '85 aangeboden (kamerstukken II 1994/95, 24 254, nr. 1). Daarin verwoordt het kabinet zijn standpunt over de aanbevelingen van de Evaluatiecommissie. Op 1 november 1995 heeft hierover een algemeen overleg met de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van de Tweede Kamer der Staten-Generaal plaatsgevonden (kamerstukken II 1995/96, 24 054 en 24 254, nr. 25). Tijdens dit algemeen overleg bleek dat er duidelijk steun was voor de plannen die het kabinet naar aanleiding van de evaluatie geformuleerd heeft.

Het kabinetsstandpunt alsmede het daarover gevoerde algemeen overleg heeft geleid tot de nu voorliggende wijziging van de WRO. In samenhang daarmee zal het Bro '85 aangepast worden.

Het wijzigingsvoorstel van de WRO spoort met het gedachtengoed op het vlak van de ruimtelijke ordening zoals neergelegd in het kabinetsstandpunt d.d. 23 april 1996 inzake het eindrapport van de stuurgroep bestuurlijke vernieuwing Friesland (Fryslân fernijt). Een duidelijk voorbeeld hiervan is de mogelijkheid voor gedeputeerde staten om op voorhand aan te geven dat in nader bij algemene maatregel van bestuur te bepalen gevallen bij een artikel 19-vrijstelling een verklaring van geen bezwaar niet nodig is. In de paragraaf «Maatregelen om de bestuurslasten terug te dringen» van deze toelichting wordt hierop nader ingegaan.

In het onderhavige wetsvoorstel zijn voorts reeds enige aanpassingen verwerkt van de WRO aan de derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) (wet van 20 juni 1996, Stb. 333), die naar verwachting op 1 januari 1998 in werking zal treden. Uit een oogpunt van inzichtelijkheid is ervoor gekozen de uit de derde tranche van de Awb voortvloeiende aanpassingen die verband houden met de wijzigingen naar aanleiding van de evaluatie van de WRO in één wetsvoorstel te presenteren. De desbetreffende aanpassingen aan de derde tranche van de Awb zijn eveneens nog opgenomen in het onlangs aan de Raad van State aangeboden wetsvoorstel Aanpassingswet derde tranche Awb II. Afhankelijk van de voortgang en mogelijke wijzigingen in de loop van de totstandkomingsprocedure van beide wetsvoorstellen zullen deze bij nota van wijziging nader op elkaar worden afgestemd.

### **Vernieuwing en uitbouw van het ruimtelijk planningstelsel**

#### *Een zelfstandige projectprocedure op gemeentelijk niveau*

Het belangrijkste onderdeel van dit wetsvoorstel is, zoals aangekondigd in het Kabinetsstandpunt evaluatie WRO/Bro, het voorzien in een zelfstandige projectprocedure op gemeentelijk niveau.

Na inwerkingtreding van de onderhavige wetswijziging kan een gemeente op basis van een vernieuwd artikel 19 van de WRO in combinatie met een eveneens vernieuwd artikel 50 van de Woningwet vrijstelling en vergunning verlenen voor de realisering van een project, indien dat project is voorzien van «een goede ruimtelijke onderbouwing».

De in dit wetsvoorstel vervatte verzelfstandiging van artikel 19 betekent een omslag in het systeem van de WRO. Immers, in het huidige wettelijke systeem heeft het bestemmingsplan in het gemeentelijk ruimtelijk beleid het primaat als het besluitvormingskader voor een zorgvuldige ruimtelijke afweging. Volgens het huidige systeem is gebruikmaking van artikel 19 voorbehouden aan de situatie waarin een gemeente – vooruitlopend op een nieuw bestemmingsplan – alvast vrijstelling en vergunning verleent voor de realisering van een project.

Deze gang van zaken wordt met de verzelfstandiging van artikel 19 zoals die in het onderhavige wetsvoorstel wordt voorgesteld, verlaten.

De thans in artikel 19 verankerde voorwaarden voor het verlenen van vrijstelling, nl. een voorbereidingsbesluit of een ontwerp voor een nieuw of te herzien bestemmingsplan, worden geschrapt. Ook het in de jurisprudentie ontwikkelde urgentie criterium voor de toepassing van artikel 19 is uitdrukkelijk niet langer van toepassing. Deze – procedurele – voorwaarden worden vervangen door een nieuw – inhoudelijk – criterium voor de toepassing van artikel 19, nl. een goede ruimtelijke onderbouwing.

Met het onderhavige voorstel wordt dan ook een nieuwe lijn geïntroduceerd in het gemeentelijk ruimtelijk beleid. Deze maakt het mogelijk projecten te realiseren door middel van een zelfstandige projectprocedure naast en los van het bestemmingsplan; anders gezegd, de gemeente krijgt

de beschikking over een nieuw instrument, nl. een zelfstandige project-procedure.

#### *Karakter van het wetsvoorstel*

De in de onderhavige wetswijziging vervatte voorstellen zijn in het Kabinetstandpunt evaluatie WRO/Bro aangekondigd met de trefwoorden «reparatie» en «lokaal niveau».

Met het eerste trefwoord wordt vooral bedoeld op de verder in deze memorie te beschrijven voorstellen voor een betere afstemming tussen de Algemene wet bestuursrecht en de WRO. Het tweede trefwoord betreft het meest in het oog springende en principiële onderdeel van het onderhavige wetsvoorstel, nl. het voorzien in een zelfstandige project-procedure op het lokale niveau.

De vraag is gerechtvaardigd of «reparatie en lokaal niveau» wel de geëigende typering is voor een wetsvoorstel waarin maatregelen zijn opgenomen die een wijziging brengen in het systeem van de WRO. Wat zijn de consequenties van een wetsvoorstel met een dergelijke impact voor de samenhang in het ruimtelijk planningstelsel?

Het onderhavige wetsvoorstel gaat wat de principiële keuzen daarin betreft inderdaad verder dan de trefwoorden reparatie en lokaal niveau in eerste instantie doen vermoeden. Het onderhavige wetsvoorstel staat evenwel niet op zichzelf. Integendeel, dit wetsvoorstel maakt nadrukkelijk deel uit van een reeks van maatregelen die de laatste jaren in de ruimtelijke ordeningswetgeving zijn getroffen. De rode draad daarin is steeds het voorzien in efficiënte en zorgvuldige procedures voor de realisering van ruimtelijke investeringsprojecten op de verschillende bestuursniveaus. Het onderhavige wetsvoorstel is de – belangrijke – volgende stap in die reeks van maatregelen. In deze stap staat het gemeentelijk niveau centraal; vandaar – toch – de keuze voor het trefwoord lokaal niveau.

De verschillende maatregelen tezamen (inclusief het onderhavige wetsvoorstel) geven blijk van een zich ontwikkelend en vernieuwend ruimtelijk planningstelsel.

Die ontwikkelingen en de gevolgen daarvan voor het ruimtelijk planningstelsel zijn in een brief van de minister van VROM van 21 oktober 1996 aan de Tweede Kamer in beeld gebracht (Kamerstukken II 1996/1997, 24 054, nr. 27). Hieronder wordt daarop nader ingegaan.

#### *Projectbesluitvorming in het ruimtelijk planningstelsel*

Een zelfstandige projectprocedure op lokaal niveau zoals in dit wetsvoorstel wordt geïntroduceerd, komt noch in praktische, noch in principiële zin uit de lucht vallen.

In praktische zin wordt hiermee tegemoet gekomen aan de wensen uit de gemeentelijke praktijk om te beschikken over een zelfstandige projectprocedure. De ervaring leert dat een bestemmingsplan voor een bepaald gebied, hoe flexibel dat plan ook is ingericht, vaak toch onvoldoende geschikt is om de dynamiek van concrete ruimtelijke investeringsbeslissingen bij te benen.

In principiële zin kan de introductie van een zelfstandige project-procedure worden beschouwd als een logisch vervolg op een reeks van maatregelen die de laatste jaren op het punt van besluitvorming over ruimtelijke investeringsprojecten in het ruimtelijk bestuursrecht zijn getroffen.

De in 1994 in werking getreden Tracéwet is in dit opzicht als «trend-zettend» 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 òf en zo ja wáár een bepaalde infrastructurele 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 Tracéwet-procedure zelf geïntegreerd en resulteert in een sectoraal en ruimtelijk gedragen tracébesluit.

De discussie over het realiseren van projecten via een zelfstandige projectprocedure, los van het bestemmingsplan, heeft eveneens centraal gestaan in de wijziging van de WRO, waarbij het zogenoemde «nimby-instrument» (artikelen 40 en 41) in deze wet is opgenomen. Het gaat daarbij om een instrument voor rijk en provincie voor de realisering van een project van rijks- of provinciaal belang, ingeval de besluitvorming over het te realiseren project in een impasse is geraakt. Dit instrument richt zich niet – zoals de aanwijzing – op het in procedure brengen van een herziening van het bestemmingsplan dat een belemmering vormt voor de realisering van een project, maar maakt rechtstreeks de slag naar de verlening van vrijstelling en álle voor het project benodigde vergunningen. Het nimby-instrument is daarom door de wetgever ondergebracht in een nieuw hoofdstuk Va van de WRO met de veelzeggende titel «projectcoördinatie». In datzelfde hoofdstuk is ook een regeling opgenomen voor de cruciale besluitvorming betreffende de realisering van grote projecten van nationaal belang; in artikel 39 is daartoe voorzien in een planologische kernbeslissing (pkb) met bindende status.

Voor het totale traject van besluitvorming over grote projecten van nationaal belang heeft het kabinet in april 1996 het kabinetsstandpunt Besluiten grote projecten uitgebracht (Kamerstukken II 1995/1996, 24 690, nr. 1).

In de reeks van maatregelen inzake de besluitvorming over projecten hoort ook de Kaderwet bestuur in verandering die in de zomer van 1994 het Staatsblad (Stb. 1994, 396) heeft bereikt. In die wet gaat het om een pakket aan instrumenten voor het bestuur van het regionaal openbaar lichaam ten behoeve van de planning èn uitvoering van regionale projecten door het bestuur van een regionaal openbaar lichaam.

Op 1 januari 1997 tenslotte is de wijziging van de Ontgrondingenwet (Stb. 1996, 411) in werking getreden. Ook daarin gaat het om een efficiënte en zorgvuldige procedure voor de realisering van concrete projecten, te weten de vaststelling van winplaatsen voor ontgrondingen.

De centrale notie in al deze maatregelen is het voorzien in een efficiënte en zorgvuldige procedure voor de realisering van ruimtelijke investeringsprojecten op de verschillende bestuursniveaus.

#### *Ontwikkelingen in het ruimtelijk planningstelsel*

Bij brief van 21 oktober 1996 aan de Tweede Kamer heeft de minister van VROM de relatie tussen de reeks van bovengenoemde ruimtelijk (relevante) maatregelen en het – van oudsher bekende – ruimtelijk planningstelsel in kaart gebracht. Uit de genoemde brief waaraan een uitgebreid studieprogramma ten grondslag ligt, blijkt dat de recente ruimtelijk (relevante) maatregelen een samenhangend pakket vormen met als oogmerk het voorzien in efficiënte en zorgvuldige procedures voor de realisering van ruimtelijke investeringsprojecten op de verschillende bestuursniveaus. In die procedures staan steeds dezelfde elementen centraal:

- een zorgvuldige maatschappelijke voorbereiding van investeringsbeslissingen;
- een goede ruimtelijke afweging van het te realiseren project in combinatie mét, maar ook los van ruimtelijke plannen;
- verantwoordelijkheid voor planning en uitvoering van beleid op het bestuursniveau dat daarvoor het best is toegerust;
- fasering («trechtering») van de besluitvorming en een duidelijke markering van beslissingen;
- bundeling van procedures;
- goede rechtsbeschermingsmogelijkheden voor burgers tegen eenmaal genomen beslissingen, maar niet steeds opnieuw (bundeling van rechtsbeschermingsmomenten).

Met genoemde maatregelen is in de afgelopen jaren in het ruimtelijk planningstelsel naast de – traditionele – planlijn een projectenlijn ontwikkeld.

Uit onderzoek van de universiteit van Groningen («De WRO in de steigers», uitgave Kluwer, Deventer, 1995) blijkt dat deze in de ruimtelijke regelgeving geïntroduceerde projectenlijn op een dermate logische wijze is ingepast in het ruimtelijk planningstelsel dat de grenzen van het ruimtelijk planningstelsel hiermee niet zodanig onder druk komen te staan dat een geheel nieuw planningstelsel zou moeten worden gebouwd. Integendeel, de verschillende maatregelen met de daarin steeds terugkerende elementen hebben de toon gezet voor vernieuwing en uitbouw van het ruimtelijk planningstelsel, met name ten aanzien van de besluitvorming over projecten. Met de in dit wetsvoorstel geïntroduceerde zelfstandige projectprocedure op het gemeentelijk niveau wordt die projectenlijn verder ontwikkeld en uitgebouwd.

#### *Toekomstige maatregelen*

Hierboven werd geconstateerd dat het onderhavige wetsvoorstel dient te worden beschouwd als een logische volgende stap in een reeks van maatregelen op weg naar een vernieuwing en uitbouw van het ruimtelijk planningstelsel op het punt van besluitvorming over ruimtelijke investeringsprojecten. Het onderhavige wetsvoorstel is een belangrijke stap in dat traject, maar niet de laatste. In de meergenoemde brief van 21 oktober 1996 (blz. 6 «toekomstige maatregelen») heeft de minister van VROM de lijnen uitgezet voor de te nemen vervolgstappen. Op het punt van projectbesluitvorming gaat het daarbij allereerst om het streven naar meer efficiency in ruimtelijk relevante wetten zoals de Tracéwet en de Luchtvaartwet. Verder is aangekondigd dat wordt overwogen in de WRO op het niveau van rijk en provincie te voorzien in een algemene regeling voor de besluitvorming over projectrealisering met als centraal element een goede ruimtelijke en milieuhygiënische afweging en inpassing van het te realiseren project.

#### **De zelfstandige projectprocedure**

##### *Projectprocedure is ingebed in vrijstelling ex artikel 19 WRO*

Allereerst wordt ingegaan op de verhouding tussen de in dit wetsvoorstel te introduceren zelfstandige projectprocedure en het in de gemeente vigerende bestemmingsplan.

Wat gebeurt er – in de toekomst – als een aanvraag om de realisering van een project bij de gemeente binnenkomt? Zo'n aanvraag wordt – ook na de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel – gewoon getoetst aan het vigerende bestemmingsplan. Die toets is snel en simpel te verrichten. Indien de aanvraag niet in strijd is met het vigerende bestemmingsplan, kan en moet deze – evenals nu het geval is – worden

gehonoreerd door middel van de verlening van een bouw- of aanlegvergunning. Het onderhavige wetsvoorstel brengt in dit systeem dat bekend staat als het limitatief-imperatieve stelsel van WRO en Woningwet, geen wijziging.

Als bij de toets van de projectaanvraag aan het in de gemeente vigerende bestemmingsplan evenwel blijkt dat dat bestemmingsplan voor het te realiseren project een belemmering vormt, terwijl de gemeente daaraan wel haar medewerking wil verlenen, komt de zelfstandige projectprocedure in beeld. Die procedure resulteert in de verlening van vrijstelling van het vigerende bestemmingsplan ten behoeve van de realisering van het desbetreffende project op basis van een vernieuwd artikel 19 al dan niet in samenhang met de verlening van de voor het project benodigde bouw- of aanlegvergunning ingevolge de – eveneens vernieuwde – artikelen 50 Woningwet dan wel 46 WRO.

De in dit wetsvoorstel vervatte zelfstandige projectprocedure is dus gegoten in de vorm van de verlening van vrijstelling.

Met de constatering dat het resultaat van het nieuwe artikel 19 – evenals bij het huidige artikel 19 het geval is – de verlening van vrijstelling van het vigerende bestemmingsplan betreft, houdt evenwel elke vergelijking tussen het nieuwe en het huidige artikel 19 op. Dit heeft te maken met de voorwaarden voor toepassing van het nieuwe artikel 19.

De thans in artikel 19 verankerde procedurele relatie tussen de verlening van vrijstelling en een bestemmingsplan in voorbereiding wordt nl. principieel verlaten. De uit deze procedurele relatie voortvloeiende voorwaarden voor de toepassing van artikel 19, nl. een voorbereidingsbesluit of een ontwerp voor een nieuw of te herzien bestemmingsplan, worden geschrapt. Ook het in de jurisprudentie ontwikkelde urgentie-criterium voor de toepassing van artikel 19 is uitdrukkelijk niet langer van toepassing.

Deze – procedurele – voorwaarden worden vervangen door een nieuw – inhoudelijk – criterium voor de toepassing van artikel 19, nl. een goede ruimtelijke onderbouwing. Met de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel kan vrijstelling worden verleend voor de verwezenlijking van een project mits dat project is voorzien van een goede ruimtelijke onderbouwing. Uit deze voorwaarde blijkt het zelfstandige karakter van de nieuwe artikel 19 bevoegdheid. Een voorgenomen project wordt dus in de toekomst beoordeeld op zijn eigen merites met alle daaraan verbonden ruimtelijke consequenties.

#### *Een goede ruimtelijke onderbouwing*

Het nieuwe artikel 19 bepaalt dat de gemeenteraad ten behoeve van de verwezenlijking van een project vrijstelling kan verlenen van het geldende bestemmingsplan, mits dat project is voorzien van een goede ruimtelijke onderbouwing en vooraf van gedeputeerde staten de verklaring is ontvangen, dat zij tegen het verlenen van vrijstelling geen bezwaar hebben.

Het nieuwe artikel bepaalt vervolgens waaruit het vrijstellingsbesluit moet bestaan. Ten eerste moet het vrijstellingsbesluit een beschrijving van het betreffende project bevatten.

Ten tweede moet het besluit de ruimtelijke onderbouwing van het beoogde project bevatten. Als het gemeentebestuur mee wil werken aan de gevraagde vrijstelling, moet het gemeentebestuur de vrijstelling motiveren door middel van een goede ruimtelijke onderbouwing. Deze onderbouwing houdt in dat het vrijstellingsbesluit de visie moet bevatten op de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling van het betrokken gebied,

waarbinnen het project moet passen, en de ruimtelijke effecten van het project op de omgeving. Om het karakter van de zelfstandige project-procedure zoveel mogelijk tot zijn recht te laten komen, is er nadrukkelijk niet voor gekozen om in de wet te bepalen wat de vorm is van de ruimtelijke onderbouwning. Daarmee zou de ten behoeve van de project-procedure gewenste flexibiliteit onnodig worden ingeperkt. Het kan zijn dat de ruimtelijke onderbouwning zijn grondslag vindt in door de gemeenteraad vastgesteld ruimtelijk beleid, bijvoorbeeld een structuurschets, een structuurvisie, een structuurplan of een ontwerp-bestemmingsplan. De onderbouwning kan echter ook gebaseerd zijn op een door het gemeentebestuur vastgestelde sectorale beleidsnota met ruimtelijke relevantie, bijvoorbeeld een nota inzake verkeer en vervoer, of op door het gemeentebestuur vastgestelde uitgangspunten. Kort gezegd: niet de vorm, maar de inhoud is bepalend. In de ruimtelijke onderbouwning moet de planologisch gewenste ontwikkeling op een voor bestuur en burgers duidelijke manier herkenbaar zijn.

Uit het voorgaande mag duidelijk geworden zijn dat de ruimtelijke onderbouwning niet in alle gevallen even omvangrijk hoeft te zijn. In algemene zin zal deze afhankelijk zijn van de aard en de omvang van de voorgenomen activiteit, de mate van ingrijpendheid, de actualiteit van het gemeentelijk ruimtelijk beleid, de relevantie voor het ruimtelijk beleid van de andere overheden en de aard van de eventueel tegen de voorgenomen activiteit ingebrachte bedenkingen. Indien de grondslag voor de vrijstelling gelegen is in reeds door de gemeenteraad vastgesteld beleid, kan in het vrijstellingsbesluit voor de ruimtelijke onderbouwning van het beoogde project veelal volstaan worden met een verwijzing naar dit beleid, in die zin dat het voorgenomen project past in dat beleid. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een project dat (grotendeels) in overeenstemming is met een structuurplan of een ontwerp-bestemmingsplan, of met een beleidsnota of een gemeentelijke structuurvisie.

#### *Ruimtelijke onderbouwning bij nog niet geformuleerd beleid*

Indien voor de ruimtelijke onderbouwning van het te realiseren project niet teruggevallen kan worden op reeds geformuleerd beleid, zal de onderbouwning omvangrijker en diepgaander van aard dienen te zijn. Het kan bijvoorbeeld gaan om een gebied waarvoor een bestemmingsplan van kracht is, maar waar zich tot op het moment dat de aanvraag voor het project binnenkomt, geen veranderingen van betekenis hebben voorgedaan. Het bestemmingsplan was tot dat moment toereikend om vergunningaanvragen aan te toetsen, en er had zich geen aanleiding voorgedaan om een nieuwe beleidsvisie te ontwikkelen ten aanzien van dat gebied. Op het moment dat een aanvrager in dat gebied een van het plan afwijkend project wil realiseren, en de gemeente wil meewerken aan de hiervoor benodigde vrijstelling, betekent dit uiteraard niet dat de gevraagde vrijstelling zonder meer moet worden geweigerd. Het uitgangspunt is immers dat het voorgenomen project op zijn eigen merites en met alle daaraan verbonden ruimtelijke consequenties wordt gezien. Indien niet teruggevallen kan worden op reeds geformuleerd ruimtelijk beleid ter onderbouwning van de vrijstelling, zal de ruimtelijke onderbouwning voor het verlenen van de gevraagde vrijstelling aan de hand van het concrete geval alsnog geformuleerd moeten worden. Dit betekent dat de onderbouwning waaróm het voorgenomen project goed past in het ruimtelijk beleid van de gemeente een zwaardere opgave is dan wanneer voor de onderbouwning teruggevallen kan worden op reeds bestaand gemeentelijk ruimtelijk beleid, zoals bijvoorbeeld een structuurplan.

Tenslotte moet het vrijstellingsbesluit een beschrijving van de

afwegingen die aan het verlenen van vrijstelling ten grondslag liggen bevatten, waarmee inhoud wordt gegeven aan onder meer het zorgvuldigheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel.

*Het nieuwe artikel 19, een bevoegdheid van de gemeenteraad*

Met het in de WRO introduceren van een zelfstandige projectprocedure op gemeentelijk niveau wordt, zoals eerder in deze memorie werd beschreven, een nieuwe lijn geïntroduceerd in het gemeentelijk ruimtelijk beleid. De vraag ligt dan ook voor de hand aan welk gemeentelijk orgaan deze nieuwe bevoegdheid moet worden toegekend. Concreet gaat het dan om de vraag of burgemeester en wethouders bevoegd zullen zijn tot toepassing van het nieuwe artikel 19, of de gemeenteraad.

Hierbij spelen de volgende overwegingen een rol.

In het nieuwe artikel 19 gaat het om een bevoegdheid die volledig zelfstandig naast het bestemmingsplan zal fungeren. In de bestemmingsplanprocedure is het de gemeenteraad die het bestemmingsplan vaststelt.

Tegen die achtergrond is er veel voor te zeggen de nieuwe artikel 19-bevoegdheid eveneens aan de gemeenteraad toe te kennen.

Belangrijker overweging is evenwel hoe het nieuwe artikel 19 is ingericht. Het criterium voor toepassing van het nieuwe artikel 19 is van zuiver inhoudelijke aard, te weten een goede ruimtelijke onderbouw. Hierboven is uiteengezet dat die onderbouwing kán worden gevonden in reeds door de gemeenteraad vastgesteld ruimtelijk beleid in de vorm van een structuurschets, een structuurvisie of anderszins. Dit hoeft evenwel nadrukkelijk niet. Een goede ruimtelijke onderbouw kan ook aan de hand van de concrete artikel 19-aanvraag worden geformuleerd.

Voor de vraag aan welk gemeentelijk orgaan de nieuwe artikel 19-bevoegdheid moet worden toegekend, is dit een belangrijke constatering. Immers, het honoreren van een artikel 19-aanvraag in die situatie kan – uiteraard afhankelijk van de aard en omvang van het te realiseren project – ingrijpende consequenties hebben voor de ruimtelijke inrichting van het gemeentelijk grondgebied. Met het toepassen van artikel 19 kan de toon worden gezet voor een koerswijziging binnen de gemeentelijke ruimtelijke ontwikkeling. Dat nu is een zaak die – althans in principiële zin – bij de gemeenteraad thuishoort.

Gelet hierop is er in dit wetsvoorstel voor gekozen de bevoegdheid tot toepassing van het nieuwe artikel 19 aan de gemeenteraad toe te kennen.

De keuze voor de gemeenteraad als bevoegd orgaan voor de toepassing van artikel 19 heeft op het eerste gezicht ingrijpende consequenties voor de gemeentelijke uitvoeringspraktijk. Immers, de verlening van vrijstelling ingevolge het huidige artikel 19 betreft primair een zaak van burgemeester en wethouders. De rol van de gemeenteraad beperkt zich daarbij tot de mogelijkheid de beslissing over de vrijstelling aan zich te trekken, zolang de herziening van het bestemmingsplan waarop de vrijstelling vooruitloopt, nog niet door de raad is vastgesteld en één vijfde van de leden van de gemeenteraad daarom heeft verzocht.

Of de keuze als vervat in de wetsvoorstel ook daadwerkelijk consequenties heeft voor de gemeentelijke uitvoeringspraktijk ten aanzien van de toepassing van artikel 19 is een zaak die uitsluitend en alleen de gemeente aangaat. In dit verband wordt nadrukkelijk gewezen op artikel 156 van de Gemeentewet. Op basis van dat artikel kan de gemeenteraad besluiten de in het nieuwe artikel 19 aan hem toegekende bevoegdheid in zijn geheel, ten dele, of onder bepaalde – door de gemeenteraad zelf te bepalen – voorwaarden aan burgemeester en wethouders te delegeren.



Anders gezegd, de vraag òf en de mate waarin de keuze voor de gemeenteraad als bevoegd orgaan voor de toepassing van artikel 19 ook daadwerkelijk consequenties heeft voor de gemeentelijke praktijk is een zaak die elke gemeente voor zich zelf kan beslissen.

#### *Rol van de provincie/de verklaring van geen bezwaar*

In de verzelfstandigde artikel 19-procedure blijft de provincie ten aanzien van de afgifte van de verklaring van geen bezwaar een belangrijke rol spelen. Niet alleen zal de provincie moeten toetsen of het gewenste project niet in strijd is met het provinciaal en nationaal ruimtelijk beleid, maar ook zal gekeken moeten worden of het gemeentebestuur de gevraagde vrijstelling voldoende ruimtelijk onderbouwd heeft. Indien gewenst kan de provincie ten aanzien van haar bevoegdheid om een verklaring van geen bezwaar af te geven, beleidsregels vaststellen. Deze mogelijkheid is wettelijk verankerd in de wet van 20 juni 1996 tot aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht (derde tranche van de Awb), Stb. 1996, 333, die naar verwachting op 1 januari 1998 in werking zal treden.

Indien een gemeentebestuur voornemens is om mee te werken aan het verlenen van vrijstelling ten aanzien van bijvoorbeeld grotere projecten of projecten die diep ingrijpen in het ruimtelijk beleid van de gemeente, wordt er van uit gegaan dat de gemeente in een vroegtijdig stadium met de provincie in contact treedt. De invulling hiervan zal uiteraard afhankelijk zijn van de bestuurlijke verhoudingen binnen de provincie. Op die manier kan duidelijkheid worden verkregen over de haalbaarheid van het verkrijgen van een verklaring van geen bezwaar, en kunnen zo nodig aanpassingen aan het project besproken worden dan wel mogelijke alternatieve locaties gezien worden.

#### *Interventiebevoegdheid Minister van VROM in projectprocedure op lokaal niveau*

Nu artikel 19 van de WRO in combinatie met de artikelen 46 van de WRO en 50 van de Woningwet gewijzigd is in een projectprocedure die zelfstandig naast de bestemmingsplanprocedure kan worden gevolgd, is het noodzakelijk om die projectprocedure te voorzien van een interventiemogelijkheid voor de Minister van VROM. Daarmee wordt aangesloten bij de in artikel 29 van de WRO opgenomen bevoegdheid voor de Minister van VROM om een besluit van gedeputeerde staten inzake goedkeuring van een bestemmingsplan dat in kennelijke strijd is met het nationaal ruimtelijk beleid, te vervangen door zijn eigen besluit.

Bij de bestemmingsplaninterventie speelt de inspecteur van de ruimtelijke ordening een cruciale rol. Dit geldt ook voor de nu opgenomen interventiebevoegdheid in de projectprocedure op lokaal niveau. Zoals bepaald in artikel 19, tweede lid, WRO, artikel 46, zevende lid, WRO en artikel 50, zesde lid, Woningwet, dienen gedeputeerde staten de inspecteur van de ruimtelijke ordening te horen alvorens zij overgaan tot het afgeven van een verklaring van geen bezwaar. Indien de inspecteur een gewenst project in kennelijke strijd acht met het nationaal ruimtelijk beleid, zal hij dit in zijn advies inzake de voorgenomen verklaring van geen bezwaar aan moeten geven. Wanneer gedeputeerde staten ondanks dit negatieve advies van de inspecteur van de ruimtelijke ordening toch overgaan tot de afgifte van de verklaring van geen bezwaar, heeft dit tot gevolg dat het besluit van gedeputeerde staten niet in werking treedt. Vervolgens kan de Minister van VROM binnen acht weken het besluit van gedeputeerde staten vervangen door zijn eigen besluit, waarbij hij de gevraagde verklaring van geen bezwaar weigert. Alvorens te besluiten

hoort de minister gedeputeerde staten en de Rijksplanologische Commissie.

Tegen het besluit van de Minister van VROM staat op dezelfde wijze als wanneer het een besluit van gedeputeerde staten zou zijn, beroep open op de rechter.

Wellicht ten overvloede wordt hier nog opgemerkt dat de inspecteur van de ruimtelijke ordening in zijn advies het project als zodanig beziet in relatie tot het nationaal ruimtelijk beleid. Het is uiteraard niet de bedoeling dat hij de gemeentelijke besluitvorming overdoet.

Er is uitdrukkelijk van afgezien om in de wet een interventie-bevoegdheid op te nemen ingeval gedeputeerde staten de verklaring van geen bezwaar weigeren. Indien het gaat om een project dat uit het oogpunt van het nationaal ruimtelijk beleid noodzakelijk wordt geacht, kan de Minister van VROM voor de gewenste realisering daarvan gebruik maken van de artikelen 40 en 41 van de WRO (de zogeheten nimby-bevoegdheid).

#### *Planologisch regime na toepassing zelfstandige projectprocedure*

De zelfstandige projectprocedure brengt geen verandering in de tot nu toe bestaande situatie dat de vrijstelling slechts betrekking heeft op een onderdeel van het bestemmingsplan. Voor het overige blijft het bestemmingsplan onverkort van toepassing, inclusief de van het plan deel uitmakende voorschriften. Als voorbeeld kan genoemd worden een vrijstelling van een gedeelte van het bestemmingsplan dat de bestemming «woondoeleinden» heeft teneinde de bouw van een winkel mogelijk te maken. Indien vervolgens op een bepaald moment de wens bestaat om het winkelpand voor horecadoeleinden te gaan gebruiken, kan dit niet op basis van de in het verleden verleende vrijstelling ten behoeve van de bouw van een winkel. Voor het gebruik van het pand ten behoeve van horecadoeleinden, is het geldende bestemmingsplan ten aanzien van de locatie waar de winkel staat, weer onverkort van kracht. Voor de realisering van een horecabestemming zal dus opnieuw om vrijstelling van het geldende bestemmingsplan verzocht moeten worden.

Ook in de situatie dat de met de vrijstelling gerealiseerde winkel wil uitbreiden, zal wederom vrijstelling van het geldende plan gevraagd moeten worden. Pas na het verlenen van deze vrijstelling kan de gevraagde bouwvergunning worden afgegeven.

#### *Veranderende rol van het bestemmingsplan*

Wat zijn de gevolgen van het nieuwe artikel 19 voor de rol en positie van het bestemmingsplan?

Een bestemmingsplan heeft kort geschetst twee functies; enerzijds de functie van het beschrijven en vastleggen van door de gemeente gewenste ruimtelijke ontwikkelingsrichtingen en anderzijds de functie van gebruik, beheer en handhaving.

De onderhavige wetwijziging brengt daarin in beginsel geen wijziging. Ook in de toekomst kan een gemeente gebruik maken van het bestemmingsplan als het juridisch kader voor het vastleggen van door haar te ontwikkelen ruimtelijk beleid. Het bestemmingsplan heeft – met name na de wijziging van de WRO in 1985 – voldoende mogelijkheden om soepel te kunnen inspelen op nieuwe ontwikkelingen.

De onderhavige wetwijziging brengt wél wijziging in het exclusieve karakter van het bestemmingsplan op dat punt. Immers, een aanvraag voor de realisering van een project dat niet past in het vigerende bestemmingsplan, kan volgens de huidige regelgeving alleen worden

gehonoreerd, indien zo'n project past in het door de gemeente – wederom in bestemmingsplankader vast te leggen – te ontwikkelen ruimtelijk beleid.

Met de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel wordt die aanpak verlaten en kan de gemeente vrijstelling en vergunning verlenen op basis van een goede ruimtelijke onderbouwing van het te realiseren project. De wijze waarop de gemeente aan dit criterium invulling geeft, is vormvrij. Dit nu betekent dat het formuleren van door de gemeente gewenst ruimtelijk beleid in de toekomst niet meer is voorbehouden aan het kader van het bestemmingsplan, maar evenzeer kan plaatsvinden in het kader van een structuurvisie, een structuurschets, enz..

Dit zal er naar verwachting toe (kunnen) leiden dat het bestemmingsplan in de toekomst minder dan tot nu toe het geval is, zal worden gebruikt als instrument ten behoeve van de ontwikkeling van het gemeentelijk ruimtelijk beleid, maar meer het karakter zal krijgen van gebruiks- en beheersinstrument. Voor die aspecten blijft het bestemmingsplan overigens onmisbaar. Bovendien vormt het bestemmingsplan een onmisbare juridische schakel voor de handhaving van het gemeentelijk ruimtelijk beleid. Tenslotte wordt gewezen op het belang van het bestemmingsplan voor de mogelijkheid tot aanwijzing van gronden voor de vestiging van het voorkeursrecht, alsmede als grondslag voor onteigening.

De rol van het bestemmingsplan is in het gemeentelijk ruimtelijk beleid dan ook allerminst uitgespeeld.

Wat betreft de rol van het bestemmingsplan wordt tenslotte nog op het volgende gewezen. Eerder in deze memorie is uiteengezet dat het ook bij het nieuwe artikel 19 gaat om vrijstelling van het vigerende bestemmingsplan.

Dit betekent dan ook dat de gemeente bij de herziening van haar bestemmingsplan de met artikel 19 gerealiseerde projecten in het bestemmingsplan dient op te nemen. Het is dus niet zo dat een verzelfstandigde artikel 19-vrijstelling gelijk geschakeld wordt met het bestemmingsplan, en daarmee ook zou kunnen dienen als toetsingskader voor het verlenen van vergunningen. Het bestemmingsplan blijft onverkort nodig om aanvragen van vergunningen en het gebruik aan te toetsen. Ook bij de verzelfstandigde artikel 19-procedure blijft het actualiseren van plannen dus nodig en wenselijk.

#### *Functie structuurplan*

Het nieuwe artikel 19 kan een stimulans zijn voor de rol van het structuurplan binnen het gemeentelijk ruimtelijk beleid. Immers, ingevolge artikel 7 WRO heeft een structuurplan tot doel de toekomstige ontwikkeling van de gemeente aan te geven. Een dergelijk plan biedt dan ook goede mogelijkheden om als basis te fungeren voor de in het nieuwe artikel 19 vereiste goede ruimtelijke onderbouwing.

Een intensiever gebruik van het gemeentelijk structuurplan in relatie tot het nieuwe artikel 19 is een prima ontwikkeling die ondersteuning verdient. Tegen die achtergrond is het van belang dat de procedure tot vaststelling van een gemeentelijk structuurplan zo eenvoudig en inzichtelijk mogelijk is. De thans in artikel 8 van de WRO vervatte procedure voor de voorbereiding van een gemeentelijk structuurplan voldoet aan dat vereiste.

Volgens de huidige wetgeving is het evenwel mogelijk in een structuurplan bindende onderdelen op te nemen waartegen beroep openstaat bij de administratieve rechter. Deze mogelijkheid is het gevolg van de aanpassing van de WRO aan de Awb in 1994. De mogelijkheid van beroep op de rechter tegen onderdelen van een structuurplan vormt een belemmering voor een snelle totstandkoming van een onherroepelijk

structuurplan. Een beroepsprocedure bij de rechter levert hoe dan ook vertraging op ten aanzien van het onherroepelijk worden van het gemeentelijk structuurplan.

Die belemmering wordt in het onderhavige wetsvoorstel weggenomen. In het onderhavige wetsvoorstel wordt de mogelijkheid om in het gemeentelijk structuurplan bindende onderdelen op te nemen (zogenoemde «concrete beleidsbeslissingen») uit de WRO geschrapt. Het gemeentelijk structuurplan krijgt daarmee zijn van oudsher door de wetgever beoogde status terug, nl. die van een zuiver indicatief ruimtelijk plan.

Het schrappen van de mogelijkheid om in een structuurplan bindende onderdelen op te nemen zal in de gemeentelijke praktijk geen problemen opleveren.

Immers, het vastleggen van juridisch – overheid en burgers – bindende bestemmingen is en blijft de specifieke taak van het bestemmingsplan.

De kracht van het gemeentelijk structuurplan is vooral het aangeven van (gewenste) ruimtelijke samenhang en ontwikkelingen op een hoger schaalniveau dan buurt of wijk, veeleer dan dat het structuurplan de tweede juridisch bindende RO-planfiguur op lokaal niveau zou moeten vormen. De uitkomsten van de experimenten in het kader van Fryslân fernijt zal aanleiding kunnen zijn nog eens naar de rol van het structuurplan te kijken.

### **Maatregelen om de bestuurslasten terug te dringen**

#### *Een verklaring van geen bezwaar is niet in alle gevallen nodig*

Zoals in het kabinetsstandpunt reeds werd aangekondigd, worden in dit wetsvoorstel maatregelen voorgesteld met het oogmerk bestuurslasten terug te dringen.

Daartoe is in het derde lid van artikel 19 bepaald dat gedeputeerde staten kunnen meedelen dat een verklaring van geen bezwaar voor een toekomstige vrijstelling van een bestemmingsplan niet is vereist. Hiervoor zijn in dit wetsvoorstel twee voorwaarden opgenomen. Enerzijds moet hierover de inspecteur van de ruimtelijke ordening zijn gehoord, anderzijds zullen de voorwaarden waaronder van deze bevoegdheid gebruik kan worden gemaakt uitgewerkt worden in een algemene maatregel van bestuur. Dit leidt tot aanpassing van het Bro '85.

Deze aanpassing zal zowel betrekking kunnen hebben op materiële als op procedurele aspecten. Bij dit laatste kan worden gedacht aan de voorwaarde dat voor het gebruik maken van de mogelijkheid tot het afzien van een verklaring van geen bezwaar een (voor)ontwerp-bestemmingsplan of een ander document waarin de gemeente haar ruimtelijk beleid heeft vastgelegd, zonder problemen het vooroverleg op grond van artikel 10 van het Bro'85 moet zijn gepasseerd.

Benadrukt dient te worden dat de omvang van het voorgenomen project hierbij geen doorslaggevende rol speelt. Gedeputeerde staten kunnen van deze bevoegdheid ook gebruik maken indien het gaat om een vrijstelling voor bijvoorbeeld een grote woningbouwlocatie, waarover gedeputeerde staten zich reeds in een eerder stadium in positieve zin hebben uitgesproken.

Het is niet de bedoeling dat deze bevoegdheid gebruikt zal kunnen worden in geval van vrijstelling van een bestemmingsplan dat strekt ter bescherming van een beschermd stads- of dorpsgezicht.

#### *Verruiming toepassingsbereik artikel 18a*

In de praktijk komt het regelmatig voor dat aanvragen voor een

vrijstelling van het geldende bestemmingsplan op grond van artikel 19 WRO het lokale niveau niet of nauwelijks overschrijden, maar wel de reikwijdte van het huidige artikel 18a te boven gaan. In deze situaties is het volgen van de artikel 19-procedure, met onder meer het horen van de inspecteur van de ruimtelijke ordening en de vereiste verklaring van geen bezwaar van gedeputeerde staten, relatief zwaar.

In het onderhavige wetsvoorstel is een voorziening opgenomen die deze overbodige bestuurslast terugdringt. Daartoe wordt voorgesteld het toepassingsbereik van artikel 18a WRO te verruimen. Provincies en inspecties van de ruimtelijke ordening, alsmede gemeenten en burgers, worden dan niet meer onnodig belast met een procedure, waarvoor, gezien de beperking tot het lokale belang, geen reden is.

Voorheen was de vrijstelling op grond van artikel 18a WRO gekoppeld aan «gedeeltelijke veranderingen of vernieuwingen van bouwwerken» of de «oprichting van bouwwerken van beperkte betekenis». Het criterium voor de artikel 18a-vrijstelling is nu gewijzigd in «afwijking van het bestemmingsplan van geringe planologische betekenis». Daarmee wordt aangegeven dat het om vrijstellingen gaat die in ieder geval het lokale ruimtelijk beleid niet te boven gaan.

Het nieuwe criterium voor een 18a-vrijstelling geldt ook voor de in een bestemmingsplan opgenomen gebruiksbepalingen. Indien het verlenen van vrijstelling van een of meer van deze bepalingen van geringe planologische betekenis is, en dus het lokale belang niet overstijgt, hoeft niet de zwaardere procedure van artikel 19 gevolgd te worden.

In de in artikel 18a bedoelde algemene maatregel van bestuur (Bro '85) zal deze bepaling verder uitgewerkt worden.

## **Overige wijzigingen**

### *Verkorting voorbereiding planologische kernbeslissingen*

Op de voorbereiding van een pkb is de procedure van afdeling 3.4. van de Awb van toepassing. Dit houdt in dat een ontwerp voor een pkb minimaal vier weken ter inzage ligt. De maximale termijn voor terinzagelegging van een ontwerp voor een pkb is twaalf weken; dit is in artikel 2a, tweede lid, van de WRO geregeld.

Het onderhavige wetsvoorstel brengt daarin geen wijziging. Wél wordt een wijziging aangebracht in de termijn, waarbinnen een ieder zijn zienswijze over de ontwerp pkb naar voren kan brengen. Deze reactie-termijn voor burgers is volgens de thans geldende WRO nl. niet identiek aan de termijn voor terinzagelegging van het ontwerp, maar loopt nog vier weken door. Dat betekent dat, als een ontwerp pkb vier weken ter inzage ligt, burgers in totaal acht weken de tijd hebben om daarop te reageren, enzovoort.

Deze – extra – periode van vier weken om op een ontwerpplan te reageren is een buitenbeentje in het stelsel van de WRO, waarin immers de termijn voor terinzagelegging gekoppeld en gelijk is aan de termijn voor burgers om te reageren.

De – extra – vier weken zijn dan ook geschrappt.

### *De concrete beleidsbeslissing*

In het kader van de inwerkingtreding van de Awb is per 1 januari 1994 in de WRO opgenomen dat tegen besluiten in planologische kernbeslissingen (pkb's), streekplannen en structuurplannen beroep openstaat. In de afgelopen periode is gebleken dat het invullen van het besluit-begrip in dergelijke plannen zowel voor het bestuur, als voor

burgers en de rechter, op grote problemen stuit. Het is dan ook wenselijk om de juridische betekenis van dit begrip te verduidelijken.

In dit wetsvoorstel is bepaald dat voor pkb's, streekplannen en regionale structuurplannen beroep in de zin van hoofdstuk 8 van de Awb slechts mogelijk is tegen een concrete beleidsbeslissing. Een concrete beleidsbeslissing is gedefinieerd als een als zodanig in een pkb, een streekplan of een regionaal structuurplan aangemerkt besluit. Verder is een concrete beleidsbeslissing bindend in die zin dat deze bij de vaststelling van de ruimtelijke plannen die op de pkb, het streekplan onderscheidenlijk het regionaal structuurplan volgen, in acht moet worden genomen. Het opnemen van een concrete beleidsbeslissing in een gemeentelijk structuurplan is, zoals eerder is uiteengezet, in de toekomst niet meer mogelijk. Het structuurplan wordt daarom in zijn geheel toegevoegd aan de zogeheten negatieve lijst van de Awb, behorende bij artikel 8.5 van die wet.

Een concrete beleidsbeslissing is te typeren als een besluit waarmee «de knoop wordt doorgehakt» voor de ruimtelijke ontwikkeling van een bepaald gebied.

Daarbij moet worden gedacht aan concrete beleidsbeslissingen van rijk, provincie of een regionaal openbaar lichaam in onderscheidenlijk een pkb, een streekplan of een regionaal 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.

Als voorbeeld kan genoemd worden de vaststelling in een streekplan van een locatie voor afvalstort. Het kan echter ook gaan om bijvoorbeeld het opnemen in een planologische kernbeslissing of streekplan van een contour waarbinnen uitbreiding van woningbouw niet is toegestaan (bufferzone).

Indien in een pkb, streekplan of regionaal structuurplan een concrete beleidsbeslissing is opgenomen, betekent dit dat andere overheden bij het opstellen of herzien van hun plannen gebonden zijn aan deze beleidsbeslissing. Indien het bijvoorbeeld gaat om een concrete beleidsbeslissing waarbij een locatie voor een afvalstort in het streekplan is vastgesteld, dan moet de betrokken gemeente bij de eerstkomende bestemmingsplanherziening deze locatie in het bestemmingsplan overnemen.

Inzake de concrete beleidsbeslissing in een door een regionaal openbaar lichaam op te stellen regionaal structuurplan dient overigens opgemerkt te worden dat het verplicht is in een dergelijk plan ten aanzien van de locatie van projecten of voorzieningen van regionaal belang concrete beleidsbeslissingen op te nemen. Daarnaast heeft het regionaal bestuursorgaan de beleidsvrijheid om eventueel nog andere concrete beleidsbeslissingen op te nemen, bijvoorbeeld een bepaalde contour.

Het bestuursorgaan dat een plan opstelt dat concrete beleidsbeslissingen bevat, moet deze in dat plan aangeven. Het bestuursorgaan moet zich er dus terdege rekenschap van geven of bepaalde onderdelen al dan niet als concrete beleidsbeslissing betiteld moeten worden. Daarbij zal de planopsteller zich ervan bewust moeten zijn dat hij zich eventueel tegenover de rechter daarvoor moet kunnen verantwoorden.

Uit het voorgaande mag duidelijk geworden zijn dat het niet strookt met het karakter van een concrete beleidsbeslissing dat gedeputeerde staten in een uitwerking van het streekplan alsnog een concrete beleidsbeslissing kunnen opnemen dan wel daarvan kunnen afwijken. De concrete beleidsbeslissing moet in het streekplan zelf opgenomen

worden, mede in verband met het feit dat de concrete beleidsbeslissing bindend is voor de verdere ruimtelijke planvorming.

Het strookt evenmin met het karakter van een concrete beleidsbeslissing dat deze wordt opgenomen in een herziening van een pkb waarvoor de in artikel 2b vervatte, verkorte pkb-procedure, is doorlopen. Die procedure maakt het mogelijk de reguliere in artikel 2a voorgescreven vereisten van inspraak en bestuurlijk overleg over te slaan. Die stappen kunnen bij het totstandkomen van een concrete beleidsbeslissing vanwege het daaraan verbonden bindende karakter niet worden gemist. Die stappen kunnen evenmin worden overgeslagen bij de herziening of intrekking van een geldende pkb, waarin een concrete beleidsbeslissing is vastgelegd.

Gelet op het bovenstaande is er in het wetsvoorstel in voorzien dat een concrete beleidsbeslissing alleen in het streekplan zelf kan worden opgenomen, alsmede dat de volledige pkb procedure van artikel 2a is voorgeschreven, ingeval een concrete beleidsbeslissing in het geding is.

Bij de bekendmaking van het plan moet duidelijk vermeld worden dat tegen de concrete beleidsbeslissing beroep openstaat. Om te voorkomen dat de concrete beleidsbeslissing meerdere keren onderwerp van rechterlijke toetsing kan zijn, is in artikel 24 van de WRO bepaald dat in de bestemmingsplanprocedure geen beroep meer openstaat voor zover het ontwerp van het bestemmingsplan zijn grondslag vindt in een concrete beleidsbeslissing.

Samenvattend kan dus gesteld worden dat het van groot belang is om zoveel mogelijk duidelijkheid te bieden over de status van uitspraken die in een plan zijn opgenomen. De concrete beleidsbeslissing houdt immers niet alleen in dat tegen een dergelijke beslissing beroep openstaat, maar houdt ook in dat een dergelijke beslissing door moet werken en dat andere bestuursorganen in hun plannen deze beslissing in acht moeten nemen.

#### *Wijziging voorbereidingsprocedure bij streekplannen*

Op de voorbereiding van streekplannen was bij de inwerkingtreding van de Awb per 1 januari 1994 de openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van toepassing verklaard. Dit had tot gevolg dat na de vaststelling van het streekplan een bezwarenprocedure gevolgd kon worden. Gelet op de signalen uit de praktijk over de verzwarende bestuurslasten in verband met de bezwaarschriftprocedure na de in de WRO voorgeschreven voorbereidingsprocedure die voor het kenbaar maken van een mening alle ruimte laat, is er in dit wetsvoorstel voor gekozen om de waarborgen van de WRO en de waarborgen die de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.5 van de Awb kent, te integreren in de bepalingen inzake de voorbereiding van streekplannen. Gezien deze integratie is de procedure volledig uitgeschreven, hetgeen de duidelijkheid en hanteerbaarheid van de bepalingen ten goede komt.

Deze integratie heeft allereerst gevolgen voor de termijn van terinzagelegging van het ontwerp voor het streekplan. Die termijn wordt in aansluiting op de in afdeling 3.5 Awb gehanteerde standaardtermijn teruggebracht van acht weken naar vier weken. In verband daarmee wordt ook de periode waarin een ieder op het ontwerp kan reageren, teruggebracht van acht naar vier weken. Dergelijke reacties worden overigens overeenkomstig de terminologie van afdeling 3.5 van de Awb voortaan bedenkingen genoemd.

In dit verband is nog van belang dat aan de terinzageligging van een ontwerp van een streekplan in de regel een voorontwerp is voorafgegaan, waaromtrent de in de Provinciewet vereiste inspraak is georganiseerd.

De integratie van afdeling 3.5 in de voorbereidingsprocedure van het streekplan leidt er verder toe dat na de vaststelling van het streekplan voor zover het gaat om een concrete beleidsbeslissing rechtstreeks beroep op de rechter, in casu de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, openstaat. De bezwaarschriftenprocedure komt dus te vervallen.

#### *Aanwijzingsbevoegdheid Minister van VROM in procedure streekplan*

Gelet op het finale karakter van een concrete beleidsbeslissing is bepaald dat de aanwijzingsbevoegdheid van de Minister van VROM in de tijd naar voren gehaald wordt indien een in een streekplan opgenomen concrete beleidsbeslissing in strijd is met het nationaal ruimtelijk beleid. Daarmee wordt de lijn van de vervangingsbevoegdheid in de bestemmingsplanprocedure en de met dit wetsvoorstel geïntroduceerde vervangingsbevoegdheid in de artikel 19-procedure doorgetrokken.

Het in de tijd gezien naar voren halen van de aanwijzingsbevoegdheid ten aanzien van de concrete beleidsbeslissing, heeft tot gevolg dat deze beslissing niet in werking treedt. Dit is noodzakelijk, aangezien de concrete beleidsbeslissing doorwerkt in de planvorming van de andere overheden. De situatie kan zich immers voordoen dat een gemeente direct na de vaststelling van het streekplan een bestemmingsplan vaststelt waarbij de concrete beleidsbeslissing in acht wordt genomen. Indien de Minister van VROM dan niet de hier bedoelde «bevroezingsmogelijkheid» zou hebben, zou de minister, om te voorkomen dat bijvoorbeeld een in de concrete beleidsbeslissing opgenomen project gerealiseerd wordt, vervolgens gebruik moeten maken van zijn vervangingsbevoegdheid bij het bestemmingsplan. De strijd met het nationaal ruimtelijk beleid is echter niet in het bestemmingsplan ontstaan, maar op provinciaal niveau in het streekplan. Dit zou niet overeenstemmen met het hiervoor geschetste principe van de concrete beleidsbeslissing, nl. dat het overheidsorgaan daarvoor volledig verantwoordelijk en aanspreekbaar is.

De interventiebevoegdheid ten aanzien van concrete beleidsbeslissingen in de streekplanprocedure ziet er als volgt uit. De Minister van VROM krijgt de bevoegdheid om binnen vier weken na toezending van een afschrift van het besluit tot vaststelling van het streekplan aan te geven dat hij overweegt om voor de desbetreffende, met het nationaal ruimtelijk beleid in strijd zijnde concrete beleidsbeslissing gebruik te maken van zijn aanwijzingsbevoegdheid. Dit heeft tot gevolg dat het gedeelte van het streekplan waarop de aanwijzing van de minister zich kan richten, niet in werking treedt. Zoals ook het geval is bij de vervangingsmogelijkheid bij het bestemmingsplan en bij de vrijstellingsprocedure van artikel 19 van de WRO, speelt de inspecteur van de ruimtelijke ordening hier een cruciale rol.

De minister kan alleen gebruik maken van zijn interventiebevoegdheid indien de inspecteur van de ruimtelijke ordening naar aanleiding van het ontwerp zoals dat ter inzage heeft gelegen, zijn bedenkingen tegen die concrete beleidsbeslissing heeft ingebracht wegens kennelijke strijd met het nationaal ruimtelijk beleid.

Tevens is bepaald dat indien provinciale staten bij de vaststelling van het streekplan een concrete beleidsbeslissing opnemen die niet of niet als zodanig in het ontwerp was opgenomen, dan wel een wel in het ontwerp opgenomen concrete beleidsbeslissing niet vaststellen, zij voor de



vaststelling van het streekplan de inspecteur van de ruimtelijke ordening in de gelegenheid moeten stellen zijn bedenkingen op grond van het nationaal ruimtelijk beleid in te brengen. Daarmee wordt voorkomen dat de Minister van VROM in voorkomend geval geen gebruik zou kunnen maken van zijn interventiebevoegdheid.

Indien de concrete beleidsbeslissing ziet op ruimtelijk relevante sectorale aspecten, zal de inspecteur van de ruimtelijke ordening uiteraard contact opnemen met de andere rijksdiensten alvorens hij beslist omtrent het inbrengen van zijn bedenkingen wegens kennelijke strijd met het nationaal ruimtelijk beleid.

#### *Wijzigingen in procedure vervangingsbevoegdheid bij bestemmingsplannen*

De huidige WRO bepaalt dat het bestemmingsplan met het goedkeuringsbesluit van gedeputeerde staten met ingang van de zesde week na bekendmaking van dat besluit ter inzage wordt gelegd. Deze «wachttijd» om de Minister van VROM de mogelijkheid te bieden van zijn vervangingsbevoegdheid gebruik te maken, is echter niet in alle gevallen noodzakelijk. Bij een besluit omtrent goedkeuring van een bestemmingsplan kan de Minister van VROM immers alleen vervangen indien de inspecteur van de ruimtelijke ordening bedenkingen bij gedeputeerde staten heeft ingebracht. Wanneer gedeputeerde staten het bestemmingsplan goedkeuren en de inspecteur van de ruimtelijke ordening in de procedure géén bedenkingen tegen het vastgestelde plan heeft ingebracht wegens kennelijke strijd met het nationaal ruimtelijk beleid, kan de Minister geen gebruik maken van de vervangingsbevoegdheid en is het niet nodig deze wachttijd wettelijk voor te schrijven.

Wanneer gedeputeerde staten echter aan het bestemmingsplan of een gedeelte daarvan goedkeuring onthouden, heeft de Minister van VROM in alle gevallen de mogelijkheid om tot vervanging over te gaan wegens kennelijke strijd met het nationaal ruimtelijk beleid. Dit betekent dat bij een onthouding van goedkeuring de termijn van vijf weken onverkort gehandhaafd blijft. In de periode waarin bedenkingen moeten worden ingebracht staat het immers nog niet vast of gedeputeerde staten goedkeuring gaan onthouden aan het plan of een gedeelte ervan, waardoor het nationaal ruimtelijk beleid op een ernstige manier doorkruist kan worden.

In dit wetsvoorstel is daarom bepaald dat alléén indien de Minister van VROM gebruik kan maken van de vervangingsbevoegdheid, het bestemmingsplan met het besluit inzake goedkeuring met ingang van de zesde week na de bekendmaking van dit besluit ter inzage worden gelegd. Samengevat betreft dit dus besluiten inzake gehele of gedeeltelijke goedkeuring, waarbij de inspecteur van de ruimtelijke ordening tegen de goedgekeurde delen bedenkingen heeft ingebracht wegens kennelijke strijd met het nationaal ruimtelijk beleid, en besluiten inzake gehele of gedeeltelijke onthouding van goedkeuring. In de andere situaties worden de stukken binnen twee weken na de bekendmaking ter inzage gelegd.

In het wetsvoorstel is voorts bepaald dat indien de Minister van VROM gebruik maakt van de vervangingsbevoegdheid, dit alleen het gedeelte van het besluit inzake goedkeuring betreft dat in kennelijke strijd is met het nationaal ruimtelijk beleid. Voor het overige gedeelte blijft het besluit van gedeputeerde staten in stand, tenzij het de situatie betreft dat de Minister aanleiding ziet om het gehele goedkeuringsbesluit te vervangen. Indien de Minister overgaat tot gedeeltelijke vervanging, zal hij, voor zover nodig, op de bestemmingsplankaart aangeven welk gedeelte van

het plan het betreft. Ook kan de Minister in voorkomend geval aangeven op welke voorschriften zijn vervangingsbesluit betrekking heeft.

Indien de Minister van VROM een gedeelte van het goedkeuringsbesluit vervangt, vangt de beroepstermijn tegen het vervangen gedeelte gelijktijdig aan met de beroepstermijn tegen het niet vervangen gedeelte. Het goedkeuringsbesluit en het vervangingsbesluit worden voor de mogelijkheid van beroep als één besluit gekenmerkt. De Minister van VROM is daarbij alleen verweerder voorzover het goedkeuringsbesluit door hem vervangen is. Voor het niet vervangen gedeelte van het besluit blijft de provincie verweerder.

#### *Criteria voor onthouding van goedkeuring/weigering verklaring van geen bezwaar*

##### Algemeen

In de Derde tranche Awb is titel 10.2 opgenomen inzake het toezicht op bestuursorganen. In artikel 10:27 van deze titel is bepaald dat goedkeuring slechts kan worden onthouden wegens strijd met het recht of op een grond, neergelegd in de wet waarin of krachtens welke de goedkeuring is voorgeschreven. Ingevolge artikel 10:32 Awb is deze bepaling van overeenkomstige toepassing, indien voor het nemen van een besluit door een bestuursorgaan de toestemming van een ander bestuursorgaan is vereist, waarmee onder meer de verklaring van geen bezwaar bedoeld wordt. Vooruitlopend op de op 1 januari 1998 beoogde inwerkingtreding van de Derde tranche van de Awb, wordt voorgesteld de specifieke toetsingsgronden naast de reeds in de Awb geregelde toetsingsgrond «strijd met het recht» in de desbetreffende wetsbepalingen van de WRO op te nemen. Het gaat dus om aanvullende toetsingsgronden naast de algemeen geldende toetsingsgrond «strijd met het recht», die in artikel 10:27 Awb is opgenomen.

Het betreft zowel de gronden die het mogelijk maken om over te gaan tot onthouding van goedkeuring door gedeputeerde staten aan bestemmingsplannen, aan uitwerkings- en wijzigingsplannen ingevolge artikel 11 WRO en aan regionale structuurplannen, als de gronden voor gedeputeerde staten om de afgifte van een verklaring van geen bezwaar te weigeren alvorens het gemeentebestuur op grond van artikel 19 een vrijstelling van het geldende bestemmingsplan kan verlenen en eventueel in samenhang daarmee een aanlegvergunning op grond van artikel 46 WRO dan wel een bouwvergunning ex artikel 50 van de Woningwet af kan geven. Voorts betreft het de verklaring van geen bezwaar ten aanzien van vrijstelling en nadere eisen als bedoeld in artikel 15 en de vergunning voor de in artikel 16 bedoelde werken.

Bij de toezichthoudende rol van gedeputeerde staten in de ruimtelijke ordeningsprocedures speelt een aantal motieven een rol. Het betreft hier onder meer het motief van de beleidsbewaking en coördinatie, bijvoorbeeld toetsing van gemeentelijke maatregelen aan beleid van provincie en rijk. Om te voorkomen dat gemeenten pas na de vaststelling geconfronteerd worden met mogelijke redenen voor de provincie om al dan niet gedeeltelijk tot onthouding van goedkeuring over te gaan, wordt ingevolge artikel 10 van de Bro'85 voorafgaande aan de tervisielegging van een ontwerp (voor)overleg met de betrokken diensten van provincie en rijk voorgeschreven.

Voorts kan het motief van kwaliteitsbewaking een rol spelen, evenals een financieel motief, bijvoorbeeld met betrekking tot de uitvoerbaarheid van gemeentelijke plannen. Bij de verklaring van geen bezwaar wordt in het kader van de bestuurlijke verhoudingen uitgegaan van een soortgelijk vroegtijdig overleg.

Als algemene grond voor onthouding van goedkeuring c.q. het weigeren een verklaring van geen bezwaar af te geven is in de WRO gekozen voor «strijd met een goede ruimtelijke ordening». Voor de onthouding van goedkeuring aan een bestemmingsplan is daaraan een extra grond toegevoegd, nl. «indien de ingebrachte bedenkingen daartoe aanleiding geven» (zie hierna). Een en ander geldt dus naast de «strijd met het recht» als algemene toetsingsgrond ingevolge de Awb.

#### Toetsing bij bestemmingsplannen

Aparte aandacht verdient de rol van gedeputeerde staten inzake rechten en belangenbescherming bij de goedkeuring van bestemmingsplannen. Hierbij vervullen gedeputeerde staten immers een dubbele rol. Enerzijds zijn zij belast met een toezichthoudende functie op het door de raad van een gemeente vastgestelde bestemmingsplan, anderzijds vervullen zij een rol als «beroepsinstantie» in verband met de bij hen tegen het bestemmingsplan ingebrachte bedenkingen.

De dubbele rol van gedeputeerde staten bij de toetsing van bestemmingsplannen is in de jurisprudentie veelvuldig aan de orde gekomen. Genoemd kunnen worden de koninklijke besluiten van 15 juni 1989, nr. 89.014646, van 28 februari 1990, nr. 90.004997 en van 12 juli 1990, nr. 90.016573. Ook kan nog gewezen worden op een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State d.d. 12 oktober 1995 inzake een verklaring van geen bezwaar (AB 1996, nr 41).

Uit de jurisprudentie komt naar voren dat gedeputeerde staten bestemmingsplannen moeten toetsen aan vereisten van rechtmatigheid en doelmatigheid, waarbij zij hun eigen oordeel omtrent hetgeen een goede belangenafweging in het kader van een goede en doelmatige ruimtelijke ordening vereist, in de plaats mogen stellen van het oordeel van het gemeentebestuur. Tegen het vastgestelde plan ingebrachte bedenkingen moeten zij voluit beoordelen.

Om aan de toezichthoudende rol van gedeputeerde staten recht te kunnen doen, is, gelet op de hiervoor genoemde criteria voor toetsing alsmede gelet op de jurisprudentie, de algemene toetsingsgrond «strijd met het recht» te beperkt. Daarom wordt voorgesteld dat gedeputeerde staten aan een bestemmingsplan ook goedkeuring kunnen onthouden indien de ingebrachte bedenkingen daartoe aanleiding geven dan wel wegens strijd met een goede ruimtelijke ordening. Dit is weliswaar een vrij ruim criterium, maar het omvat wel de zeer uiteenlopende aspecten die bij toetsing een rol kunnen spelen, mede gelet op de uiteenlopende toetsingsgronden en de dubbele rol die gedeputeerde staten in de bestemmingsplanprocedure vervullen.

Weliswaar kent artikel 10, eerste lid, van de WRO ook het criterium «een goede ruimtelijke ordening», maar dit is, gelet op de strekking van de bepaling, niet voldoende om als grond voor het onthouden van goedkeuring bij bestemmingsplannen te kunnen volstaan met «strijd met het recht». Artikel 10 bevat een algemene norm ten aanzien van bestemmingsplannen, en richt zich tot de gemeente met de boodschap dat bij het opstellen van bestemmingsplannen coördinatie plaatsvindt van alle belangen die bij het gebruik van de in het plan opgenomen grond zijn betrokken.

#### Overige toezichtsrelaties

Voor de overige in de wet opgenomen toezichtsrelaties is eveneens de grond voor het onthouden van goedkeuring dan wel het weigeren van de verklaring van geen bezwaar opgenomen, waarbij die grond is aangepast

aan het desbetreffende aan toezicht onderworpen besluit. Het betreft het toezicht bij een uitwerking of wijziging op grond van artikel 11, bij vrijstellingen op grond van de artikelen 15, 16 en 19, bij het regionaal structuurplan als bedoeld in artikel 36e, en bij de aanlegvergunning als bedoeld in artikel 46.

Ingeval er sprake is van een beschermd stads- of dorpsgezicht is tenslotte gekozen voor de weigeringsgrond «strijd met het belang van het aangewezen stads- of dorpsgezicht».

Er zij volledigheidshalve nog op gewezen dat wanneer strijd met het recht wordt geconstateerd, onthouding van goedkeuring niet verplicht is. Zoals aangegeven in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel derde tranche Awb (kamerstukken II 1993/94, 23 700, nr. 3, p. 188), zijn er situaties denkbaar dat deze strijd zo beperkt is, dat onthouding van goedkeuring een te zwaar middel zou zijn. Te denken valt daarbij aan de gebreken die worden bedoeld in artikel 6:22 Awb.

Gedeputeerde staten wordt aldus de mogelijkheid geboden om, ondanks schending van een vormvoorschrift door het gemeentebestuur, het bestreden besluit in stand te laten. Criterium hiervoor is dat de belanghebbenden hierdoor niet geschaad worden.

Bij de wijziging van de WRO in 1985 zijn de termijnen van de procedure van totstandkoming van een bestemmingsplan nauwkeurig onder de loep genomen en drastisch verkort. Deze termijnen blijken in de praktijk goed te voldoen. Het ligt dan ook niet in de rede bij de aanpassing van de WRO aan de Awb langere termijnen te introduceren dan de nu gangbare. Daarom is bij de goedkeuring van een bestemmingsplan afgeweken van de mogelijkheden van verdaging in artikel 10:31, tweede en derde lid, Awb. Ditzelfde geldt voor de besluiten omtrent de verklaring van geen bezwaar ingevolge de artikelen 19 en 46 WRO en de hiermee nauw verbonden artikelen 50 en 51 van de Woningwet.

#### *Wijzigingen in rechtsbescherming*

Inzake planologische kernbeslissingen, streekplannen en regionale structuurplannen is in dit wetsvoorstel bepaald dat alleen dié onderdelen van deze plannen besluiten zijn, en dus op rechtsgevolg gericht, die als een concrete beleidsbeslissing zijn aangemerkt. A contrario betekent dit dat de andere onderdelen van deze plannen indicatief zijn en dus níet op rechtsgevolg zijn gericht. Alhoewel deze indicatieve onderdelen naar hun aard dus geen besluiten zijn in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, zijn, teneinde elk misverstand op het punt van beroep uit te sluiten, pkb's, streekplannen en regionale structuurplannen op de negatieve lijst van de Awb geplaatst. In hoofdstuk IXA van de WRO is tenslotte geregeld dat tegen de concrete beleidsbeslissingen uit deze plannen wel beroep open staat.

Reeds eerder in deze toelichting is ingegaan op de plaatsing van het gemeentelijk structuurplan op de negatieve lijst van de Awb.

Voorts is de weigering door het gemeentebestuur tot toepassing van de in artikel 11 van de WRO opgenomen uitwerkingsplicht of wijzigingsbevoegdheid van de negatieve lijst van de Awb geschrapt. Het positieve besluit blijft op de negatieve lijst gehandhaafd, aangezien, evenals bij het bestemmingsplan, dat besluit aan goedkeuring is onderworpen en tegen dat goedkeuringsbesluit vervolgens rechtsbescherming mogelijk is. Bij de weigering ligt dit echter anders. Het kader voor de wijziging of uitwerking is al in het onderliggende bestemmingsplan aangegeven, en indien de gemeente weigert om aan de gevraagde uitwerkingsplicht of wijzigings-

bevoegdheid gevolg te geven, ligt het in de rede dat hiertegen beroep bij de bestuursrechter mogelijk is.

Bij de inwerkingtreding van de Awb was zowel het positieve als het negatieve besluit omtrent vaststelling van een voorbereidingsbesluit niet voor beroep bij de bestuursrechter vatbaar, in verband met de plaatsing van artikel 21, eerste lid van de WRO op de bij de Awb behorende negatieve lijst. Een belangrijke reden hiervoor was dat een voorbereidingsbesluit vrijwel altijd genomen werd met het oog op een vrijstellingsprocedure op grond van artikel 19, en veelal in samenhang met de anticiperende vergunningprocedure van artikel 50 Woningwet of artikel 46 van de WRO. Degene die door het nemen of het weigeren van een voorbereidingsbesluit in z'n belangen getroffen was, kon deze vervolgens bij de bestuursrechter aanvechten in samenhang met het besluit inzake vrijstelling c.q. bouw- of aanlegvergunning. Op deze wijze werd cumulatie van rechtsbescherming voorkomen, zonder dat een burger onredelijk in zijn rechten werd gekort.

Met de verzelfstandiging van de procedure van artikel 19 van de WRO, in samenhang met artikel 50 van de Woningwet en artikel 46 van de WRO, is bij het verlenen van vrijstelling het procedurele vereiste van het nemen van een voorbereidingsbesluit komen te vervallen. Daarmee herkrijgt het voorbereidingsbesluit weer volledig zijn oorspronkelijke materiële functie als beschermingsinstrument door aanhouding van bouw- en aanlegvergunningen.

Gelet op deze loskoppeling van artikel 19 WRO ligt het nu in de rede om zowel de positieve als de negatieve beslissing omtrent het nemen van een voorbereidingsbesluit zelfstandig appellabel te maken. Derhalve is artikel 21, eerste lid van de WRO in z'n geheel van de negatieve lijst geschrapt.

Het besluit van de gemeenteraad inzake vaststelling van een bestemmingsplan blijft in z'n geheel op de negatieve lijst van de Awb gehandhaafd (artikel 25 van de WRO).

Bij vaststelling van het bestemmingsplan is er geen reden om dat besluit aan de rechter voor te leggen, aangezien het bestemmingsplan aan de goedkeuring van gedeputeerde staten is onderworpen en hiertegen rechtsbescherming openstaat.

Het handhaven van het uitsluiten van beroep tegen de weigering door de gemeenteraad een bestemmingsplan vast te stellen heeft een principiële karakter. Daarbij spelen de volgende overwegingen een rol. De gemeenteraad is verantwoordelijk voor een goede ruimtelijke inrichting van het gemeentelijk grondgebied. Waar het gaat om het vaststellen van bestemmingsplannen ten behoeve van die ruimtelijke inrichting, is de gemeenteraad gehouden aan twee in de WRO vervatte verplichtingen. In de eerste plaats wordt gewezen op de in artikel 10 van de WRO vervatte verplichting bestemmingsplannen vast te stellen voor het buitengebied. In de tweede plaats schrijft artikel 33 van de WRO voor dat een bestemmingsplan ten minste eenmaal in de tien jaren moet worden herzien.

Afgezien van deze in de WRO vervatte verplichtingen, is het een zaak van de gemeenteraad te bepalen of en op welk moment ten behoeve van de ruimtelijke inrichting een bestemmingsplan(herziening) is geboden. Gebruikmaking van die bevoegdheid moet niet afhankelijk worden gesteld van de individuele belangen van de burgers in de gemeente. De bevoegdheid c.q. plicht om in het algemeen belang beleid te maken door een daartoe democratisch gekozen orgaan moet niet worden verward met de wens van een individu om eigen belangen te verwezenlijken die afwijken van vigerend beleid. Als een burger een activiteit wil verrichten in afwijking van vigerend beleid, of ontwikkelingen wil voorkomen die op

basis van vigerend beleid zijn toegestaan, is het een oneigenlijke methode om de gemeenteraad – eventueel via de rechter – te dwingen nieuw beleid te gaan maken; die burger kan zich in die situatie bedienen van rechtstreekse daartoe geëigende middelen.

Indien een burger een bepaald project wil realiseren of een bepaalde activiteit wil ondernemen in afwijking van het vigerende bestemmingsplan, krijgt die burger met dit wetsvoorstel de mogelijkheid om de weg van de verzelfstandigde projectprocedure van artikel 19 te bewandelen, in samenhang met de anticipatie op grond van artikel 50 Woningwet c.q. artikel 46 WRO. Tegen het positieve of negatieve besluit inzake vrijstelling, al dan niet in samenhang met een besluit inzake een bouw- of aanlegvergunning, staat volledige rechtsbescherming open, te weten in eerste instantie bij de rechtbank en in hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak.

Indien een burger bepaalde ontwikkelingen wil voorkomen die op basis van het vigerende beleid zijn toegestaan, is de eerste stap die geboden is, het verzoek van die burger aan de gemeenteraad om een voorbereidingsbesluit te nemen. Immers, met dat besluit wordt de bestaande situatie bevroren. Indien de gemeente dat verzoek weigert, staat – ingevolge dit wetsvoorstel – eveneens beroep – in twee instanties – open bij de rechter. Hetzelfde geldt overigens voor organisaties die binnen de gemeente een bepaalde activiteit willen realiseren, of juist willen tegengaan. Door de ruime interpretatie van het begrip belanghebbende hebben ook organisaties, zoals bijvoorbeeld een natuurbeschermingsorganisatie, gelegenheid zich tot de rechter te wenden.

De individuele burger wordt door het ontbreken van een beroepsmogelijkheid tegen een weigering een bestemmingsplan vast te stellen op het punt van rechtsbescherming dan ook niet in zijn belangen geschaad. Die belangen zijn gewaarborgd door de weg van artikel 19 of die van het voorbereidingsbesluit.

Het daarnaast introduceren van een bestuursrechtelijke voorziening ten aanzien van de weigering een bestemmingsplan vast te stellen, zou tot een onnodige juridificering leiden.

## **ARTIKELEN**

Opmerking vooraf. Waar in deze artikelsgewijze toelichting wijzigingen worden toegelicht die aanpassingen bevatten aan de derde tranche van de Awb, is zoveel mogelijk aangesloten bij de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel derde tranche Awb I (kamerstukken II 1996/97, 25 289, nr. 3).

### **Artikel I**

#### **A**

De begripsomschrijvingen zijn uitgebreid met de planologische kernbeslissing en met de concrete beleidsbeslissing.

De planologische kernbeslissing is een al ouder begrip dat tot dusver in het Bro'85 was opgenomen.

Ook de concrete beleidsbeslissing is als zodanig niet nieuw; de wijze waarop hieraan invulling is gegeven, met name sedert de behandeling van Wet Voltooiing eerste fase herziening rechterlijke organisatie (kamerstukken II 1992/93, 22 495, nr. 6), maakt echter een verduidelijking van dit begrip gewenst.

Het kenmerkende van de concrete beleidsbeslissing zoals deze nu in de begripsbepaling en in de regeling van pkb, streekplan en regionaal structuurplan wordt geformuleerd, is:

- een duidelijk, als zodanig herkenbaar besluit;
- onderdeel van een pkb, streekplan of regionaal structuurplan;
- in acht te nemen bij nadere ruimtelijke planvorming;
- alleen tegen dat onderdeel beroep, geen bezwaar;
- beroep bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in eerste en enige aanleg.

Het eerste kenmerk houdt in dat de concrete beleidsbeslissing in het plan als zodanig duidelijk moet worden aangegeven door het bestuursorgaan dat het plan vaststelt. Het belang van de herkenbaarheid geldt allereerst voor de burger die moet weten dat dat de concrete beleidsbeslissing is, die hij zal moeten bestrijden om niet later bij de totstandkomingsprocedure van de ruimtelijke plannen van andere bestuursorganen, waarin die concrete beleidsbeslissing is verwerkt, niet ontvankelijk verklaard te worden. Dubbel beroep is via artikel 24 van de WRO uitgesloten. Dit artikel stelt immers dat een onderdeel van het ontwerp-bestemmingsplan dat zijn grondslag vindt in een concrete beleidsbeslissing niet via de bestemmingsplanprocedure bestreden kan worden. Tegen zo'n onderdeel staat derhalve ook geen beroep open. Deze herkenbaarheid is voorts van groot belang voor andere bestuursorganen die die concrete beleidsbeslissing in hun nadere ruimtelijke planvorming moeten laten doorwerken, het derde kenmerk.

De mogelijkheid van bezwaar tegen een concrete beleidsbeslissing in een pkb is expliciet uitgesloten ingevolge artikel 54, eerste lid, onder a, in hoofdstuk IXA Bezwaar en beroep. De regeling van het beroep tegen een concrete beleidsbeslissing tenslotte is neergelegd in de artikelen 54, tweede lid, onder a, en 56, eerste lid.

## B

In artikel 2a is met zoveel woorden vermeld dat een concrete beleidsbeslissing in de pkb kan worden opgenomen. Voorts is hier het rechtsgevolg van een dergelijke beslissing geregeld. Dit houdt in dat deze beslissing bij de vaststelling of herziening van ruimtelijke plannen door het rijk zelf, door provincies, regio's en gemeenten in acht moet worden genomen.

In het tweede lid van artikel 2a is de relatie tot afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht verduidelijkt en is voorts toegevoegd dat de stukken ook buiten werkuren kunnen worden ingezien, dat een mondelinge toelichting wordt verstrekt en dat zienswijzen bij de eerstverantwoordelijke minister kenbaar moeten worden gemaakt. De termijn van terinzageligging en die voor het kenbaar maken van zienswijzen zijn gelijk geschakeld, zoals ook bij de andere ruimtelijke plannen.

Ter aanpassing aan de Derde tranche Awb is de goedkeuring van de planologische kernbeslissing door beide Kamers der Staten-Generaal vervangen door instemming. Het betreft hierbij immers geen goedkeuring in de zin van artikel 10:25 van de Awb, dat goedkeuring bindt aan een bestuursorgaan. Ingevolge artikel 1:1, tweede lid, worden beide Kamers der Staten-Generaal expliciet niet als zodanig aangemerkt. Deze aanpassing in terminologie noodzaakt tevens tot een aanpassing ter zake van de regeling van bezwaar. In artikel 54, eerste lid, onder a, wordt bezwaar tegen de vaststelling van een in een pkb opgenomen concrete beleidsbeslissing uitgesloten.

De inhoud van het tiende lid is opgenomen in het hoofdstuk Bezwaar en beroep: in artikel 54, tweede lid, onder a, is de rechtsgang naar de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State als rechter in eerste en enige aanleg opgenomen. In artikel 56, eerste lid, onder a, is de

bevoegdheid tot het instellen van beroep voor een ieder tegen de concrete beleidsbeslissing geregeld. Voor het overige is de pkb niet voor beroep vatbaar ingevolge plaatsing op de negatieve lijst van de Awb. Zie ook artikel V.

## C

De wijzigingen in dit onderdeel voorgesteld, betreffen slechts technische aanpassingen, die samenhangen met de voorstellen in de onderdelen A en B, onder 4 en 5.

## D en E

In artikel 4a is de totstandkomingsprocedure zo veel mogelijk aangepast aan de procedure van afdeling 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht. Omdat echter deze afdeling geheel is toegesneden op de voorbereiding van beschikkingen op aanvraag en artikel 4a betrekking heeft op de totstandkoming van een (streek)plan kon niet zonder meer de uitgebreide voorbereidingsprocedure van afdeling 3.5 van overeenkomstige toepassing worden verklaard. Paragraaf 3.5.6 van de Awb ziet weliswaar onder meer op ambtshalve te nemen besluiten, maar deze regeling is wel erg summier. Derhalve was het nodig de procedure van voorbereiding van het streekplan geheel uit te schrijven. Hierbij zijn ook bestaande (specifieke) eisen, die de WRO vanouds aan de totstandkoming van ruimtelijke plannen stelt, in de procedure geïncorporeerd.

Deze gang van zaken is overigens niet nieuw, ook in de Tracéwet is bij de voorbereidingsprocedure van de trajectnota dezelfde lijn gevolgd.

Daarnaast is de totstandkomingsprocedure van het streekplan geharmoniseerd met die van andere plannen.

Net als bij de pkb in artikel 2a, eerste lid, is bij het streekplan in artikel 4a, eerste lid, met zoveel woorden gesteld dat het plan een concrete beleidsbeslissing kan bevatten. Verder is bepaald dat deze beslissing bij de vaststelling of herziening van ruimtelijke plannen door de regio of de gemeente in acht moeten worden genomen. Het gaat daarbij om het regionaal structuurplan, het (inter-)gemeentelijke structuurplan, het bestemmingsplan en het stadsvernieuwingsplan.

De mogelijkheid bestaat dat een gemeente vrijwel direct inspeelt op die concrete beleidsbeslissing en deze in een bestemmingsplan opneemt. Indien die concrete beleidsbeslissing in kennelijke strijd zou zijn met het nationaal ruimtelijk beleid, is een dergelijke gang van zaken niet doelmatig. Om te voorkomen dat de concrete beleidsbeslissing direct doorwerkt in het bestemmingsplan is voorzien in de mogelijkheid voor de Minister van VROM direct toepassing te geven aan artikel 6, te weten de opdracht tot vaststelling of herziening van een streekplan en het geven van aanwijzingen met betrekking tot de inhoud daarvan. Het nieuwe artikel 4b voorziet hierin. De minister kan deze bevoegdheid echter uitsluitend uitoefenen indien de inspecteur van de ruimtelijke ordening eerder in de procedure in een bedenking te kennen heeft gegeven dat hij de concrete beleidsbeslissing in kennelijke strijd acht met het nationaal ruimtelijk beleid. Als de concrete beleidsbeslissing niet reeds in het ontwerp-plan opgenomen was, maar provinciale staten zijn voornemens een concrete beleidsbeslissing bij de vaststelling op te nemen, dient de inspecteur van de ruimtelijke ordening alsnog in de gelegenheid te worden gesteld hiertegen bedenkingen te kunnen inbrengen. De laatste volzin van het zesde lid van artikel 4a strekt hiertoe.

Artikel 4b vertoont duidelijke trekken van de regeling van de vervangingsbevoegdheid van de minister bij de totstandkoming van het bestemmingsplan. Indien de criteria voor de toepassing van de bevoegdheid aanwezig zijn wordt de bekendmaking van het streekplan



opgeschort om de minister in de gelegenheid te stellen van zijn aanwijzingsbevoegdheid met betrekking tot de gewraakte concrete beleidsbeslissing gebruik te maken. Gebeurt dit ook inderdaad, dan treedt het plan in werking met uitzondering van het desbetreffend onderdeel, dat zal moeten worden aangepast conform de gegeven aanwijzing.

Het vijfde lid (nieuw) regelt de fase van de bedenkingen in de voorbereidingsprocedure. In verband met de omstandigheid dat het hier een plan betreft en geen beschikking op aanvraag, is een compromis gezocht tussen de regeling van afdeling 3.5.6 en die van 3.5.4 van de Awb. Hierbij is ook rekening gehouden met de in de ruimtelijke ordening bestaande mogelijkheid om te reageren op een ontwerp-plan. De bedenkingen zullen wel schriftelijk moeten worden ingebracht maar daarna is er voor belanghebbenden en «bedenkers» gelegenheid tot een gedachtenwisseling, waarvan verslag wordt gedaan aan de aanwezigen.

In verband met de herschikking van de motiveringsbepalingen in de Awb van afdeling 4.1.4 naar afdeling 3.7 geldt de motiveringsplicht voortaan ook voor besluiten van algemene strekking. Als gevolg hiervan kan in het zesde lid (nieuw) van artikel 4a de motiveringseis vervallen. Het is vanzelfsprekend dat de motivering van het besluit tot vaststelling van het plan ingaat op de over het ontwerp kenbaar gemaakte bedenkingen en op de redenen, die hebben geleid tot afwijking van het ontwerp.

Daarnaast is in het zevende lid van artikel 4a naar analogie van artikel 24 WRO de mogelijkheid van een dubbele procedure bij een concrete beleidsbeslissing uitgesloten. Als het streekplan strekt tot doorwerking van een concrete beleidsbeslissing in een pkb dan is die doorwerking als zodanig niet vatbaar voor bedenkingen.

Door het opnemen van de bepalingen dat een concrete beleidsbeslissing bij nadere planvaststelling in acht genomen moet worden is er geen aanleiding de van wezenlijk belang zijnde beslissing in de wet te handhaven. In het kader van de wijziging van het Bro'85 zullen de vormgeving en inrichting van het streekplan nader worden gezien.

Het tiende lid van artikel 4a bepaalt dat een concrete beleidsbeslissing uitsluitend in het streekplan zelf en niet pas in de uitwerking of afwijking daarvan kan worden geïntroduceerd.

Tenslotte, hoewel de procedure van totstandkoming van een streekplan nu zo veel mogelijk langs de lijnen van afdeling 3.5 van de Awb verloopt, is om misverstanden dienaangaande uit te sluiten in artikel 54, eerste lid, onder a, bepaald dat tegen de vaststelling van een in een streekplan opgenomen concrete beleidsbeslissing geen bezwaar als bedoeld in artikel 7:1 van de Awb mogelijk is.

F

De toevoeging van een tweede lid aan artikel 5 inzake de herziening en intrekking van een streekplan is een harmonisatie met de regeling van de herziening en intrekking van een bestemmingsplan ingevolge de artikelen 34 en 35 WRO.

G

In het vijfde lid van artikel 6 wordt naar analogie van de regeling in artikel 37 voorgesteld bedenkingen tegen een opdracht tot vaststelling of herziening van een streekplan en aanwijzingen omtrent de inhoud hiervan niet zelfstandig te laten inbrengen maar deze in te bedden in de

totstandkomingsprocedure van het plan waarin die opdracht of die aanwijzingen zijn vertaald. Door plaatsing van artikel 6, eerste en tweede lid, op de zgn. negatieve lijst (zie Artikel V, onder 2) wordt een afzonderlijk beroep uitgesloten.

H

Dit onderdeel bevat slechts een technische aanpassing.

I

Ook de procedure van totstandkoming van een structuurplan is geheel uitgeschreven ter wille van de duidelijkheid. Inhoudelijk gaat het om de voorbereidingsprocedure van Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht, aangevuld met terinzageliggende gedurende enkele uren buiten werktijd en de mogelijkheid van kosteloze mondelinge toelichting. Op dit punt dus harmonisatie met de andere ruimtelijke plannen.

J

De tekst van artikel 9 is geharmoniseerd met de regeling van de bekendmaking van de andere ruimtelijke plannen. De mogelijkheid tot het opnemen van concrete beleidsbeslissingen in een structuurplan is geschrapt. In het algemeen deel van deze memorie is hierop al ingegaan. Ik verwijs naar de passages onder het opschrift «Functie structuurplan».

K

Het eerste lid van artikel 11 is aangevuld met een volzin waardoor de in de praktijk gebleken onduidelijkheid over de relatie tussen de wijzigingsbevoegdheid en de uitwerkingsplicht wordt weggenomen. Expliciet is nu bepaald dat de wijzigingsbevoegdheid een uitwerkingsplicht kan inhouden. Een en ander moet natuurlijk wel blijven binnen de bij het plan te bepalen grenzen en volgens de bij het plan te geven regelen. Het bestemmingsplan dat moet worden uitgewerkt of gewijzigd als bedoeld in artikel 11 dient te voorzien in een regeling van de wijze waarop belanghebbenden hun zienswijzen over die uitwerking of wijziging te berde kunnen brengen. Een expliciete vermelding in het tweede lid van het overleg met de belanghebbenden is hierdoor overbodig en kan worden geschrapt. Ditzelfde geldt voor de mededeling van de uitkomsten van het overleg aan gedeputeerde staten. Het besluit tot vaststelling van de uitwerking of wijziging zal immers ingevolge de Algemene wet bestuursrecht de motivering moeten bevatten, inclusief de wijze waarop rekening is gehouden met de naar voren gebrachte zienswijzen.

Het horen van de inspecteur van de volkshuisvesting is in de huidige tijd niet meer nodig en kan worden geschrapt.

In het vernummerde derde lid wordt aangesloten bij de in artikel 10:31, eerste lid, van de Awb gebezigde terminologie. Verdaging is mogelijk maar, anders dan in artikel 10:31, tweede lid, van de Awb, slechts eenmaal voor ten hoogste acht weken. Eventuele verdaging in verband met advisering als bedoeld in het derde lid van dat artikel komt daardoor niet meer aan de orde.

In het vernummerde vierde lid is als criterium voor weigering van de goedkeuring opgenomen: strijd met een goede ruimtelijke ordening. De aard van de ingebrachte bedenkingen, een criterium dat bij de goedkeuring van het bestemmingsplan wel een rol speelt, is hierbij niet opgenomen. Anders dan bij de beoordeling van het zgn. moederplan hebben gedeputeerde staten bij de uitwerking of wijziging immers slechts

een toezichhoudende rol. In het algemeen deel van deze memorie is al op dit verschil in toetsing en derhalve in het ter zake in de WRO voorgescreven criterium voor weigering van de goedkeuring ingegaan. Ik wil daarnaar verwijzen.

Het besluit van gedeputeerde staten wordt door burgemeester en wethouders bekendgemaakt door terinzagelegging van het besluit met het uitwerkings- of wijzigingsplan en het desbetreffende bestemmingsplan ter gemeentesecretarie na de in de WRO gebruikelijke wijze van voorafgaande kennisgeving van die terinzagelegging. Ook bij een uitwerking of wijziging die geen goedkeuring behoeft, geschiedt de bekendmaking door terinzagelegging van het desbetreffend besluit met de bijbehorende plannen.

De regeling van het beroep is uit artikel 11 geschrapt en overgebracht naar het hoofdstuk Bezwaar en beroep. In artikel 54, tweede lid, onder b en c, is het beroep op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geregeld tegen een besluit van gedeputeerde staten omtrent goedkeuring van het besluit tot uitwerking of wijziging respectievelijk tegen een besluit tot vaststelling van een uitwerking of wijziging van het bestemmingsplan, dat geen goedkeuring behoeft. Op de inwerkingtreding van het besluit omtrent goedkeuring respectievelijk vaststelling van een uitwerking of wijziging is voorts de specifieke regeling ex artikel 56b, eerste lid, van toepassing. Voor het overige gelden er geen afwijkingen, hetgeen onder meer betekent dat overeenkomstig de Awb beroep open staat voor een belanghebbende.

#### L en M

In de artikelen 15, tweede lid, en 16 zijn de criteria voor weigering van de verklaring van geen bezwaar opgenomen. (Zie ook hiervoor het Algemeen Deel, onder Criteria voor onthouding van goedkeuring/weigering verklaring van geen bezwaar). Volledigheidshalve wijs ik er op dat het hier niet om rechtstreeks uit de wet voortvloeiend toezicht gaat, maar om een van gemeentewege in het bestemmingsplan opgenomen toetsing door gedeputeerde staten. Aan de hierbij te volgen procedure kunnen bij het plan zelf regels worden gesteld; de wet voorziet hier niet in. De bij artikel 15 opgenomen bundeling van de rechtsbescherming van de verklaring van geen bezwaar aan het besluit waarop de verklaring betrekking heeft is verplaatst naar artikel 55, onder a. In dit artikel-onderdeel is nu ook de verklaring van geen bezwaar ingevolge artikel 16 betrokken.

Aan het derde lid van artikel 15 is voorts nog de mogelijkheid toegevoegd om aan de vrijstelling een termijn te verbinden waarbinnen de vrijstelling moet zijn toegepast. Het is immers niet de bedoeling dat een verleende vrijstelling pas vele jaren later ten uitvoer wordt gelegd.

#### N

Onder de huidige regelgeving kan voor bouwwerken van geringe/beperkte betekenis in bij algemene maatregel van bestuur aan te geven gevallen vrijstelling worden verleend door burgemeester en wethouders zonder dat hiervoor een verklaring van geen bezwaar van gedeputeerde staten is vereist. Het gaat hierbij om de zogenoemde «planologische kruimelgevallen». Deze kruimelgevallen zijn momenteel gekoppeld aan de bouwwerken die ingevolge de Woningwet meldingplichtig zijn en zijn neergelegd in het Besluit meldingplichtige bouwwerken. Dat besluit stoelt derhalve op zowel artikel 18a van de WRO als artikel 42 van de Woningwet.

Overeenkomstig het kabinetsstandpunt evaluatie WRO/Bro wordt nu

voorgesteld artikel 18a te verruimen tot «een afwijking van geringe planologische betekenis». Hiermee wordt beoogd de lijst planologische kruimels «te schonen» en te verruimen, alsmede om het mogelijk te maken vrijstelling te verlenen zonder voorafgaand toezicht van gedeputeerde staten voor gebruiksveranderingen van geringe planologische betekenis.

Deze voorstellen sluiten goed aan bij de voorstellen met betrekking tot de evaluatie van de Woningwet, waarin wordt voorgesteld de categorie meldingsplichtige bouwwerken – met uitzondering van de beschermde stads- en dorpsgezichten – af te schaffen en deze bouwvergunningvrij te maken. Daarmee vervalt ingevolge artikel 20 van de WRO tevens de toetsing van deze bouwwerken aan het bestemmingsplan.

O

In artikel 18b zijn de procedureregels opgenomen die bij toepassing van de artikelen 17, 18 en 18a moeten worden gevolgd. Zij zijn afgesplitst van de regeling in artikel 19a die nu uitsluitend de te volgen procedure bij artikel 19 bevat. In artikel 18b is aangesloten bij de procedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht met een drietal verbijzonderingen onder a tot en met c.

P

Over de wijziging van artikel 19 is in het algemeen deel van deze memorie van toelichting in hoofdstuk «De zelfstandige projectprocedure» al het nodige vermeld, met name over de opzet van de zelfstandige projectprocedure op lokaal niveau.

Voor de toepassing van artikel 19 wordt niet meer de eis gesteld dat blijkens een genomen voorbereidingsbesluit of een in procedure gebrachte planherziening het geldende plan verouderd is. De aanvraag wordt op zijn eigen merites beoordeeld. Van wezenlijk belang is daarbij de beschrijving van het betrokken project en de ruimtelijke onderbouwing van de afwijking waarvoor vrijstelling wordt gevraagd. Aan de hand daarvan moet immers het belang van het betrokken project worden afgewogen tegen het belang van de geldende planologische regeling en de eventuele bereidheid om aan de afwijking medewerking te verlenen.

In het algemeen deel is ook al ingegaan op de overheveling van de vrijstellingsbevoegdheid van burgemeester en wethouders naar de gemeenteraad.

Bij het verlenen van de vrijstelling kan nu ook een termijn worden gesteld waarbinnen de vrijstelling geëffectueerd moet zijn. De van overeenkomstige toepassing verklaring van het gewijzigde artikel 15, derde lid, strekt hiertoe.

In het tweede lid is het preventief toezicht van gedeputeerde staten door middel van de verklaring van geen bezwaar, de inspecteur van de ruimtelijke ordening gehoord, op de vrijstelling ingevolge artikel 19 WRO gehandhaafd, ook nu het een zelfstandige projectprocedure betreft.

De mogelijke weigeringsgrond voor een verklaring van geen bezwaar is toegevoegd aan het tweede lid. Zie hiervoor ook het Algemeen deel van deze toelichting onder Criteria voor onthouding van goedkeuring/weigering van de verklaring van geen bezwaar. Gelet op het belang van een spoedige totstandkoming van een verklaring van geen bezwaar ex artikel 19, geldt een kortere beslistermijn (acht weken) dan ingevolge de hoofdregel van artikel 10:31, eerste lid, van de Awb. Om dezelfde reden zijn de mogelijkheden tot verdaging (artikel 10:31, tweede en derde lid,

Awb) uitgesloten. Bovendien wordt hier ook, anders dan in het vierde lid van artikel 10;31 Awb, bepaald dat het rechtsgevolg van overschrijding van de beslistermijn weigering van de verklaring betekent.

In het nieuwe derde lid is aangehaakt bij het Kabinetsstandpunt Fryslân fernijt waar de mogelijkheid van een algemene verklaring van geen bezwaar weer is overwogen. Gedeputeerde staten kunnen afzien van de verklaring in bij algemene maatregel van bestuur aan te geven gevallen. Beoogd wordt in het Bro'85 deze gevallen aan te geven. Zie hiervoor ook het algemeen deel van deze memorie.

Nu voor het verlenen van een vrijstelling als bedoeld in artikel 19 ten behoeve van een project de rechtstreekse band met het (toekomstige) bestemmingsplan wat wordt losgelaten, is het niet denkbeeldig dat zo'n project kennelijke strijd met het nationaal ruimtelijk beleid kan opleveren. Het is de taak van de inspecteur van de ruimtelijke ordening hierop toe te zien. Als hij kennelijke strijd met het nationaal ruimtelijk beleid constateert en gedeputeerde staten niettemin de verklaring verlenen, wordt de werking van dit besluit opgeschort ten behoeve van een eventuele interventie van de Minister van VROM. Deze heeft acht weken de tijd de verklaring van gedeputeerde staten te vervangen door een weigering van de verklaring.

Volledigheidshalve, indien het gaat om weigering van een verklaring van geen bezwaar die in kennelijke strijd is met het nationaal ruimtelijk beleid dan ligt een andere benadering in de rede, en wel via artikel 40 WRO, de zgn. nimby-bepaling.

Q

De procedure die bij artikel 19 gevolgd moet worden is opgenomen in artikel 19a. De procedure voor de overige vrijstellingsmogelijkheden is nu apart geregeld in artikel 18b. Bij deze splitsing is ook inhoudelijk een onderscheid tussen beide procedures aangebracht. Bij artikel 19 is de gang van zaken nu geënt op de uitgebreide voorbereidingprocedure van afdeling 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht.

R

In artikel 21 is «de datum» van inwerkingtreding van een voorbereidingsbesluit vervangen door: de dag. Aldus wordt bewerkstelligd dat het voorbereidingsbesluit niet een specifieke datum voor inwerkingtreding behoeft te vermelden, maar dat daarbij kan worden bepaald dat dat besluit in werking treedt met ingang van de dag waarop het besluit ter inzage wordt gelegd. Dit is dan wel het vroegste moment waarop de inwerkingtreding kan worden bepaald.

S

De wijziging van artikel 22, eerste volzin, behelst een harmonisatie van de formulering van de bekendmaking in de WRO.

T

In artikel 23 is de relatie tot de Awb duidelijker aangegeven. Het artikel is hierdoor wat overzichtelijker opgezet, waardoor ook beter in de volgende artikelen 24 tot en met 29 bij de regeling van artikel 23 kan worden aangesloten.

## U

Artikel 24 is ten gevolge van het opnemen van de begripsbepaling van de concrete beleidsbeslissing vereenvoudigd en gestroomlijnd.

## V

Dankzij de nieuwe formulering van artikel 23 is dit artikel bekort.

## W

De wijzigingen voorgesteld in artikel 28, eerste, tweede en derde lid, hangen nauw samen met (aanpassing aan) de Awb. Artikel 28, eerste lid, is aangepast aan de aanwijzing van aan goedkeuring onderworpen besluiten.

Het tweede lid voegt andere criteria dan strijd met het recht toe voor onthouding van goedkeuring: strijd met een goede ruimtelijke ordening en indien ingebrachte bedenkingen daartoe aanleiding geven. Zie hiervoor ook het Algemeen deel van deze toelichting onder Criteria voor onthouding van goedkeuring/weigering van de verklaring van geen bezwaar. In het voorgestelde tweede lid zijn voorts de bepalingen omtrent de beslistermijn en de mogelijkheid van fictieve goedkeuring vervallen: hierdoor is aangesloten bij de algemene regeling in artikel 10:31, eerste en vierde lid, van de Awb. Overeenkomstig de hoofdregel van artikel 10:31 Awb zal de goedkeuringstermijn (dwz. de termijn tussen verzending ter goedkeuring en bekendmaking van het besluit omtrent goedkeuring) voortaan dertien weken zijn. In afwijking van deze hoofdregel blijft de langere termijn van zes maanden voor gevallen waarin tijdig bedenkingen zijn ingebracht, in artikel 28, tweede lid, gehandhaafd. Ook de in de huidige tweede volzin van het derde lid opgenomen uitzondering van het stelsel van fictieve goedkeuring blijft gehandhaafd. Een besluit omtrent goedkeuring is niet tijdig bekendgemaakt, indien de termijn van dertien weken onderscheidenlijk zes maanden is overschreden. De regeling in de huidige eerste volzin van het derde lid kan vervallen omdat daarin wordt voorzien door artikel 10:31, vierde lid, Awb.

In het vierde lid van artikel 28 komt de vermelding met zoveel woorden dat goedkeuring geheel of gedeeltelijk kan worden verleend, onderscheidenlijk gedeeltelijk of geheel kan worden onthouden niet meer voor. Ingevolge artikel 10:29, eerste lid, Awb kan gedeeltelijke goedkeuring en dus ook gedeeltelijke onthouding van goedkeuring alleen mogelijk zijn indien gedeeltelijke inwerkingtreding strookt met aard en de inhoud van het betrokken besluit. Ook na de inwerkingtreding van de derde tranche Awb blijft gedeeltelijke goedkeuring van de hier bedoelde besluiten derhalve mogelijk, mits dit strookt met de aard en inhoud van het besluit.

Door de herformulering van het zesde lid wordt nu onderscheid gemaakt tussen de plannen waarbij nog wel eventueel gebruik van de vervangingsbevoegdheid van de minister een rol kan spelen en die waar dat niet het geval is.

Plannen die zijn goedgekeurd en waartegen de inspecteur van de ruimtelijke ordening geen bedenkingen heeft ingebracht kunnen zo binnen twee weken ter inzage worden gelegd. Voor een langer wachten is daarbij geen aanleiding.

Plannen daarentegen waaraan goedkeuring is onthouden of die wel zijn goedgekeurd maar waartegen de inspecteur bedenkingen heeft ingebracht worden pas met ingang van de zesde week na de bekendmaking ter inzage gelegd om de minister in de gelegenheid te stellen zo nodig van zijn bevoegdheid bedoeld in artikel 29, eerste lid, gebruik te maken.

De regeling van het beroep, de regeling van opschorting van de werking van het besluit van gedeputeerde staten bij een verzoek om voorlopige voorziening en de voorrangregeling voor behandeling van een beroep in geval van een zgn. artikel 13-plan zijn overgeplaatst naar hoofdstuk IXA Bezwaar en beroep. De desbetreffende regelingen in artikel 28 zijn dan ook vervallen. De artikelen 54, tweede lid, onder d, 56, tweede lid, 56a, onder b, en 54, derde lid, vervangen het zevende lid van artikel 28, artikel 56b, eerste lid, vervangt het achtste lid, tweede en derde volzin, en artikel 54, vierde lid vervangt het negende lid van artikel 28 (onderdeel W).

X

In artikel 29 is de vervangingsbevoegdheid van de Minister van VROM opgenomen. Hierin is nu in zoverre wijziging gebracht dat het vervangingsbesluit van de minister niet meer het gehele besluit van gedeputeerde staten behoeft te betreffen doch slechts het gedeelte daarvan dat in kennelijke strijd is met het nationaal ruimtelijk beleid. Door aldus een afbakening aan te brengen tussen het deel dat voor rekening komt van de minister en dat wat voor rekening blijft van gedeputeerde staten wordt meer recht gedaan aan beider verantwoordelijkheid. Zo nodig geeft de Minister van VROM bij zijn vervangingsbesluit op de plankaart en in de planvoorschriften aan waarop de vervanging ziet zodat duidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is. Een aparte vermelding van de motiveringsplicht is niet meer nodig naast de algemene regeling in de Awb, afdeling 3.7.

Tegen het besluit van de minister is bezwaar met zoveel woorden uitgesloten in artikel 54, eerste lid, onder b. Het gaat hier om een besluit dat in de plaats treedt van het besluit omtrent goedkeuring van gedeputeerde staten voor zover er kennelijke strijd is met nationaal ruimtelijk beleid en deze strijdigheid al eerder is gesignaleerd door de inspecteur van de ruimtelijke ordening. Belanghebbenden en inbrengers van bedenkingen hebben al eerder bij gedeputeerde staten kunnen reageren op de vaststelling van het plan. Degenen die nu rechtstreeks worden getroffen door een vervangingsbesluit van de minister zijn gedeputeerde staten en de betrokken gemeente en deze bestuursorganen worden tevoren gehoord. De eerder bij gedeputeerde staten ingebrachte bedenkingen zijn bij de minister bekend. Onder deze omstandigheden wordt de procedure van totstandkoming van een bestemmingsplan te zeer belast door een bezwarenprocedure tegen het vervangingsbesluit van de minister. Deze is dan ook met zoveel woorden uitgesloten in artikel 54, eerste lid.

De op het beroep betrekking hebbende leden of onderdelen daarvan met betrekking tot artikel 29 zijn overgeplaatst naar het hoofdstuk Bezwaar en beroep.

Y

De wijziging in artikel 30, eerste lid is van puur technische aard. Voor de redenen om de expliciete vermelding te schrappen van de gehele of gedeeltelijke goedkeuring aan het bestemmingsplan zij verwezen naar de toelichting ter zake, hierboven bij artikel 28.

Z en CC

De wijzigingen in de artikelen 31 en 33 zijn puur technische aanpassingen.

## AA

De beroepsregeling tegen een besluit omtrent de verdeling van hogere kosten is verplaatst van artikel 31a, vierde lid, naar artikel 54, tweede lid, onder f; de afwijkende beroepstermijn is opgenomen in artikel 56a, onder d.

## BB

De regeling van beroep tegen een besluit tot vergoeding van hogere kosten na verlening van vrijstelling of aanhouding is verplaatst naar artikel 54, tweede lid, onder g.

## DD

De wijziging van artikel 36c strekt tot harmonisatie met de regeling van de concrete beleidsbeslissing in het streekplan met dien verstande dat het regionaal structuurplan in elk geval concrete beleidsbeslissingen bevat.

## EE

Voor de voorbereiding van een regionaal structuurplan is aangehaakt bij de procedure van het gemeentelijk structuurplan die in artikel 8 nu geheel is uitgeschreven. Zie ook onderdeel J. Inhoudelijk is er echter geen wijziging aangebracht. Hierdoor kan artikel 36d aanzienlijk gestroomlijnd worden.

De wijziging van het oorspronkelijk derde, nu tweede lid, is een zuiver technische aanpassing.

## FF

Artikel 36e, eerste lid, is uit een oogpunt van harmonisatie aangepast aan de formulering van artikel 28, eerste lid.

In het tweede lid wordt niet meer expliciet de beslistermijn vermeld: overeenkomstig de hoofdregel van artikel 10:31, eerste lid, van de Awb zal de goedkeuringstermijn (d.w.z. de termijn tussen verzending ter goedkeuring en bekendmaking van het besluit omtrent goedkeuring) voortaan dertien weken zijn. De verdagingsmogelijkheden zijn uitgesloten. In het tweede lid wordt naast strijd met een goede ruimtelijke ordening als toetsingsgrond voor onthouding van goedkeuring toegevoegd voor zover het betreft een aanwijzing tot beschermd stads- of dorpsgezicht: het belang van de bescherming van dat aangewezen stads- of dorpsgezicht. Dit laatste is gelet op de schaal van een regionaal structuurplan met daarin opgenomen concrete beleidsbeslissingen en die van een ter bescherming van een aangewezen beschermd gezicht opgesteld bestemmingsplan niet ondenkbaar. Het belang van het beschermende plan dat is opgesteld ter uitvoering van die aanwijzing is in beginsel van hoger belang dan een concrete beleidsbeslissing in een regionaal structuurplan.

De in het derde en vierde lid (oud) opgenomen beroepsbepalingen tegen onthouding van goedkeuring respectievelijk een concrete beleidsbeslissing zijn verplaatst naar de artikelen 56, derde lid, onder a, respectievelijk artikel 54, tweede lid, onder a, en 56, eerste lid.

Tenslotte, tegen een concrete beleidsbeslissing in een regionaal structuurplan kan geen bezwaar worden gemaakt; dit plan behoeft goedkeuring en dus is artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing.



## GG

Verduidelijkt is dat het regionaal bestuur zorgt voor de publicatie en de tervisielegging.

## HH

In artikel 36k is een identieke bepaling opgenomen als in artikel 6 en 37 WRO. Tegen de opdracht tot vaststelling of herziening van een regionaal structuurplan en aanwijzingen omtrent de inhoud daarvan kan slechts in het kader van de totstandkomingsprocedure van het plan waarin die opdracht of die aanwijzingen zijn verwerkt zienswijzen naar voren worden gebracht. De uitsluiting van beroep tegen die opdracht en aanwijzingen is toegevoegd aan de negatieve lijst bij de Algemene wet bestuursrecht (artikel V, onder 2).

## II

Aan artikel 36l wordt conform het bij de Derde tranche Awb ingevoegde artikel 10:27 van de Awb als criterium voor onthouding van goedkeuring aan het bestemmingsplan strijd is met het regionaal structuurplan toegevoegd. Deze strijdigheid vindt dan geen oplossing door aanpassing van het regionaal structuurplan.

## JJ

De aanpassingen in artikel 37 zijn duidelijke reparaties. Zo is de term «provinciale griffie» aangepast aan de terminologie in de Provinciewet, waar gesproken wordt van: het provinciehuis. De bepaling in het huidige achtste lid dat tegen een opdracht tot vaststelling of herziening van een bestemmingsplan of aanwijzingen omtrent de inhoud daarvan geen afzonderlijk beroep open staat is verplaatst naar de negatieve lijst bij de Awb (artikel V, onder 2).

## KK

De wijzigingen in artikel 38 behelzen slechts aanpassingen conform de Awb, waarbij immers aan de burgemeester geen zelfstandige taak meer is toebedeeld bij de bekendmaking, maar alle taken in collegeverband worden uitgeoefend.

## LL

De redactie van artikel 39 is enigszins aangepast in verband met de nieuwe redactie van artikel 2a, eerste lid. (Zie onderdeel B). De strekking van het artikel inhoudende dat de beginselbesluitvorming over grote projecten van nationaal belang plaats vindt in concrete beleidsbeslissingen in een pkb blijft onverkort gehandhaafd. Van belang is wel dat de concrete beleidsbeslissing hier, anders dan bij concrete beleidsbeslissingen in normale pkb's, niet alleen in de ruimtelijke ordeningslijn maar ook in ander kader doorwerkt.

Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan de uitwerking van een tracé op grond van de Tracéwet binnen het raam van de concrete beleidsbeslissing voor het betrokken grote project.

## MM

Het bepaalde in het tiende lid van artikel 40 betreft de bundeling voor het beroep van verschillende voorbereidende beslissingen in de procedure van artikel 40 met de eindbeslissing. Deze regeling is overgebracht naar artikel 55, onder c, en kan derhalve hier vervallen.

## NN

Artikel 40a, tweede lid, kan vervallen nu de inhoud van dit artikel is overgeplaatst naar artikel 56b, derde lid, opgenomen in het hoofdstuk Bezwaar en beroep.

## OO

Het bepaalde in artikel 41a is in zijn totaliteit overgebracht naar het hoofdstuk Bezwaar en beroep, de artikelen 54, tweede lid, onder i en j, en vijfde lid, 55, onder e, en 56, derde lid, onder b, en kan hier derhalve vervallen.

## PP

Het toezicht van gedeputeerde staten op de totstandkoming van een exploitatieverordening en de bemoeienis van de inspecteur van de volkshuisvesting daarbij worden in de huidige tijd ervaren als overbodig. De bepaling kan dan ook vervallen.

## QQ

In het derde lid is de berichtgeving van een besluit omtrent een aanlegvergunning door toezending van een afschrift aan de inspecteur van de ruimtelijke ordening geschrapt. Deze toezending wordt overbodig geacht. In verband hiermee is de tweede volzin van het derde lid redactioneel enigszins aangepast.

## RR

De wijzigingen voorgesteld in artikel 46 zijn, met uitzondering van de puur technische punten onder 1 en 2, nagenoeg analoog aan die voorgesteld bij artikel 19, onder onderdeel P.

Terwille van de duidelijkheid zijn het zesde tot en met twaalfde lid geheel uitgeschreven. Gelet op een spoedige totstandkoming van een verklaring van geen bezwaar blijft de beslistermijn in het zevende lid, in afwijking van de termijn, genoemd in artikel 10:31, eerste lid, van de Awb, gehandhaafd op acht weken. Om dezelfde reden is verdaging ingevolge het tweede en derde lid van dat artikel uitgesloten.

Ten aanzien van de samenloop van de verklaring van geen bezwaar ingevolge het zesde lid (bij de «normale» anticipatie) en de verklaring van geen bezwaar ingevolge het negende lid (bij anticipatie op een plan dat strekt ter bescherming van een beschermd stads- of dorpsgezicht) blijft in het tiende lid de regeling bestaan dat over beide verklaringen gelijktijdig binnen dertien weken, en dus conform de termijn in artikel 10:31, eerste lid, van de Awb, wordt beslist. De verdagingsmogelijkheden zijn echter ook hier uitgesloten. In verband met het vierde lid van artikel 10:31 Awb kan voorts de regeling van de van rechtswege verlening bij overschrijding van de termijn hier achterwege blijven. In dit tiende lid is als toetsingsgrond toegevoegd strijd met het belang van de bescherming van het aangewezen beschermd stads- of dorpsgezicht.

De invoering van een apart hoofdstuk Bezwaar en beroep ligt in de rede nu de Wet voltooiing eerste fase herziening rechterlijke organisatie het Kroonberoep heeft vervangen door een beroep op de administratieve rechter. Kon het Kroonberoep voorheen als sluitstuk onderdeel van de totstandkomingsprocedure vormen, de bezwarenprocedure en de rechtsgang naar de administratieve rechter is een aparte procedure die volgt op de procedure van totstandkoming. Zij maakt er geen deel van uit. In dit verband is een handhaven van de regeling van het beroep, ingebed in de regeling van de totstandkoming van een plan, niet langer logisch. Er is dan ook voor gekozen om de regeling van de totstandkomingsprocedure en die van het beroep en alles wat daarmee verband houdt te splitsen. In de hoofdstukken II, III, IV en IVa is de totstandkomingsprocedure van de verschillende soorten plannen op rijks-, provinciaal, gemeentelijk en regionaal niveau vastgelegd. In hoofdstuk IXa wordt met zoveel woorden het bezwaar en beroep geregeld, althans voor zover dit afwijkend van of aanvullend is op de algemene regels ter zake van de Algemene wet bestuursrecht. Daar waar een expliciete regeling in het specifieke hoofdstuk Bezwaar en beroep lijkt te ontbreken, geldt de algemene regeling van de Awb. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de besluiten omtrent de verschillende vrijstellingen, de aanlegvergunning of de schadevergoeding. Tegen de daarvoor benodigde verklaring van geen bezwaar is geen zelfstandig beroep mogelijk; de rechtsbescherming tegen deze verklaring is gebundeld met die tegen het besluit waarop de verklaring betrekking heeft (artikel 55, onder a).

Uitgesplitst naar categorie van afwijking van de Awb bevat Hoofdstuk IXa een aanzienlijk pakket afwijkingen van de Awb. Materieel echter zijn er nauwelijks afwijkingen toegevoegd; vrijwel alle afwijkingen waren voorheen reeds geïncorporeerd in de verschillende totstandkomingsprocedures in de WRO. Slechts uit een oogpunt van stroomlijning of logica is een enkele toevoeging gepleegd. Waar dit het geval is wordt daarop hieronder expliciet ingegaan.

Ter wille van de duidelijkheid is als bijlage bij deze toelichting een transponeringstabel toegevoegd, waarin de oude WRO-bepalingen zijn vertaald naar de artikelen van hoofdstuk IXa en ook omgekeerd.

Artikel 54 geeft in het eerste lid, onder a, een uitzondering op de bezwaarschriftenprocedure als bedoeld in artikel 7:1 van de Awb voor concrete beleidsbeslissingen opgenomen in een pkb en – om andere redenen – in een streekplan. Voor concrete beleidsbeslissingen in een regionaal structuurplan is hier geen uitzondering nodig. Het regionaal structuurplan behoeft goedkeuring door gedeputeerde staten en kent om die reden geen bezwarenprocedure.

Het tweede lid van artikel 54 bevat de regeling van de beroepsinstantie. Als mogelijk sluitstuk van de totstandkomingsprocedure van plannen was in de WRO van oudsher het beroep op de Kroon opgenomen. Dit is bij de Wet Voltooiing eerste fase herziening rechterlijke organisatie vervangen door een beroep op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State als rechter in eerste en enige aanleg. Alle verschillende bepalingen in de WRO die daarop betrekking hebben zijn hier nu gebundeld in artikel 54, tweede lid.

Het derde lid bevat de termijn van twaalf maanden waaraan de Afdeling is gebonden bij de beslissing op beroep inzake bestemmingsplannen. Het vervangt het oorspronkelijke artikel 28, zevende lid, laatste volzin.

Het vierde lid bevat de voorrangsregeling bij de behandeling van beroep ten aanzien van de zgn. artikel 13-plannen, waarin tot dusverre het negende lid van artikel 28 voorzag.

Het vijfde lid voorziet in een regeling dat beroep tegen een beschikking als bedoeld in artikel 41 uitsluitend via de lijn van artikel 40 en 41 van deze wet loopt, dwz in eerste en enige aanleg beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak.

Artikel 55 bevat de verzameling van besluiten waartegen geen afzonderlijk beroep kan worden ingesteld. Het gaat hierbij om samenhangende besluiten die gebundeld voor het beroep als één besluit worden aange-merkt.

Het enige nieuwe element hierbij is de verklaring van geen bezwaar ingevolge artikel 16 die voortaan ook expliciet voor de mogelijkheid van beroep gebundeld wordt met het besluit waarop de verklaring betrekking heeft. Voor het overige gaat het hier uitsluitend om verplaatsingen.

Artikel 56 regelt de afwijkende kring van beroepsgerechtigden.

Het eerste lid regelt dat het beroep tegen een concrete beleidsbeslissing open staat voor een ieder.

Het tweede lid ziet op het besluit van gedeputeerde staten omtrent goedkeuring of het besluit van de minister tot vervanging van dat besluit van gedeputeerde staten. De regeling onder a bevat in geval van goedkeuring van het bestemmingsplan de getrechterde beroepsmogelijkheid tegen de eindbeslissing in het kader van de totstandkomingsprocedure van een bestemmingsplan, de algemene beroepsmogelijkheid ingevolge de Awb voor de verschoonbare belanghebbende en de beroepsmogelijkheid voor gedeputeerde staten tegen een vervangingsbesluit.

Bij onthouding van goedkeuring staat ingevolge het tweede lid, onder b, beroep voor een ieder open. Deze regeling is slechts een verplaatsing van de bestaande beroepsregelingen in de artikelen 28, zevende lid, en 29, negende lid.

Het derde lid bevat tenslotte de regeling van een beroepsbevoegdheid in twee bijzondere gevallen, nl. bij onthouding van goedkeuring aan het regionaal structuurplan voor het bestuur van het regionaal openbaar lichaam en bij een aanwijzing ten behoeve van de samenhang van een aantal beschikkingen ingevolge artikel 41 (nimby) voor het in eerste aanleg bevoegde gezag. Deze regelingen vervangen die van de huidige artikelen 36e, derde lid en 36h respectievelijk 41a, vierde lid.

Artikel 56a bevat afwijkingen van de algemene regeling van de beroepstermijn, met name ten aanzien van het begin van die termijn. De afwijkingen onder a, b, c en d hangen samen met de verschillen in tijd tussen de bekendmaking van het besluit omtrent goedkeuring en de terinzagelegging van dat besluit met alle daarbij behorende stukken. De afwijking onder e vloeit voort uit de samenhang tussen een beschikking als bedoeld in artikel 41 en de aanwijzing ter zake van de inhoud van die beschikking, bedoeld in artikel 41, vierde lid.

Ook deze afwijkingen bevatten slechts verplaatsingen, geen nieuwe elementen.

Artikel 56b tenslotte bevat enige regelingen waarbij als gevolg van een tijdens de beroepstermijn ingediend verzoek om voorlopige voorziening de inwerkingtreding van een besluit wordt opgeschort.

De enige nieuwe regeling hierbij is opgenomen in het tweede lid, te weten de opschorting van de inwerkingtreding van de verplichting om aan een aanwijzing ingevolge artikel 37 gehoor te geven indien die aanwijzing is gegeven in samenhang met een aanwijzing op grond van de Luchtvaartwet, de Tracéwet of de Ontgrondingenwet.

Het eerste en het derde lid zijn vervangingen van artikel 28, achtste lid en 29, negende lid, respectievelijk artikel 40a, tweede lid, en een aanvulling voor artikel-11 plannen, die geen goedkeuring behoeven.

TT

In het licht van artikel 3:284 BW bestaat geen behoefte meer aan een regeling omtrent bevoorrechtiging van de aan toepassing van bestuursdwang verbonden kosten (kamerstukken II 1993/94, 23 700, nr. 3, p.157). Dergelijke regelingen kunnen derhalve vervallen. Wetsvoorstel 22 942 voorziet daar in beginsel reeds in. Gelet op de voortgang van dat wetsvoorstel wordt het schrappen van artikel 58 in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen.

UU en VV

Een van de conclusies uit de studie «Handhaven met beleid», die bij brief van 14 oktober 1993, door mijn ambtsvoorganger aan de voorzitter van de Tweede Kamer is aangeboden, is dat het zinvol is het regime voor de bestraffing van overtredingen van het bestemmingsplan en van het aanlegvergunningstelsel te heroverwegen.

Het gaat bij deze strafbepalingen veelal om overtreding van voorschriften die uit financieel en economisch gewin worden begaan. De in de WRO vermelde strafmaat staat echter niet in verhouding tot de voordelen die aan de overtreding van de planvoorschriften of het aanlegvergunningstelsel zijn verbonden. Een hogere waardering van de geldboetecategorie wordt dan ook voorgesteld.

## **ARTIKEL II**

A

De wijziging in onderdeel A hangt samen met de verplaatsing van de procedureregeling voor vrijstellingen ingevolge de artikelen 17 en 18 WRO van artikel 19a naar artikel 18b van die wet.

B

De aanpassingen van artikel 50 van de Woningwet corresponderen met die van artikel 19 en artikel 46 van de WRO. Dit heeft onder meer tot gevolg dat aan de negatieve lijst bij de Algemene wet bestuursrecht een onderdeel C 5 is toegevoegd waarbij beroep tegen het afzien van een verklaring van geen bezwaar als bedoeld in het achtste lid van artikel 50 van de Woningwet wordt uitgesloten.

Door het van overeenkomstige toepassing verklaren van artikel 19b WRO in het vijfde lid van artikel 50 wordt op de anticipatie de procedure van afdeling 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing.

C

De aanpassing van artikel 50 van de Woningwet naar analogie van die van artikel 19 WRO ligt voor artikel 51 van de Woningwet niet in de rede. Het belang van de bescherming van een aangewezen beschermd stads- of dorpsgezicht door een bestemmingsplan is van een andere orde en oorsprong. Het gaat hier om een aanwijzing ingevolge de Monumentenwet 1988 die haar doorwerking moet vinden in een beschermend bestemmingsplan. Dit zal meestal betekenen dat een nieuw bestemmingsplan moet worden vastgesteld of een geldend plan moet worden herzien. Een zelfstandige projectprocedure, mogelijk zonder binding aan een beschermend plan in procedure, past niet in dit kader.

Wel is in dit artikel het criterium voor weigering van de specifieke verklaring van geen bezwaar toegesneden op het belang van de bescherming van het aangewezen stads- of dorpsgezicht.

### **ARTIKEL III**

Bij de evaluatie WRO/Bro is geconcludeerd, en deze conclusie is in het kabinetsstandpunt ter zake overgenomen, dat de beperking van de leefmilieuverordening in tijd aangepast dient te worden. Hiertoe strekt de wijziging van artikel 30. Gehandhaafd is de geldingsduur van de verordening: vijf jaar. De beperking tot een eenmalige verlenging is geschrapt en ook het derde lid dat een eenmaal in een leefmilieuverordening begrepen gebied uitsloot van een nieuw leefmilieuregime is vervallen. De wijziging van artikel 30 strekt er toe dat de leefmilieuverordening voor een termijn van ten hoogste vijf jaar geldt. Daarna vervalt zij. Zij kan nu echter telkenmale opnieuw worden vastgesteld, al dan niet in gewijzigde vorm. Hierbij zal dan steeds de totstandkomingsprocedure moeten worden gevolgd. Ditzelfde geldt voor de intrekking van de verordening.

### **ARTIKEL IV**

A

In artikel 77 van de onteigeningswet is sprake van een verklaring geen bezwaar van gedeputeerde staten tegen een zogenaamde bouwplan-onteigening. Aan de weigering van zodanige verklaring zijn nu criteria verbonden.

B

Ingevolge artikel 79 van de onteigeningswet behoeft het besluit tot onteigening ten name van de gemeente een goedkeuring bij koninklijk besluit. Aan onthouding van goedkeuring worden nu bij wet de criteria verbonden, die al sinds jaar en dag getuige de lang bestaande goedkeuringspraktijk ter zake gehanteerd worden.

C en D

Deze onderdelen bevatten slechts technische reparaties.

### **ARTIKEL V**

Door integrale plaatsing van de onteigeningswet op de negatieve lijst als bedoeld in artikel 8:5 van de Algemene wet bestuursrecht staat tegen het besluit omtrent een verklaring van geen bezwaar tegen een bouwplan-onteigening als bedoeld in artikel 77 van de onteigeningswet geen rechtsbescherming open. Dit nu is nodig noch wenselijk. Immers vóór de inwerkingtreding van de Algemene wet bestuursrecht stond tegen deze verklaring op grond van de Wet Arob wel beroep open.

Derhalve is in artikel V de negatieve lijst op dit punt aangepast en wordt het besluit omtrent de verklaring van geen bezwaar tegen een bouwplan-onteigening alsnog voor beroep ingevolge de Algemene wet bestuursrecht vatbaar. De wijziging van onderdeel C 1 van die lijst strekt hiertoe.

Onderdeel C 2 van die lijst bevat de bepalingen van de WRO waartegen geen beroep kan worden ingesteld. Al eerder in deze memorie is een aantal aanpassingen van deze lijst aangekondigd.

Het betreft de opname van artikel 2a, de pkb, artikel 4a, het streekplan en artikel 36c, het regionaal structuurplan, met uitzondering van de in deze plannen opgenomen concrete beleidsbeslissingen. Aangezien concrete beleidsbeslissingen door dienen te werken in de nadere ruimtelijke planvorming, zijn deze beslissingen aan te merken als

beslissingen die gericht zijn op een rechtsgevolg. Derhalve staat alleen tegen deze beslissingen beroep open. De overige onderdelen van bedoelde plannen zijn indicatief en niet op rechtsgevolg gericht. Zij zijn thans op de bijlage bij de Awb geplaatst, de zogeheten negatieve lijst. Dit betekent dat die plannen, voor zover zij geen concrete beleidsbeslissing inhouden, noch een herziening of intrekking daarvan voor beroep vatbaar zijn. Op deze wijze is beoogd de onduidelijkheid over het besluitbegrip in de pkb, het streekplan en het regionaal structuurplan in de WRO weg te nemen, dat sedert de invoering van de Wet Voltooiing eerste fase herziening rechterlijke organisatie is ontstaan. Het gemeentelijke structuurplan (artikel 7 WRO) is in zijn totaliteit op de negatieve lijst geplaatst. Deze plannen kunnen immers geen concrete beleidsbeslissingen in de zin van de begripsbepaling bevatten.

Toegevoegd aan de negatieve lijst zijn de artikelen 6, eerste en tweede lid, 36k, eerste en vierde of tweede en vijfde lid, 37, eerste en vierde of tweede en vijfde lid. Het uitsluiten van dubbel beroep bij de opdracht tot vaststelling of herziening van een bestemmingsplan was al in artikel 37 zelf vervat. Deze uitsluiting is nu overgebracht naar de negatieve lijst. Deze regeling is nu doorgetrokken naar de opdracht inzake een streekplan of een regionaal structuurplan en aanwijzingen omtrent de inhoud van zodanige plannen. Naar analogie van de regeling van de aanwijzing in artikel 37 is de beroepsmogelijkheid tegen de opdracht of aanwijzing inzake het streekplan en het regionaal structuurplan geschrapt. Bedenkingen tegen de opdracht of aanwijzing kunnen worden geuit in het kader van de totstandkoming van het streekplan of regionaal structuurplan dat strekt ter uitvoering van die opdracht of aanwijzing. Zie hiervoor onderdeel G van dit wetsvoorstel respectievelijk onderdeel HH.

Ten aanzien van artikel 11 is ook een wijziging aangebracht. De weigering tot uitwerking of wijziging is van de lijst geschrapt. Een dergelijk besluit is een eindbeslissing en hiertegen staat nu beroep open. Het besluit tot vaststelling van een uitwerking of wijziging van een bestemmingsplan is op de lijst gehandhaafd. Dit besluit behoeft nog de goedkeuring door gedeputeerde staten en is dus geen eindbeslissing. Hiertegen blijft beroep uitgesloten. Tegen de goedkeuring van de uitwerking of wijziging staat wél beroep open.

Gaat het daarentegen om een uitwerking of wijziging die geen goedkeuring behoeft en die derhalve een eindbeslissing inhoudt, dan staat ingevolge de Algemene wet bestuursrecht beroep open.

Voorts is toegevoegd aan de negatieve lijst de beslissing van gedeputeerde staten om af te zien van een verklaring van geen bezwaar voor afgifte van een vrijstelling ingevolge artikel 19 of een vergunning ingevolge artikel 46. Deze uitzonderingen van het beroep liggen in de rede waar het besluit tot verlening van een verklaring van geen bezwaar zelf niet zelfstandig voor beroep in aanmerking komt maar slechts als voorbereidend onderdeel van het besluit waarop het betrekking heeft kan worden aangevochten. Dit laatste is nu opgenomen in artikel 55, onder a, en voorheen in artikel 19, tweede lid, zesde volzin en artikel 46, zevende lid, vijfde volzin. Voor de Woningwet geldt eenzelfde regeling, zie hieronder onder C 5.

Artikel 21 wordt van de negatieve lijst geschrapt. Ook hierbij gaat het om een eindbeslissing zowel bij positieve als negatieve besluiten. Dit artikel zal voortaan niet meer in overwegende mate gepaard gaan met toepassing van artikel 19. De rechtsbescherming tegen artikel 19 zal dan ook niet meer mede aanleiding kunnen geven om bij bezwaar en beroep in dat kader tevens het voorbereidingsbesluit als grondslag voor de toepassing van artikel 19 te betrekken. Het voorbereidingsbesluit krijgt hierdoor zonder meer een zelfstandig karakter. Een aparte regeling van de rechtsbescherming ligt dan ook in de rede.

Toegevoegd is een onderdeel C 5 waarbij aan de negatieve lijst bij de Algemene wet bestuursrecht beroep tegen het afzien van een verklaring van geen bezwaar als bedoeld in het achtste lid van artikel 50 van de Woningwet wordt uitgesloten.

Zie ook hierboven artikel II, onder B.

## **ARTIKEL VI**

In het eerste lid wordt geregeld dat zgn. artikel 19-verzoeken die zijn ingediend voor de inwerkingtreding van deze wijzigingswet op de oude manier worden afgehandeld. Dit geldt zowel inhoudelijk (artikel 19, eerste lid), qua bevoegdheden (oude derde lid van artikel 19) als qua procedure (artikel 19a) en voorts om de mogelijkheden tot en behandeling van bezwaar en beroep. Voor aanvragen om vergunning die slechts na anticipatie kunnen worden ingewilligd, geldt nagenoeg hetzelfde. Ook de voor de inwerkingtreding van de nieuwe regeling omtrent verklaringen van geen bezwaar als bedoeld in artikel 77, eerste lid, onder 2°, van de onteigeningswet ter zake ingediende verzoeken worden op de oude wijze, dwz. zonder weigeringsgrond en zonder beroep, afgehandeld.

In het tweede lid wordt voorzien in een overgangsregeling ten aanzien van ambtshalve te nemen besluiten (plannen), ten aanzien waarvan wordt voorgesteld de totstandkomingsprocedure te wijzigen.

Het derde lid regelt dat beroepen tegen onderdelen van een pkb, een streekplan of een regionaal structuurplan die onder de huidige wet zijn ingediend ook op de oude manier worden afgehandeld. Ten gevolge van de definitiebepaling van de concrete beleidsbeslissing en de aangepunte omschrijving van de rechtsgevolgen van zo'n beslissing worden immers die onderdelen, aangeduid als concrete beleidsbeslissingen, duidelijker begrensd. Die beroepen die onder de ruimere omschrijving zijn ingediend worden geëerbiedigd en op de oude wijze afgehandeld. Dit is met name van belang bij het structuurplan dat voortaan nog uitsluitend indicatief is en geen onderdelen meer kan bevatten die als «concrete beleidsbeslissing» worden aangemerkt, waartegen voorheen beroep wél mogelijk was.

## **ARTIKEL VII**

In Staatsblad 1985, 626, is de tekst van de Wet op de Ruimtelijke Ordening voor het laatst officieel integraal gepubliceerd. Sedertdien is de wet herhaaldelijk en op vele onderdelen gewijzigd. Alleen al uit een oogpunt van duidelijkheid is er dan ook alle aanleiding tot een nieuwe integrale tekstplaatsing.

## **ARTIKEL VIII**

Het is niet ondenkbaar dat enige differentiatie gewenst is bij de inwerkingtreding van de artikelen of onderdelen daarvan van deze wet.

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



## Bijlage bij memorie van toelichting

### TRANSPONERINGSTABEL

Oude artikelen/-onderdelen	Hoofdstuk IXA
2a, lid 6 en 7	54, lid 1;
2a, lid 10	vzv cbb: 54, lid 2, sub a; 56, lid 1; vzv geen cbb: negatieve lijst;
2b, lid 4	vzv cbb: 54, lid 2, sub a; 56, lid 1; vzv geen cbb: negatieve lijst;
4a, lid 7	vzv cbb: 54, lid 2, sub a; 56, lid 1; vzv geen cbb: negatieve lijst;
6, lid 5, 1e volzin 9, lid 2	vervallen (1e+2e lid op negatieve lijst) vervallen (art. 7 op negatieve lijst);
11, lid 6, 1e volzin 2e volzin	54, lid 2, sub b; 56b, lid 1;
11, lid 9	54, lid 2, sub c; 56b, lid 1;
15, lid 2, 2e volzin	55, sub a;
16	55, sub a (nieuw);
19, lid 2	55, sub a;
28, lid 7, 1e volzin 2e volzin 3e volzin 4e volzin 5e volzin	54, lid 2, sub d; 56, lid 2, sub a; 56, lid 2, sub b; 56a, sub b; 54, lid 3;
28, lid 8, 2e en 3e volzin	56b, lid 1;
28, lid 9	54, lid 4;
29, lid 9, 1e volzin 2e volzin 3e volzin 4e volzin 5e volzin 6e volzin	54, lid 2, sub e; 56, lid 2, sub a; 56, lid 2, sub b; 56a, sub c; 54, lid 2, sub e; 54, lid 3 en 4; 56b, lid 1;
31a, lid 4, 1e volzin 2e volzin	54, lid 2, sub f; 56a, sub d;
31b, lid 3	54, lid 2, sub g;
34, lid 1	negatieve lijst;

Oude artikelen/-onderdelen	Hoofdstuk IXA
34, lid 2/ 35	54, lid 2, sub d; 54, lid 2, sub e; 56, lid 2, sub a en b; 56a, sub b en c; 54, lid 3 en 4; 56b, lid 1;
36e, lid 3	56, lid 3, sub a; 54, lid 2, sub h;
36e, lid 4	54, lid 2, sub a; 56, lid 1;
36h	54, lid 2 sub h; 56, lid 3, sub a; 54, lid 2, sub a; 56, lid 1;
36i	54, lid 2, sub h; 56, lid 3, sub a; 54, lid 2, sub a; 56, lid 1;
36k, lid 8	negatieve lijst;
37, lid 8, 1e volzin	vervallen (2e+2e lid/4e+5e lid op negatieve lijst);
40, lid 10	55, sub c;
40a, lid 2	56b, lid 3;
41a, lid 1	54, lid 2, sub i en j;
41a, lid 2	54, lid 5;
41a, lid 3	55, sub d;
41a, lid 4, 1e volzin	55, sub e;
2e volzin	56, lid 3, sub b;
3e volzin	56a, sub e;
4e volzin	54, lid 5;
46, lid 7,	5e volzin 55, sub a;
46, lid 9,	5e volzin 55, sub a;
<b>Nieuw vervangt Oud</b>	
<b>Artikel 54 (geen bezwaar/ beroep in een instantie)</b>	
eerste lid,	art. 2a, lid 6 en 7
tweede lid,	art. 2a, lid 10, art. 2b lid 4; art. 4a, lid 7,
– onder a,	nieuw (art. 5, lid 2) art. 36e, lid 4, art. 36h; art. 36i;
– onder b,	art. 11, lid 6;
– onder c,	art. 11, lid 9;

Oude artikelen/-onderdelen	Hoofdstuk IXA
– onder d,	art. 28, lid 7, 1e volzin, art. 34, lid 2, j° art. 28, lid 7, 1e volzin; art. 35 j° 28, lid 7;
– onder e,	art. 29, lid 9, j° art. 28, lid 7; art. 34, lid 2, j° art. 29, lid 9, j° art. 28, lid 7; art. 35 j° 29, lid 9 j° 28, lid 7;
– onder f,	art. 31a, lid 4;
– onder g,	art. 31b, lid 3;
– onder h,	art. 36e, lid 3, art. 36h;
– onder i,	art. 41a, lid 1;
– onder j,	art. 41a, lid 1;
derde lid,	art. 28, lid 7, vijfde volzin.
vierde lid,	art. 28, lid 9 en 29, lid 9 j° 28, lid 9.
vijfde lid,	art. 41a, lid 2, en lid 4, 4e volzin;
<b>Artikel 55 (geen afzonderlijk beroep/bundeling rechtsbescherming)</b>	
– onder a,	art. 15, lid 2, 2e volzin, art. 19, lid 2, 5e volzin, art. 46, lid 7, 5e volzin;
– onder b,	nieuw (art. 29, lid 8);
– onder c,	art. 40, lid 10;
– onder d,	art. 41a, lid 3;
– onder e,	art. 41a, lid 4, 1e volzin;
<b>Artikel 56 (afwijkende kring van beroepsgerechtigden)</b>	
eerste lid,	art. 2a, lid 10, art. 2b, lid 4, art. 4a, lid 7, nieuw (art. 5, lid 2) art. 36e, lid 4, art. 36h, art. 36i;
tweede lid	
– onder a, onder 1°,	art. 28, lid 7, 2e volzin, 1e zinsnede; art. 29, lid 9, 2e volzin, 1e zinsnede;
– onder a, onder 2°,	art. 28, lid 7, 2e volzin, 2e zinsnede; art. 29, lid 9, 2e volzin, 2e zinsnede;
– onder a, onder 3°,	art. 29, lid 9, 2e volzin, 3e zinsnede;
– onder b,	art. 28, lid 7, 3e volzin; art. 29, lid 9, 3e volzin;
derde lid	
– onder a,	art. 36e, lid 3; art. 36h;
– onder b,	art. 41a, lid 4, 2e volzin;
<b>Artikel 56a (afwijkende beroepstermijnen)</b>	
– onder a	nieuw (art. 11, lid 5)
– onder b,	art. 28, lid 7, 4e volzin;
– onder c,	art. 29, lid 9, 4e volzin j° 28, lid 7, 4e volzin;
– onder d,	art. 31a, lid 4, 2e volzin;
– onder e,	art. 41a, lid 4, 3e volzin.

Oude artikelen/-onderdelen

Hoofdstuk IXA

**Artikel 56b (opschorting  
inwerkingtreding/  
termijnen)**

- eerste lid,
- tweede lid,
- derde lid,

art. 28, lid 8, 1e en 3e volzin; art. 29, lid 9, 6e volzin j° 28, lid 8;  
nieuw (art. 38, lid 2 j° aanwijzing ex 37 j° Luchtvaartwet/Tracéwet/Ontgrondingenwet);  
art. 40a, lid 2.