

Vergaderjaar 1997–1998

25 311

## Wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening

Nr. 5

### VERSLAG

Vastgesteld 1 oktober 1997

De vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, brengt als volgt verslag uit van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

### I. ALGEMEEN

#### 1. Inleiding

De leden van de PvdA-fractie nemen kennis van dit wetsvoorstel. Zij constateren dat de regering gehoor geeft aan de gemeentelijke behoefte aan een op projectrealisatie gericht instrument, waarmee kan worden ingespeeld op onvoorziene en onvoorzienbare ruimtelijke ontwikkelingen.

Deze leden hebben hierbij een aantal principiële vragen.

De leden van de CDA-fractie onderschrijven van harte de doelstellingen van dit wetsvoorstel, te weten: efficiënte, verkorte, zorgvuldige procedures en flexibilisering van de wetgeving. Deze leden vinden het jammer dat de RaRo niet gehoord is bij de eigenlijke voorbereiding van de inhoud van dit wetsvoorstel, maar slechts betrokken is geweest bij het aan het wetsvoorstel ten grondslag liggende kabinetsstandpunt. Waarom is dit zo gebeurd? Ook vragen zij of de door de regering gekozen uitwerking van het wetsvoorstel tot het beoogde doel leidt en of niet een wirwar van begrippen en planprocedures ontstaat, waarbij het bestemmingsplan zijn beleidsintegrerende karakter verliest.

Is het niet zinvol om de Wet op de ruimtelijke ordening (WRO) aan een grondige, algehele herziening en modernisering te onderwerpen, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorliggende voorstel tot wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en meer in het bijzonder van de verzelfstandigde artikel 19-procedure.

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Lansink (CDA), Te Veldhuis (VVD), Van den Berg (SGP), M.M. van der Burg (PvdA), Versnel-Schmitz (D66), voorzitter, Van Gijzel (PvdA), Feenstra (PvdA), Verbugt (VVD), A. de Jong (PvdA), Gabor (CDA), ondervoorzitter, Aiking-van Wageningen (Groep Nijpels), Poppe (SP), Augusteijn-Esser (D66), Duivesteijn (PvdA), Giskes (D66), Stellingwerf (RPF), Crone (PvdA), M.B. Vos (GroenLinks), Klein Molekamp (VVD), Hofstra (VVD), Assen (CDA), Jeekeel (D66), Th.A.M. Meijer (CDA), Visser-van Doorn (CDA) en Luchtenveld (VVD).  
Plv. leden: Biesheuvel (CDA), O.P.G. Vos (VVD), Van Middelkoop (GPV), Verspaget (PvdA), Jorritsma-van Oosten (D66), Dijkzema (PvdA), Houda (PvdA), Van Blerck-Woerdman (VVD), Witteveen-Hevinga (PvdA), Leers (CDA), Hendriks (HDRK), vacature CD, Reitsma (CDA), Huys (PvdA), De Graaf (D66), Leerkes (U55+), Swildens-Rozendaal (PvdA), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Keur (VVD), H.G.J. Kamp (VVD), Ten Hoopen (CDA), Van 't Riet (D66), Van de Camp (CDA), De Haan (CDA) en Blauw (VVD).

Vervolgens vragen deze leden of de regering een nadere toelichting kan geven op haar voornemens met betrekking tot de vernieuwing van het ruimtelijk planningstelsel en de positie van de WRO?

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van dit wetsvoorstel, voortvloeiend uit de evaluatie van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en het Besluit op de ruimtelijke ordening 1995. Zoals ook uit de memorie van toelichting blijkt, wordt de laatste jaren op diverse manieren gesleuteld aan het ruimtelijk planningstelsel en de in dit wetsvoorstel geschetste zelfstandige projectprocedure op gemeentelijk niveau voegt daar een nieuwe dimensie aan toe. De huidige artikel 19-praktijk, bestaande uit vrijstelling van het vigerende bestemmingsplan en anticipatie op een toekomstig bestemmingsplan, is zeker voor herziening vatbaar. Dat laat onverlet dat de zelfstandige projectprocedure zoals nu wordt voorgesteld bij de leden van de D66-fractie vele vragen oproept, waaronder de principiële vraag of deze verzelfstandiging geen doorbreking betekent van het binnen de WRO na te streven evenwicht van planprocedures en hun onderlinge afstemming. Deze leden menen dat het bij alle recente en nog volgende ingrepen en reparaties van wezenlijk belang is dat de samenhang van het ruimtelijk planningstelsel gewaarborgd blijft. Daarnaast onderschrijven zij de noodzaak tegemoet te komen aan de in de ruimtelijke ordeningspraktijk al langer levende behoefte aan een planologisch instrument waarmee flexibel op nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen kan worden ingespeeld. Het bestemmingsplan blijkt vooral in regio's waar deze ontwikkelingen een hoge vlucht nemen, niet in die behoefte te kunnen voorzien, ook niet na de in 1985 in de WRO/Bro opgenomen aanpassingen.

Desondanks moet volgens de leden van de D66-fractie bij nieuwe aanpassingen ook de rechtszekerheid voor de burger afdoende worden geregeld. Het bestemmingsplan regelt, behalve de verhouding tussen burger en overheid, ook de verhouding tussen burgers onderling. Dit geeft rechtszekerheid en maakt een evenwichtige belangenafweging mogelijk bij ruimtelijke planning. Als deze belangrijke functie van het bestemmingsplan in de fase van planvorming en realisering van een project wordt omzeild, zal de procedure die dit mogelijk maakt met vergelijkbare waarborgen moeten worden ingericht. Deze leden vragen de regering of zij het belang van deze functie van het bestemmingsplan onderkent en, zo ja, hoe dit in het voorliggende wetsvoorstel is gewaarborgd.

De rechtszekerheid van alle betrokkenen is er volgens de leden van de D66-fractie in het algemeen bij gebaat dat de instrumenten gericht op planontwikkeling en instrumenten gericht op gebruik en handhaving, ondanks hun verschillend karakter samen een hecht bouwwerk blijven vormen. Evaluatie van de ervaringen met de nu voorgestelde veranderingen zal volgens deze leden bepalend moeten zijn voor de vraag of het ruimtelijk planningstelsel aan de diverse eisen in de praktijk voldoet of aan een grondiger, integrale herziening toe is. De Raad van State heeft in zijn kritische reactie op het wetsvoorstel de vrees uitgesproken dat dit wetsvoorstel mogelijk tot gevolg zal hebben dat de WRO verwordt tot een lappendeken van planprocedures. Hij oppert daarom nu al te kiezen voor integrale herziening.

De leden van de D66-fractie delen die vrees en doen in het onderstaande dan ook wijzigingsvoorstellen die het behoud van coherentie van de WRO bij de nu voorgestelde zelfstandige projectprocedure ten doel hebben. Zij delen niet de conclusie van de Raad van State de voorgestelde wijziging achterwege te laten in afwachting van totale herziening van de WRO. De voorbereidingen daartoe moeten volgens deze leden zeker spoedig worden gestart. Afwachten houdt echter in dat de bestaande artikel 19-procedure naar verwachting nog lang zal blijven bestaan, terwijl inmiddels nog steeds niet wordt voorzien in de genoemde behoefte aan

een flexibel instrument. Om die reden staan deze leden in hoofdlijnen achter de voorgestelde wetwijziging.

De leden van de RPF-fractie hebben met veel belangstelling kennisgenomen van dit wetsvoorstel. De belangrijkste aanleiding tot wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening betreft de door evaluatiecommissie WRO/Bro waargenomen discrepantie tussen praktijk en de wet. De belangrijkste verandering betreft de introductie van een zelfstandig projectbesluit (zpb) met een daarbij behorende zelfstandige projectprocedure (zpp). Voorts trekt volgens deze leden de formalisering van het begrip concrete beleidsbeslissing in bovengemeentelijke plannen, zoals PKB, streekplan en regionaal structuurplan de aandacht.

Het wetsvoorstel is echter breder, omdat het een aantal wijzigingen bevat die niet met het evaluatierapport samenhangen.

Te denken valt dan aan vele kleinere veranderingen, zoals de criteria voor onthouding van goedkeuring door GS aan bestemmingsplannen of de criteria voor het onthouden van een verklaring van geen bezwaar en het samenbrengen van alle (uitzonderings-) bepalingen over bezwaar en beroep in een nieuw hoofdstuk van de WRO alsmede de aanpassing van de WRO aan de derde tranche Algemene wet bestuursrecht waar het gaat om het toezicht. Deze herziening wordt wegens de veelheid aan onderwerpen een complexe materie.

De leden van de RPF-fractie vragen waarom niet tot een algehele herziening van de WRO wordt overgegaan. Zij wijzen er op dat evaluatie van de Nimbywet, de Tracéwet en de Ontgrondingswet bijna is afgerond. Dit zal waarschijnlijk tot enkele wijzigingen leiden. Nieuwe aanpassingen lijken op stapel te staan, zo begrijpen deze leden uit de brief van de minister van VROM van 18 juli 1997 aan de Tweede Kamer over «Besluitvorming over grote projecten». Uit deze brief blijkt dat de weg naar een projectwet voor investeringen van nationaal belang «niet afgesneden» wordt. Deze leden begrijpen dat ook nog met het IPO wordt overlegd over verbeteringen van het provinciaal planningsinstrumentarium. Hoe verhoudt dit alles zich tot de Wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening? Deze leden kunnen zich de kritiek van de Raad van State in zijn rapport voorstellen, als hij aangeeft «dat de Raad het van belang acht dat voldoende blijk wordt gegeven van een duidelijke visie omtrent de grondslagen voor een toekomstige ruimtelijke ordeningswetgeving. De Raad mist een dergelijke visie».

Ten aanzien van de procedure betreuen de leden van de RPF-fractie het dat geen advies was ingewonnen van de Raad op de Ruimtelijke Ordening of diens opvolger de VROM-adviesraad. Waarom werd ook geen voorontwerp openbaar gemaakt? Deze leden betreuen het dat het ministerie van VROM niet in een eerdere fase de openbaarheid heeft gezocht.

De leden van de SGP-fractie hebben met veel belangstelling kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Het wetsvoorstel bevat een aanzienlijke reeks wijzigingen van de bestaande bepalingen in de WRO. Het belangrijkste element is de introductie van een zelfstandige projectprocedure. Deze leden zien positieve elementen in de introductie van deze projectprocedure, maar zij missen een meer fundamentele beschouwing van de rol en de betekenis van deze en andere planologische procedures in het stelsel van de WRO. Zij achten dit een gemis, zeker nu de ruimtelijke ordening als facetbeleid steeds belangrijker wordt voor de realisering van het sectorale milieubeleid en het economische beleid.

De Raad van State heeft gewezen op het feit dat door opeenvolgende wijzigingen een lappendeken van planprocedures zal ontstaan, waardoor het reeds gecompliceerde wettelijke ruimtelijke ordeningssysteem er niet eenvoudiger en zeker niet inzichtelijker op zal worden. De Raad vreest dat deze ontwikkeling ernstig afbreuk zal doen aan de onderlinge samenhang

van het ruimtelijke planningstelsel. Deelt de regering deze vrees, zo vragen deze leden.

Uit pragmatische overwegingen ziet de regering thans af van een meer principiële wijziging van de WRO, omdat het nu gaat om in een hoog tempo een aantal reparaties te verrichten. De Raad van State is echter van mening dat een spoedige algehele herziening van de Wet op de ruimtelijke ordening noodzakelijk is. Deze leden vragen of de regering deze mening deelt.

De leden van de GPV-fractie hebben met enige terughoudendheid kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Deze leden onderkennen dat de procedures in het ruimtelijk beleid beter gestroomlijnd kunnen worden, maar zijn van mening dat uitholling van de functie van ruimtelijke plannen op gemeentelijk niveau voorkomen moet worden. Zij zijn van mening dat het voorstel de nodige haken en ogen bevat, in het bijzonder waar het gaat over de gemeentelijke projectprocedure, en stellen daarover een aantal vragen.

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

De leden van de VVD-fractie erkennen dat een van de grootste problemen bij een bestemmingsplan de lange duur van de voorbereiding is en dat daarbij plantechische en procedurele complicaties niet uitgesloten zijn. Daarom huldigen deze leden de mening dat het streven naar een betere werking van het bestemmingsplan aan de orde is en dat het denken daarover, ook na de voorliggende wetswijziging, niet mag stoppen. Gezien de strekking van het thans ter tafel liggende voorstel, dat zich in dit geval beperkt tot reparatiewetgeving, willen deze leden, vooruitlopend op meer fundamentele ideeën over de vernieuwing van het ruimtelijk planningstelsel, zich thans beperken tot het nadenken en meewerken aan het meer in lijn brengen van regelgeving met de planningspraktijk op het gemeentelijk niveau en het aanbrengen van vereenvoudigingen in regelgeving waar mogelijk.

Vooraf willen de leden van de VVD-fractie evenwel opmerken dat de voorgestelde wijziging er een is in een lange reeks, waardoor de oorspronkelijk wet van 1965 veel van zijn oorspronkelijke karakter heeft verloren en er een lappendeken van planprocedures is ontstaan. Zij stellen vast dat de vele vaak ad hoc-reparaties afbreuk doen aan de onderlinge samenhang van het ruimtelijk planningstelsel, waardoor het reeds gecompliceerde ruimtelijk ordeningssysteem er niet eenvoudiger of inzichtelijker op wordt. Bovendien hebben de vele aanpassingen niet kunnen voorkomen, dat procedures in de ruimtelijke ordening stroperig, tijdrovend en voor de burger ondoorzichtig zijn. Ook de vervlechting van de ruimtelijke regelgeving met andere wetten, zoals de milieuwetgeving, draagt bij aan de hiervoor genoemde stroperigheid. Deze leden vinden daarom een spoedige, algehele herziening van de WRO noodzakelijk, waarbij zij ook hun eerdere voorstellen voor een één-besluit-regeling willen betrekken.

De leden van de VVD-fractie willen evenwel vasthouden aan het in de WRO gehanteerde beginsel dat het ruimtelijk beleid op alle niveaus op planmatige wijze dient te geschieden. In dat verband willen zij ook vasthouden aan het bestemmingsplan als primair instrument voor het gemeentelijk ruimtelijk ordeningsbeleid. Als voordeel zien zij dat het bestemmingsplan een gebiedsgerichte benadering levert op basis van een ruimtelijk concept en hiermee zekerheid geeft voor grondgebruikers en bewoners.

De leden van de D66-fractie juichen het toe dat de regering ernaar streeft de procedurele voorwaarden voor het verlenen van vrijstelling en vergunning voor de realisering van een project, te vervangen door een

inhoudelijk criterium. Deze leden menen echter dat deze grotere nadruk op inhoudelijke onderbouwing ook heel goed zou kunnen worden gepaard aan handhaving van de centrale plaats die het bestemmingsplan binnen het ruimtelijke ordeningsbeleid inneemt. Ook valt te denken aan opnemings van bindende elementen in de ruimtelijke onderbouwing die een zelfstandige projectprocedure mogelijk maakt. Dat zou goed mogelijk zijn door een dergelijke onderbouwing te baseren op een (inter-) gemeentelijk structuurplan. De tweeledige motivering voor de keuze voor een zelfstandige projectprocedure, naast en los van het bestemmingsplan overtuigt deze leden dan ook niet helemaal. Zij beschouwen deze tweeledige motivering hieronder.

#### *1. Gebrek aan dynamiek van bestemmingsplannen.*

De regering meent dat hiermee in praktische zin tegemoet wordt gekomen aan wensen uit de gemeentelijke praktijk. Een bestemmingsplan zou onvoldoende geschikt zijn om de dynamiek van concrete ruimtelijke beslissingen bij te benen. Dat heeft volgens de leden van de D66-fractie voor een deel zeker ook te maken met de omstandigheid dat gemeenten om welke reden dan ook niet toekomen aan het actualiseren van hun bestemmingsplannen. Het gevaar is niet denkbeeldig dat dit er in de toekomst nog vaker bij in zal schieten aangezien gemeenten naar verwachting meer energie zullen investeren in het geven van een ruimtelijke visie die nodig is voor vrijstelling voor ruimtelijke projecten die zij graag willen realiseren. Aan het bestemmingsplan zal daardoor mogelijk nog meer dynamiek onttrokken worden en verzanden in een soort ruimtelijk boekhoudkundig instrument. Deze leden vragen de regering om een reactie op deze gedachtegang.

De leden van de D66-fractie vragen de regering verder of het geconstateerde gebrek aan dynamiek van bestemmingsplannen niet tévens reden is om dit instrument een vernieuwende impuls te geven opdat de weg van zelfstandige projectprocedures slechts wordt bewandeld waar dat werkelijk noodzakelijk is. Daarom menen deze leden dat de vrijstelling «nieuwe stijl» zou kunnen worden gebonden aan strikte voorwaarden waardoor het bestemmingsplan zijn centrale betekenis binnen het lokale ruimtelijke beleid behoudt, terwijl daarnaast tevens de mogelijkheid wordt geboden om op zeer acute ruimtelijke ontwikkelingen in te spelen.

a. De eerste voorwaarde zou kunnen zijn dat geen vrijstelling wordt verleend bij sterk verouderde bestemmingsplannen, dat wil zeggen ouder dan 10 jaar.

b. Een tweede voorwaarde kan de omvang betreffen van het project waarvoor vrijstelling wordt gevraagd. Zo zou geen vrijstelling moeten worden verleend voor projecten met een omvang van meer dan 25% van het bestemmingsplangebied.

c. Bij de bestaande artikel 19-praktijk is vrijstelling mogelijk op grond van een voorbereidingsbesluit of ontwerp-bestemmingsplan. Een derde denkbare vereiste bij een zelfstandige projectprocedure zou zijn, dat deze verhouding zodanig wordt omgedraaid dat het project zo spoedig mogelijk onderdeel gaat uitmaken van een vernieuwd bestemmingsplan.

d. De leden van de D66-fractie zijn verder van mening dat bij de onderbouwing van de keuze voor een zelfstandige projectprocedure in ieder geval aannemelijk dient te worden gemaakt dat het bestemmingsplan voor de realisering van het desbetreffende project als ruimtelijk planningsinstrument tekortschiet.

e. De onderbouwing zou volgens deze leden verder moeten steunen op een duidelijk indicatief plan, bij voorkeur een structuurplan, dat als deugdelijk afwegingskader kan dienen en dus bindende elementen kan bevatten.

De leden van de D66-fractie achten het uit democratisch oogpunt van belang dat zo'n afwegingskader burgers en belangengroeperingen voldoende in de gelegenheid stelt hun belangen te toetsen en eventuele

zienswijzen of bedenkingen onder de aandacht te brengen. Deze voorwaarden dienen er slechts toe zeker te stellen dat de zelfstandige projectprocedure een uitweg biedt in situaties waarin de ruimtelijke ontwikkelingen daar werkelijk om vragen. Het kan zijn dat in de praktijk zal blijken dat die uitweg in zeer veel situaties op goede gronden kan worden gekozen. Mocht dat het geval blijken, dan is dat het moment om definitieve conclusies te trekken ten aanzien van de effectiviteit van het bestemmingsplan, dat wil zeggen als planningsinstrument. Deze leden vragen de regering een reactie op deze voorstellen afzonderlijk en in samenhang.

Daarnaast en tegelijkertijd menen de leden van de D66-fractie, overeenkomstig het advies (Evaluatie WRO/Bro) van de RaRo op dit punt, dat de beheersfunctie van bestemmingsplannen door uniformering en vereenvoudiging moet worden versterkt, zowel qua opzet en te volgen procedures als qua geldigheidsbereik. Om die reden zou de in artikel 10 van de WRO opgenomen verplichting bestemmingsplannen vast te stellen voor het buitengebied, uitgebreid moeten worden met eenzelfde verplichting voor het stedelijk gebied. Verder vragen deze leden de regering de mogelijkheid te onderzoeken binnen bestemmingsplannen «flexibele bestemmingen» op te nemen voor delen van het plangebied die geschikt lijken voor het opvangen van toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen. Deze delen worden daarbij in zoverre «opengelaten», dat slechts wordt aangegeven welke soorten bestemmingen limitatief mogelijk zijn. Bestemmingsplannen waarin meer in deze globale zin op komende ontwikkelingen kan worden geanticipeerd, kunnen de bezwaren tegen de gangbare bestemmingsplanpraktijk mede ondervangen. Zij vragen de regering of zij de mening deelt dat bovengenoemde maatregelen de effectiviteit van het bestemmingsplan, als planningsinstrument en als handhavinginstrument, ten goede zullen komen.

## *2. De zelfstandige projectprocedure als logisch vervolg op eerdere ingrepen in het ruimtelijk planningsstelsel.*

De regering meent dat de introductie van de zelfstandige projectprocedure, in principiële zin, kan worden beschouwd als logisch vervolg op een reeks soortgelijke ingrepen in het ruimtelijk planningsstelsel, waarbij onder andere de Tracéwet, de Nimbywet en de Ontgrondingswet worden genoemd. De leden van de D66-fractie onderschrijven de doelstelling die ten grondslag ligt aan de ontwikkeling van projectprocedures naast bestaande planprocedures. Zoals de RaRo stelde in zijn «Advies over de Evaluatie WRO/Bro» staat de totstandkoming van een omgeving met ruimtelijke kwaliteit centraal en moet vanuit die hoofddoelstelling worden bepaald welk middel het meest doeltreffend is, het bestemmingsplan of een verzelfstandigde projectprocedure. Deze afweging hangt naar de mening van deze leden wel mede sterk af van het desbetreffende bestuurlijk niveau en het soort project. Projecten waarvoor een tracéwetprocedure geldt, doorkruisen bijvoorbeeld veelal diverse bestemmingsplangebieden waardoor het voor de hand ligt dat naar een meer omvattend afwegingskader werd gezocht dan al die afzonderlijke bestemmingsplannen. Het bovenlokale belang van deze projecten is in dit geval dan ook een sterk argument voor de keuze voor een afzonderlijke projectlijn. De redenering dat doortrekking van deze tendens naar het gemeentelijk niveau een logisch vervolg zou zijn op ontwikkelingen als de tracéwetprocedure gaat volgens de leden van de D66-fractie in zoverre niet op dat op het lokale niveau veelal op grond van heel andere argumenten voor een zelfstandige projectprocedure moet worden gekozen. De logica van doortrekking van de projectlijn naar het lokale niveau zien deze leden op zichzelf in ieder geval niet als een sterk argument, temeer daar een project bij uitzondering meer bestemmingsplannen zal betreffen.

De regering suggereert, volgens de leden van de D66-fractie, dat de introductie van de projectenlijn dermate naadloos is ingepast in het

ruimtelijke planningstelsel, dat dit stelsel hiermee geleidelijk toereikend en met behoud van coherentie aan de eisen des tijds is aangepast. Deze leden vinden dat een wel erg rooskleurige voorstelling van zaken. De recente evaluatie van de Tracéwet (Alons & Partners, 15 december 1996) wijst bijvoorbeeld op leemten in de afstemming van elkaar kruisende procedures binnen de Tracéwet en op een polariserende verhouding in het overleg tussen diverse bij het planproces betrokken overheden. Ook de nog lopende voorbereiding van de wijziging van de Besluitvorming over Grote Projecten en de eerste experimenten hiermee, illustreren dat bij het streven naar zowel snellere, als naar kwalitatief betere besluitvorming, het gewenste evenwicht nog niet is gevonden. De nu geïntroduceerde zelfstandige projectprocedure op lokaal niveau zal naar verwachting nieuwe complicaties toevoegen. Deze leden zijn dan ook met de RaRo en Raad van State van mening dat een spoedige algehele herziening van de WRO als mogelijke optie voor de nabije toekomst moet worden opengehouden. Zij vragen de regering om een uitvoeriger onderbouwing van haar standpunt.

De leden van de SGP-fractie merken op dat het ruimtelijke planningstelsel de laatste jaren sterk in beweging is. Het voorzien in efficiënte procedures voor de realisering van ruimtelijke investeringsprojecten op de verschillende bestuurlijke niveaus heeft daarbij, zeker de laatste jaren, sterk de nadruk gekregen. Ook dit wetsvoorstel is daarvan een voorbeeld. Keerzijde van deze ontwikkeling is echter het gevaar van een geleidelijke uitholling van de centrale positie die het bestemmingsplan in ons planologische stelsel inneemt. Ook in de rechtsgeleerde commentaren is op deze ontwikkeling gewezen. Naar de mening van deze leden wordt met dit wetsvoorstel wederom een stap gezet in de richting van het loslaten van de plancoördinatie. Wordt dit als zodanig ook door de regering beoogd?

De leden van de GPV-fractie vragen de regering nader in te gaan op de toekomstige positie van het bestemmingsplan in het ruimtelijk planningstelsel. Is er een ontwikkeling te verwachten van een grote rol van het plan naar een grote nadruk op projecten? Zal deze ontwikkeling zich meer manifesteren naarmate de bestemmingsplannen verouderd raken en de gemeentelijke bestuurders zich meer op «project-planologie» richten? Wat zou zo'n ontwikkeling kunnen betekenen voor het integrale karakter van de ruimtelijke ordening?

### **3. De zelfstandige projectprocedure**

Naar de mening van de leden van de PvdA-fractie voldoet de huidige WRO wat de positie van het bestemmingsplan betreft en geeft de huidige artikel-19-procedure een voldoende ontsnappingsmogelijkheid als procedures te omslachtig dreigen te worden. Zij willen de nu gemaakte keuze om de artikel-19-procedure te versterken ten koste van het primaat van het bestemmingsplan ter discussie stellen. Zij vragen welke mogelijkheden er zijn om de procedures rondom het vaststellen en wijzigen van een bestemmingsplan minder zwaar te maken, zodat een artikel-19-procedure minder vaak nodig is.

De achtergrond voor deze mening vormt de zorg over de rechtszekerheid van burgers: een eenmaal goedgekeurd bestemmingsplan moet die rechtzekerheid kunnen waarborgen zonder tegen afzonderlijke artikel-19- dan wel zelfstandige projectprocedures bezwaar te moeten maken als hun directe leefomgeving daarbij betrokken raakt. Hoe denkt de regering hierover?

De regering stelt in de memorie van toelichting dat de projectprocedure dient ter aanvulling op het belangrijkste instrument van de gemeente, het bestemmingsplan. De leden van de PvdA-fractie vragen of dit wel kan

worden waargemaakt. Ze willen van de regering weten of zij concrete ideeën heeft over hoe het primaat van het bestemmingsplan in stand kan worden gehouden, als bestemmingsplanherzieningen niet meer noodzakelijk zijn om met het plan strijdige projecten te realiseren.

Ook willen zij weten in hoeverre hier sprake is van een éénmalige aanvulling op de in Nederland gegroeide traditie van de plancoördinatie binnen de ruimtelijke ordening dan wel of de regering een verdere ontwikkeling in de richting van projectcoördinatie wil verwezenlijken.

Bij het oordeel over de voorgestelde zelfstandige projectprocedure (zpp), die centraal staat in het wijzigingsvoorstel, is volgens de leden van de PvdA-fractie de afbakening van het begrip «project» van belang. Aan welke voorwaarden moet een plan voldoen om als project voor een zelfstandige projectprocedure in aanmerking te komen? Is de ondergrens (artikel 18a) voldoende ondubbelzinnig? Waar ligt de grens met projecten van provinciaal of rijksbelang (NIMBY) en waar ligt de grens met een groot project van nationaal belang (PKB)? Wie bepaalt waar deze grens ligt?

Kan een woningbouwlocatie van 2500 woningen ook als «project» buiten het bestemmingsplan om gerealiseerd worden?

Kan een project op basis van het bestemmingsplan ook nog direct worden geweigerd of heeft ieder project «recht» op een behandeling als zpp? Wordt een zpp gezien als een reguliere procedure of als een uitzonderingsprocedure in de lijn van NIMBY-procedures?

Het is de leden van de PvdA-fractie bekend dat het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) al een onderzoek naar de haalbaarheid van een Bijdrageregeling voor de actualisatie van bestemmingsplannen is begonnen. De leden van de PvdA-fractie vragen of hierover al vorderingen zijn te melden.

Voorts heeft onder meer de Commissie-Van-Buuren gewezen op de mogelijkheid van verhaal van gemeentelijke kosten die met planologische besluitvorming zijn gemoeid, die wel bestaat bij de vrijstellingsprocedure maar niet bij de bestemmingsplanprocedure. Dit onderscheid doet zich in het bijzonder voelen daar waar het een reeds ingericht plangebied betreft, omdat er geen grondexploitatie kan worden opgesteld die de plankosten kan dekken. Dit leidt ertoe dat het gebruik van de projectprocedure aantrekkelijker kan zijn dan actualisatie van het bestemmingsplan. Deze situatie blijft met het voorliggende wetsvoorstel bestaan. Voor de leden van de PvdA-fractie is dit een reden temeer de regering te vragen in hoeverre zij bereid is middelen te zoeken om de actualisatie van bestemmingsplannen te stimuleren.

De leden van de PvdA-fractie willen weten in hoeverre de kwaliteit van de ruimtelijke ordening, náást efficiency in de besluitvorming, een rol gespeeld heeft bij de voorgestelde herziening WRO. Wordt met dit wetsvoorstel de zogenaamde ad-hoc-planologie gestimuleerd of is de regering van mening juist een zorgvuldiger afweging van ruimtelijke effecten te stimuleren?

Goedkeuring van een project dat via een zelfstandige projectprocedure wordt gerealiseerd, gebeurt op basis van een «goede ruimtelijke onderbouwing». In laatste instantie zal het de rechter zijn die hierover een oordeel moet vellen.

Welke overwegingen hebben ten grondslag gelegen aan deze inhoudelijke toetsing door rechters in geval van beroep?

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe kan worden voorkomen dat de ruimtelijke onderbouwing ten behoeve van projectprocedures vervalt in opportunistische argumentaties. Moet de beoordeling of sprake is van een goede ruimtelijke onderbouwing, volledig aan de rechter worden overgelaten?

Dat afwijkingen van bestaande bestemmingsplannen voortaan via een zelfstandige projectprocedure tot stand zullen worden gebracht, doet bij

de leden van de CDA-fractie de vraag rijzen naar de waarde en de status van bestemmingsplannen. De praktijk zal vermoedelijk uitwijzen in hoeverre het nog de moeite waard zal zijn om bestemmingsplannen te maken. Dit nu lijkt de aan het woord zijnde leden een te ongewisse ontwikkeling en een ondergraving van het waardevolle integratie-instrument op gemeentelijk niveau dat het bestemmingsplan is. Acht de regering het wenselijk dat ook op langere termijn het bestemmingsplan in beginsel het toetsingskader zal moeten zijn voor de lokale ruimtelijke ontwikkelingen?

De leden van de CDA-fractie hebben moeite met het voorstel om toepassing van de zpp slechts te baseren op een «goede ruimtelijke onderbouwing». Het kan niet zo zijn dat in de wetgeving een ruime mate van vrijheid aan bestuurders wordt gegeven, met als gevolg dat de eindtoets via de bezwarenprocedure bij de rechter wordt gedeponneerd. Hoewel met de aanpassing van de artikel 19-procedure getracht wordt een einde te maken aan «incidentenplanologie», lijkt het middel nu erger dan de kwaal. Door invoering van de zpp verschuift het accent in het ruimtelijk beleid van het bedrijven van ruimtelijk beleid in een bredere samenhang (gebiedsgericht/bestemmingsplan) naar het voeren van ruimtelijk beleid per project (zpp). Een optelsom van elkaar niet bijtende projecten is echter wat anders dan een deugdelijke ruimtelijke planning, die burgers en bedrijven voldoende zekerheid biedt. Wat is een «goede ruimtelijke onderbouwing»? En wat moet worden verstaan onder «project»?

Volgens de leden van de CDA-fractie dienen bestemmingsplannen in beginsel tijdig te worden herzien (dat wil zeggen na 10 jaar). Helaas is dit nog lang niet altijd het geval. Als «stok achter de deur» zou in de wet een bepaling opgenomen kunnen worden, waardoor vrijstelling op basis van artikel 19 niet mogelijk is als het bestemmingsplan binnen 10 jaar na de totstandkoming niet is geactualiseerd of de Raad niet heeft verklaard dat het plan nog steeds als actueel is te beschouwen. Hoe denkt de regering over dit voorstel?

Nu in het wetsvoorstel de gemeenraad het finale oordeel velt over toepassing van de zpp, nadat van gedeputeerde staten (GS) reeds de verklaring van geen bezwaar is verkregen, doet zich een aantal vragen voor die naar het oordeel van de leden van de CDA-fractie beantwoord moeten worden.

Allereerst vragen deze leden waarom – in tegenstelling tot het huidige artikel 19a eerste lid WRO – het gemeentebestuur niet tot een weigering kan besluiten zonder de hele procedure te doorlopen. Voor burgers is dit zeer onaantrekkelijk; zij hebben een (dure) weigering nodig alvorens hun probleem aan de rechter te kunnen voorleggen. Een «informele weigering» aan het begin van het traject van een aanvraag tot vrijstelling is immers niet voor beroep vatbaar. Graag zien de leden van de CDA-fractie hierop een reactie van de regering.

Op de tweede plaats dient duidelijkheid gegeven te worden op welk moment bezwaren van derden in deze nieuwe artikel 19-procedure aan de orde zijn. Is dit reeds tijdens de behandeling van de aanvraag op enig moment of pas na het besluit van de gemeenteraad? Een en ander is niet uit de toelichting, noch uit de nieuwe wetsartikelen af te leiden. Graag willen deze leden hierover duidelijkheid. Naar hun oordeel dient in ieder geval erin voorzien te worden dat, alvorens de raad besluit, de mogelijke bezwaren bekend zijn.

De derde vraag betreft de leges. Wie draagt uiteindelijk de kosten die gepaard gaan met de toepassing van de zpp? Naar het oordeel van de leden van de CDA-fractie dient de hoogte van de leges op één of andere wijze wettelijk geregeld te worden. Naar het deze leden voorkomt, is er duidelijk sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid. De grens is moeilijk te trekken, omdat de verschillende plannen geheel verschillend van aard zullen zijn. Het lijkt niet billijk alle kosten op de aanvrager te verhalen. Bij de voorbereiding van het bestemmingsplan worden de

kosten immers ook niet op mogelijke belanghebbenden verhaald. Het is echter ook onwenselijk dat de gemeente alle kosten draagt. Is de regering bereid hier met concrete voorstellen te komen?

Het vierde punt is de kwestie op welk moment de aanvrager van een bouwplan dat via de nieuwe artikel 19-procedure zal lopen, zich kan verzetten tegen de gang van zaken. Immers, een echt besluit zal pas aan het einde van het traject vallen, als de raad beslist. Maar wat te doen als in de daarvoor liggende fase de zaken niet naar wens verlopen? Stel dat de belanghebbende niet ten onrechte vreest dat de voorbereidingen een ongunstige wending nemen. Hoewel in die fase nog geen sprake is van een beslissing, kan de gang van zake bepalend zijn voor de afloop. Hoe kan belanghebbende zijn belangen dan optimaal dienen? Ligt het niet voor de hand om de belanghebbende in de gelegenheid te stellen te reageren op een ontwerp-projectbesluit, waarover ook de provincie zich nog uit moet spreken [eventueel wijziging van artikel 6 WRO met betrekking tot inspraak]?

Is de indruk juist dat het college van Gedeputeerde Staten in het vervolg verschillende competenties zal hebben met betrekking tot de beoordeling van de bestemmingsplannen enerzijds en de verklaring van geen bezwaar bij de toepassing van de nieuwe artikel 19-procedure anderzijds? De leden van de CDA-fractie hebben de indruk dat bij de goedkeuring van de bestemmingsplannen twee elementen een rol spelen. Dit betreft op de eerste plaats de ruimtelijke en planologische afweging en op de tweede plaats de behandeling van de ingediende bezwaren. Dit laatste schijnt nu bij de artikel 19-procedure niet meer te mogen. Het argument hiervoor is dat beroep openstaat bij de gewone rechter. De leden van de CDA-fractie zijn niet gelukkig met deze tweedeling en vermogen niet in te zien waarom bij de ene procedure GS niet meer in het geding is, terwijl bij de andere procedure ook beroep op de gewone rechter mogelijk is. Deze leden zijn dan ook voorstander van duidelijke bevoegdheden: óf in beide gevallen de afweging van bezwaren afschaffen óf in beide procedures deze afweging handhaven. Vooralsnog geniet dit laatste bij hen de voorkeur.

Naar aanleiding van de reactie van de VNG van 19 augustus 1997 hebben de leden van de CDA-fractie behoefte aan een nadere verduidelijking over de exacte reikwijdte van het nieuwe artikel 19. Is de stelling juist dat dit nieuwe artikel «zich beperkt tot de planologische wijzigingen van bovenlokaal belang»? Zo ja, kan worden meegedeeld waaruit dat blijkt in de wettekst?

Onduidelijk is de verhouding tussen de consequentie van het doorlopen van de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.5 Awb en artikel 49 vierde lid Woningwet, zo vinden de leden van de CDA-fractie.

De praktijk leert, aldus de leden van de VVD-fractie, dat niet alle ontwikkelingen in een plan zijn te voorzien en dat er behoefte is aan flexibiliteit om een op zichzelf niet ongewenste ruimtelijke ontwikkeling die bij de planvorming niet is voorzien, toch op goede gronden doorgang te kunnen laten vinden. Deze leden zijn daarom overtuigd van de behoefte in de gemeentelijke praktijk aan een zelfstandige projectbevoegdheid. De door de evaluatiecommissie WRO/Bro gesignaleerde discrepantie tussen wet en praktijk geeft dat ook aan. Met de aanpassing van artikel 19 WRO wordt volgens deze leden beter tegemoet gekomen aan de bestaande praktijk. Een verder voordeel zien zij ook in het feit dat met de voorgestelde procedure de ruimtelijke motivering meer nadruk krijgt en een formele plaats krijgt in de procedure. Wel hebben deze leden nog zorgen of er in de praktijk voldoende helderheid is over de inhoud van deze onderbouwing. Deze leden achten het niet ondenkbaar dat met de huidige omschrijving straks via jurisprudentie alsnog nieuwe vormcriteria

gehanteerd zullen worden of dat de rechter zeer inhoudelijk gaat beoordelen of de geboden ruimtelijke onderbouwing wel voldoet. Genoemde leden zouden dat minder wenselijk vinden. Ziet de regering mogelijkheden om meer duidelijkheid te scheppen?

In tegenstelling tot het oude artikel spreekt het nieuwe artikel 19 over een «project», waarvan de betekenis evenmin juridisch is af te bakenen. Zou het daarom niet te verkiezen zijn om in plaats van over een «project» te spreken over de bevoegdheid om vrijstelling te verlenen?

Aansluitend bij de Awb-systematiek zou er iets voor te zeggen zijn dat niet de activiteit maar het vrijstellingsbesluit zelf voldoende ruimtelijk onderbouwd moet zijn. Is op dit punt de afstemming met de Awb optimaal?

Voorts vragen de leden van de VVD-fractie wie uiteindelijk de ruimtelijke onderbouwing kan of mag leveren? Het wetsvoorstel biedt deze leden geen afdoende duidelijkheid. Kan behalve het gemeentebestuur ook de aanvrager in casu een private partij met een eigen ruimtelijke onderbouwing komen? In dat geval zou de gemeente een eventuele afwijzing, met het oog op beginselen van behoorlijk bestuur, goed moeten motiveren. Daarmee zouden gemeenten evenwel een nieuwe taak krijgen en de traditionele weigeringsgrond kwijtraken. Deze leden vragen de regering om een nadere verduidelijking op dit punt.

Verder constateren zij dat het thans voorliggende voorstel van wet de koppeling tussen artikel 19 in de nieuwe vorm, de zelfstandige projectprocedure en het bestemmingsplan geheel los laat. Voorzover dat gebeurt met het oog op het urgentievereiste ligt dat in de rede, zo menen deze leden. Echter het gevolg zou kunnen zijn dat het bestemmingsplan meer naar de achtergrond wordt verdrongen. Dit laatste vinden zij minder wenselijk. Daarom willen deze leden ervoor pleiten om naast de verzelfstandiging van artikel 19 ook maatregelen te nemen die ertoe leiden dat gemeenten over actuele bestemmingsplannen (blijven) beschikken.

De leden van de VVD-fractie zien het maken van bestemmingsplannen voor gemeenten als een moeizame en kostbare aangelegenheid. Zelfstandige projectprocedures daarentegen zijn eenvoudiger en de kosten kunnen door de gemeenten worden afgewenteld op de initiatiefnemers van de projecten.

De door de regering gekoesterde verwachting dat gemeenten in dezelfde mate als thans gebeurt, zullen werken aan bestemmingsplanherzieningen, zien deze leden als optimistisch. Een verouderd plan verbiedt in de meeste gevallen gebruiksveranderingen evenzeer als een actueel plan. Het geeft echter geen zekerheid en geen inzicht aan grondgebruikers en bewoners van het plangebied welke gebruiksveranderingen en daarvoor noodzakelijke bouwwerken via een zelfstandige projectprocedure of een andere vrijstellingsmogelijkheid zullen worden toegestaan. Daarom vrezen de leden van de VVD-fractie dat verouderde plannen afbreuk doen aan de rechtszekerheid van grondgebruikers, bewoners en andere belanghebbenden.

Zij stellen daarom voor om de vrijstellingsverlening te koppelen aan een actueel plan.

Fixatie van bestemmingsplannen op een bepaalde termijn zou misschien iets te rigide zijn. Daarom willen deze leden voorstellen dat voorzover een bestemmingsplan gedurende een periode van 10 jaar niet is herzien, de gemeenteraad, in het geval hij geen herziening nodig acht, dient te verklaren dat het plan nog steeds voldoet aan de eisen die artikel 10 eerste lid WRO aan bestemmingsplannen stelt. Aanvullend zou kunnen worden bepaald dat, zolang de gemeenteraad dit niet heeft verklaard noch het plan is herzien, voor vrijstellingen die via toepassing van artikel 19 WRO worden verleend geen kosten aan de aanvragers in rekening mogen worden gebracht, dus ook niet via legesheffing. Op deze manier zou tegemoet gekomen kunnen worden aan de, door deze leden gedeelde, opvatting van de regering dat de problematiek van nalatige gemeenten

niet afgewenteld mag worden op de burger die initiatief wil nemen. Deze leden vragen de regering om een nader standpunt over de wijze waarop zij denkt dat gemeenten ondanks de zelfstandige projectprocedure toch voldoende inspanningen zullen verrichten om bestemmingsplannen actueel te houden, zulks in het belang van de burger.

Voor de leden van de VVD-fractie is het onduidelijk hoe de gang van zaken zal zijn, als het gemeentebestuur de aanvraag om een vrijstelling vanaf het begin niet voor inwilliging vatbaar acht. Het komt deze leden voor dat de (informele) veelal ambtelijk gedane, mededeling door of namens het gemeentebestuur, dat het niet voelt voor vrijstelling, geen besluit is waartegen een vastberaden initiatiefnemer juridische stappen zou kunnen ondernemen. Moet op grond van artikel 19a iedere aanvraag de procedure van de par. 3.5.2. tot en met 3.5.4 Awb doorlopen, ook als op voorhand duidelijk is dat de gemeente zal weigeren? Is het dan reëel de aanvrager op kosten te jagen? Hoe staat de regering tegenover het opnemen van een bevoegdheid voor de gemeenteraad om, zonder de artikel 19a-procedure te doorlopen, de aangevraagde vrijstelling te weigeren? Deze leden verwijzen naar het huidige artikel 19a tweede lid. Zij menen dat de praktijk behoefte heeft aan een eenvoudige procedure om te komen tot een weigering van vrijstelling. Zij nodigen de regering uit hierop een reactie te geven. Nu het voorstel van de regering is om de zelfstandige projectprocedure los te koppelen van het bestemmingsplan, vragen de leden van de VVD-fractie of het in het belang van de duidelijkheid en inzichtelijkheid voor de burger niet te overwegen zou zijn om de relatie tussen vrijstelling en bestemmingsplan toch niet geheel te verlaten. Zij zijn er voor om een stimulans in te bouwen om vrijstellingen ex artikel 19 na verloop van tijd op te nemen in het bestemmingsplan. Een korte-termijn-oplossing zou kunnen zijn dit te doen via een aantekening in het bestemmingsplan. Zij verkiezen dat de burger slechts met één planfiguur te maken heeft. De toelichting op bladzijde 11 van de memorie van toelichting geeft deze leden nog geen volstrekte helderheid over de doorwerking daarvan in de wetswijziging. Deze leden nodigen de regering uit op dit punt meer duidelijkheid te geven.

De leden van de VVD-fractie hebben nog vragen over de positie van de nu voorgestelde zelfstandige projectprocedure tot andere instrumenten in de ruimtelijke ordening, zoals toepassing van het gemeentelijk voorkeursrecht, onteigening en planschade. Deze leden vragen de regering de werking van het nieuwe artikel 19 in relatie tot de voornoemde instrumenten uiteen te zetten. Wordt de positie van het bestemmingsplan in dezen verzwakt?

Heeft de zelfstandige projectprocedure gevolgen die juridisch bindend zijn voor de burger?

Samenhangend met de voorliggende wetswijziging vragen de leden van de VVD-fractie welke visie de regering huldigt met betrekking tot een provinciale projectprocedure, bijvoorbeeld in relatie met de realisatie van infrastructurele werken.

De leden van de D66-fractie menen dat de voorgestelde zelfstandige projectprocedure terecht in de vorm is gegoten van een vrijstelling van het bestemmingsplan. Daarmee wordt tenminste formeel tot uitdrukking gebracht dat het bestemmingsplan in eerste instantie in alle gevallen het toetsingskader voor het ruimtelijke orderingsbeleid blijft, tenzij bij een *toekomstige* volledige herziening van de WRO op grond van opgedane ervaringen anders wordt besloten.

De leden van de D66-fractie vinden dat het primaat van het bestemmingsplan beter tot uitdrukking zou moeten komen in de voorwaarden waaronder verlening van vrijstelling in het wetsvoorstel mogelijk wordt gemaakt. Het is op zichzelf toe te juichen dat de regering die vrijstelling mogelijk wil maken op grond van het inhoudelijke criterium «een goede ruimtelijke onderbouwing». Maar om dit criterium werkelijk inhoud te

geven, is nadere specificatie nodig van elementen waaraan zo'n goede onderbouwing minimaal moet voldoen. Dat komt de duidelijkheid ten goede voor zowel initiatiefnemers van projecten als voor burgers die hun eventuele zienswijzen of bedenkingen tegen projecten kenbaar willen maken. Daarom zal volgens de leden van de D66-fractie gemotiveerd moeten worden om welke reden het project waarvoor vrijstelling wordt gevraagd, niet te realiseren is via de weg van een snelle herziening van het bestemmingsplan. Dat het bestemmingsplan te sterk verouderd is (ouder dan 10 jaar), zou in een dergelijke motivatie, zoals eerder gesteld, geen rol mogen spelen. Projecten die meer dan 25% van een bestemmingsplangebied beslaan, zouden volgens deze leden helemaal niet voor vrijstelling in aanmerking mogen komen, zodat de precieze omvang van het project van meet af aan duidelijk moet zijn. Dat wat betreft de formele criteria waaraan de onderbouwing zou moeten voldoen.

Volgens de leden van de D66-fractie is «een goede ruimtelijke onderbouwing» als criterium te vaag. De artikel-19 regeling in de huidige vorm heeft zoals bekend als nadeel dat deze door gemeenten mede wordt gebruikt ter omzeiling van het bestemmingsplan zonder meer. Tijdens het algemeen overleg op 1 november 1995 heeft de minister te kennen gegeven dit oneigenlijk gebruik te willen tegengaan door aan de artikel 19-procedure een ruimtelijke visie ten grondslag te leggen, «(...) waarbij zij zich realiseerde dat dit oneigenlijk gebruik daarmee kan verschuiven naar de ruimtelijke motiveringseis.» Is de minister wat dit betreft van gedachten veranderd? De leden van de D66-fractie achten dit gevaar des te reëler nu de motiveringseis in dit wetsvoorstel zo weinig inhoud wordt gegeven. De regering zegt niet te kiezen voor nadere invulling van dit criterium om de gewenste flexibiliteit ten behoeve van projectprocedures niet onnodig in te perken. Deze leden menen echter dat het belang van flexibiliteit beter in balans moet worden gebracht met het belang van inzichtelijkheid en controleerbaarheid van het besluitvormingsproces voor alle hierbij betrokken partijen.

De leden van de D66-fractie realiseren zich dat de nagestreefde flexibiliteit teniet zou worden gedaan door het aanleggen van een lange lijst van denkbare criteria voor verlening van vrijstelling. Wel zal volgens deze leden een goede ruimtelijke onderbouwing moeten steunen op een indicatief plan dat derden met het bestemmingsplan vergelijkbare toetsingsmogelijkheden biedt. Overeenkomstig het advies van de RaRo naar aanleiding van de Evaluatie WRO/Bro, menen zij dat uitsluitend het structuurplan aan dit vereiste voldoet, omdat de totstandkoming van zo'n plan met een aantal procedure-waarborgen (inspraak, bedenkingen-procedure, vaststelling door de gemeenteraad) is omgeven. In zo'n structuurplan zouden zoals gezegd dan wel bindende elementen opgenomen kunnen zijn. Deze leden zijn het dan ook niet eens met de opvatting van de regering dat (inter-) gemeentelijke structuurplannen geen concrete beleidsbeslissingen (waartegen beroep open staat) zouden kunnen bevatten. De ervaring met PKB's leert, zoals ook vermeld in de memorie van toelichting (bladzijde 13/14), dat het voor zowel bestuur, burgers als rechters van belang is dat duidelijkheid bestaat over de onderdelen (concrete beleidsbeslissingen) waartegen beroep openstaat. Verwarring daarover werkt bovendien remmend op de besluitvorming, zodat de gekozen zelfstandige procedure om die reden alsnog aan zijn doel voorbij zou schieten. Aan deze belangrijke eis zal de ruimtelijk onderbouwing volgens deze leden dan ook moeten voldoen. Niet meer dan verwijzing naar bijvoorbeeld «een sectorale beleidsnota met ruimtelijke relevantie» lijkt hun om die reden ontoereikend. De regering stelt de inhoud doorslaggevender vinden dan de vorm, maar dat neemt niet weg dat de vorm wegens deze waarborgen evenzeer van belang is.

De leden van de D66-fractie zouden overigens graag de passage op bladzijde 7, 2e alinea, 2e volzin van de memorie van toelichting toegelicht

zien. Hoe is het mogelijk dat de grondslag voor de vrijstelling gelegen kan zijn in reeds door de gemeenteraad vastgesteld beleid, zodat volstaan zou kunnen worden met de vaststelling dat het voorgenomen project in dat beleid past? De reden om voor een bepaald project vrijstelling te vragen, is in alle gevallen dat het in strijd is met het bestemmingsplan. Als zo'n project wel in overeenstemming is met vastgesteld beleid, houdt dit dan niet in dat ook het vastgestelde beleid waarnaar wordt verwezen in strijd moet zijn met het bestemmingsplan? Hoe dan ook, deze leden menen dat ruimtelijke onderbouwing van een te realiseren project in alle gevallen gedegen dient te zijn, niet alleen ingeval van nog niet geformuleerd beleid. Zij vragen de regering een uitvoerige reactie op dit voorstel tot aanscherping van de eisen waaraan een «goede ruimtelijke onderbouwing» moet voldoen.

De leden van de D66-fractie menen dat er terecht voor is gekozen de bevoegdheid tot toepassing van het nieuwe artikel 19 aan de gemeenteraad toe te kennen. Op grond van artikel 156 van de Gemeentewet kan de gemeenteraad die bevoegdheid echter delegeren aan B&W. Hoe denkt de regering over het uitsluiten van deze mogelijkheid?

Over de rol van de provincie staat in de memorie van toelichting bladzijde 9 dat de provincie de ruimtelijke onderbouwing beoordeelt en ten aanzien van haar bevoegdheid tot afgifte van een verklaring van geen bezwaar, indien gewenst, beleidsregels kan vaststellen. De leden van de D66-fractie menen dat het van belang is, zowel uit oogpunt van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid als om vertraging in de besluitvorming over nieuwe ruimtelijke projecten te voorkomen, dat duidelijke beleidsregels worden vastgesteld. Juist daarom is het volgens deze leden belangrijk dat wat betreft de ruimtelijke onderbouwing voor alle betrokken partijen inzichtelijke maatstaven worden aangelegd, waarbij het gemeentelijk structuurplan als kader dient. Dat zou het structuurplan tot een verplichte planfiguur maken voor de mogelijkheid artikel 19 toe te passen. Uit op het wetsvoorstel geleverde commentaren blijkt dat meer helderheid op dit punt nodig is omdat het bij wetgeving beoogde anders voortdurend via de gang naar de rechter kan worden ondergraven. Er wordt dan ook meer aandacht gevraagd voor deze keerzijde van een ontwikkeling naar grotere flexibiliteit. De leden van de D66-fractie vragen hoe de regering dit beoordeelt?

Zij hebben reeds vijf voorwaarden genoemd waarvan zij het voorstelbaar achten dat zij tot algemene beleidsregels kunnen leiden. Als zesde en laatste voegen zij daaraan de denkbare beleidsregel toe, dat vrijstelling kan worden verleend aan een project dat in meer bestemmingsplannen is gesitueerd en waarbij herziening van de desbetreffende bestemmingsplannen naar verwachting te veel tijd zal vergen.

De regering merkt op dat de wetswijziging in beginsel geen wijziging inhoudt van de twee voornaamste functies van het bestemmingsplan, te weten:

- beschrijven en vastleggen van door de gemeente gewenste ruimtelijke ontwikkelingsrichtingen en:
- gebruik, beheer en handhaving.

De leden van de D66-fractie menen dat met dit wetsvoorstel de functie «beschrijven en vastleggen» een brevet van onvermogen heeft gekregen. De bij de WRO/Bro '85 geïntroduceerde «beschrijving in hoofdlijnen» en het globale eindplan hadden ten doel deze functie van het bestemmingsplan nieuw leven in te blazen. Het bestemmingsplan heeft volgens de regering sindsdien voldoende mogelijkheden om soepel op nieuwe ontwikkelingen te kunnen inspelen. Hoe verhoudt deze stelling zich tot de passage in de memorie van toelichting (bladzijde 3) waar wordt gesteld: «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.»? Volgens een advies van Woudstra en Bos aan de evaluatie-

commissie WRO/Bro (1994) is het effect van flexibiliteitsvergroting in de praktijk doorkruist door de jurisprudentie van de bestuursrechter. Houden dit gegeven én de introductie van het nieuwe artikel 19 dus eigenlijk niet in dat verdere pogingen tot flexibilisering van het bestemmingsplan worden opgegeven? En moet dit dan ook niet iets uitdrukkelijker worden gesteld? De regering spreekt immers tevens de verwachting uit dat in de toekomst het bestemmingsplan steeds meer het karakter van gebruiks- en beheersinstrument zal krijgen?

De leden van de D66-fractie menen dat, in afwachting van een volledige herziening van de WRO, het bestemmingsplan zijn dubbele functie zoveel mogelijk moet behouden en dat vrijstellingen ex artikel 19 vooralsnog tot uitzonderingen op deze regel dienen te worden beschouwd, ténzij het structuurplan als verplichte planfiguur en daarmee als toetsingskader voor een artikel 19-procedure wordt aangewezen. Zij wijzen er hoe dan ook op dat, als het bestemmingsplan minder centraal komt te staan als planologisch instrument, dit zou kunnen leiden tot verminderende aandacht voor de actualisering van bestemmingsplannen in de komende jaren, waarin het bestemmingsplan nog wel als centraal-planfiguur geldt. Dit zou ook zijn weerslag kunnen hebben op de gebruiks- en handhavingsfunctie. Uit de rapportage van begin dit jaar over de handhaving van het ruimtelijke ordeningsbeleid blijkt dit verband duidelijk. Onderkent de regering dit gevaar? Verder vragen deze leden of op grond van dit wetsvoorstel in de praktijk van de komende jaren de mogelijkheid wordt geopend van een pseudo-actualisering van het lokale ruimtelijk beleid, bestaande uit een opeenhoping van vrijstellingen. De regering stelt in de memorie van toelichting (bladzijde 11) dat actualisering van bestemmingsplannen onverkort nodig en wenselijk wordt geacht en dat de met artikel 19 gerealiseerde projecten in het bestemmingsplan worden opgenomen. Met welke middelen denkt de regering dit te kunnen bevorderen? De leden van de D66-fractie merken op dat het stellen van een termijn waarbinnen dit dient te zijn gebeurd, nodig is om deze wens inhoud te geven en zien dit als taak van gedeputeerde staten bij vrijstellingverlening.

De leden van de RPF-fractie nodigen de regering uit te reageren op de kritiek van de zijde van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) dat het gaat om een verzelfstandiging van artikel 19 en dat de term van de gemeentelijke projectprocedure beter niet kan worden gebruikt.

Verder kunnen de leden van deze fractie zich de kritiek van de VNG voorstellen dat de huidige regeling voor de praktijk geen omwenteling zal betekenen, omdat een adequate onderbouwing nog steeds moet worden geleverd. Waaruit deze onderbouwing moet bestaan, zal jurisprudentie uit moeten wijzen. Dit vraagt wel enige nadere aandacht. Voorkomen moet worden dat via jurisprudentie alsnog nieuwe vormcriteria gesteld zullen worden of dat de rechter inhoudelijk gaat beoordelen of de geboden ruimtelijke ordening wel voldoet.

De leden van de RPF-fractie vragen de regering een reactie te geven op de mening van prof. mr. P.J.J. van Buuren in een artikel dat in de september aflevering van Tijdschrift voor Bouwrecht zal worden gepubliceerd over dit wetsvoorstel. Deze leden zijn geïnteresseerd in de opvatting van de regering over de opmerking dat voor de (relatieve) betekenis van het bestemmingsplan als belangrijk instrument moet worden gevreesd. Zullen de gemeentebesturen als gevolg van deze wetswijziging minder prikkels voelen om bestemmingsplannen bij te stellen?

Op advies van de Raad van State is de gemeenteraad als het primair bevoegd orgaan voor de vrijstelling aangemerkt. Vanuit wetsystematisch oogpunt hebben de leden van de RPF-fractie daar begrip voor. Zij wijzen er wel op dat de praktijk in veel gemeenten de vrijstelling door het college van BW geschiedt. De regering stelt dat de gemeenteraad op basis van de Gemeentewet bevoegd is van de vrijstellingsbevoegdheid te delegeren

aan B&W. Is delegatie in het licht van de Gemeentewet mogelijk? Is bij een veelomvattend project sprake van een algemeen verbindend voorschrift of moet gesproken worden van een serie beschikkingen? Wat is de opvatting van de regering over de suggestie van de VNG B&W bevoegd orgaan te laten blijven, waarbij expliciet in artikel 19 wordt bepaald dat de raad de bevoegdheid van vrijstelling naar zich toe kan trekken?

Het wetsvoorstel leidt er toe dat de functie van het bestemmingsplan als instrument voor beleidssturing per saldo verder wordt gereduceerd, vinden de leden van de SGP-fractie. Eigenlijk blijft alleen de beheersfunctie van het bestemmingsplan nog intact. Gevolg hiervan is dat het gevaar van het bedrijven van gelegenheidsplanologie om de hoek komt te liggen. Deelt de regering deze analyse? Kan gemotiveerd uiteengezet worden welke functies het bestemmingsplan in de visie van de regering nog heeft?

Overigens komt het deze leden voor dat de regering geen heldere visie voor ogen staat over zin en functie van het bestemmingsplan. Het lijkt er op alsof de regering een afwachtende houding inneemt ten aanzien van de ontwikkelingen die zich in de praktijk voordoen.

Deze leden vinden het merkwaardig dat de regering in de memorie van toelichting stelt dat 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 de concrete ruimtelijke investeringsbeslissingen bij te benen. Blijkbaar zijn de gemeenten een andere mening toegedaan, nu immers de VNG een krachtig pleidooi voert voor het primaat van het bestemmingsplan. Hoe valt dit verschil in waarneming te verklaren?

Deze leden achten het bepaald niet opportuun om nu al afscheid te nemen van het bestemmingsplan als richtinggevend kader voor de ruimtelijke ontwikkeling. Een niet gering deel van de gemeenten komt echter niet toe aan de wettelijk voorgeschreven verplichting om eens per tien jaar een bestemmingsplan vast te stellen. Onderkent de regering dat financiële motieven hier mede debet aan zijn en is zij bereid hieraan iets te doen?

Hoe beoordeelt de regering de suggesties van de VNG om de bestemmingsplanpraktijk een nieuwe, gerichte impuls te geven? Het opstellen van een bestemmingsplan kan door een pakket van maatregelen aantrekkelijker worden gemaakt. De trend van het opstellen van meer globale en dus flexibele bestemmingsplannen juichen deze leden toe. Juist deze praktijk laat zien dat het bestemmingsplan nog steeds een geschikt instrument is om de ruimtelijke ordening op een flexibele en planmatige wijze gestalte te geven, zo betogen zij. Ook anderszins zijn er mogelijkheden om de bestemmingsplanpraktijk een nieuwe impuls te geven. In een artikel in het septembernummer van het blad *Bouwrecht* stelt prof. mr. P.J.J. van Buuren voor een wettelijke bepaling in de WRO op te nemen die inhoudt, dat voorzover een bestemmingsplan gedurende een periode van tien jaar niet is herzien, de gemeenteraad in het geval hij geen herziening nodig acht, dient te verklaren dat het plan nog voldoet aan de eisen die artikel 10 eerste lid WRO aan bestemmingsplannen stelt. Hoe beoordeelt de regering deze suggestie?

De verzelfstandiging van artikel 19 WRO is naar de mening van de leden van de SGP-fractie een logisch complement van de ontwikkeling die dit artikel in de praktijk heeft doorgemaakt. In die praktijk werd en wordt op grote schaal gewerkt met oneigenlijke anticipatie. Het is een goede zaak dat de wetgever thans overgaat tot het treffen van een formele regeling voor een vrijstellingsprocedure waaraan, naar in de praktijk is gebleken, zo'n grote behoefte bestaat. Wellicht ten overvloede merken deze leden op dat de grote vlucht die artikel 19 WRO heeft genomen, goeddeels te verklaren valt uit het feit dat veel gemeenten niet voldoen aan de

wettelijke verplichting om tenminste elke tien jaar voor tenminste het buitengebied een bestemmingsplan vast te stellen.

Teneinde het bedrijven van gelegenheidsplanologie te voorkomen achten de hier aan het woord zijnde leden het noodzakelijk dat hoge eisen gesteld worden aan de ruimtelijke onderbouwing van een zelfstandig projectbesluit. Komt de regering niet wat al te gemakkelijk tot de conclusie dat het gebruik van allerlei informele en dus niet aan bestuurlijk toezicht of aan inspraak onderworpen planfiguren, zoals gebiedsvisies en stedelijke schetsen, in beginsel toelaatbaar zijn? Zal als gevolg van het gebruik van informele planfiguren niet relatief minder aandacht uitgaan naar het bedrijven van ruimtelijke ordening in een grotere samenhang?

De hier aan het woord zijnde leden vragen of de hele procedure van artikel 19 doorlopen moet worden, als bij de indiening van een aanvraag reeds op voorhand duidelijk is dat het gemeentebestuur deze niet voor inwilliging vatbaar acht. Is het wel reëel om, als het gemeentebestuur de uitkomst tevoren toch al weet, de procedure geheel te laten doorlopen en daarmee de aanvrager met hoge kosten op te zadelen? Is het derhalve om proceseconomische redenen niet gewenst een bevoegdheid voor de gemeenteraad te creëren om zonder de artikel 19a procedure te doorlopen de aangevraagde vrijstelling te weigeren? Het systeem brengt dan ook met zich mee dat tegen een dergelijke weigering eerst bezwaar zou kunnen worden gemaakt.

De zelfstandige projectprocedure wordt geënt op de afdeling 3.5. van de Algemene wet bestuursrecht. E.e.a. impliceert dat de bezwaarschrift-procedure niet meer aan de orde is. Hoeveel tijdwinst wordt hierdoor per saldo geboekt? Kan nader worden toegelicht waarom gekozen is voor afdeling 3.5. Awb en niet voor afdeling 3.4 Awb?

Wil een project voor een vrijstelling in aanmerking komen, dan dient het door het bevoegd gezag voldoende ruimtelijk onderbouwd te worden, waarbij tevens geldt dat naarmate een project van meer ingrijpende aard is aan de planologische onderbouwing zwaardere eisen worden gesteld. Naar deze leden aannemen, kan een structuurplan hier goede diensten bewijzen. Kan de aanvrager met een eigen ruimtelijke onderbouwing komen, zonder dat het bevoegd gezag deze overneemt? Is het overigens de bedoeling dat de artikel 19 procedure alleen toegepast dient te worden bij planologische wijzigingen van bovenlokaal belang? Zo ja, wie beoordeelt wanneer daarvan sprake is? Is dat uiteindelijk de bestuurs-rechter?

In het nieuwe artikel 19 wordt de gemeenteraad als bevoegd orgaan aangewezen. In de huidige praktijk zijn burgemeester en wethouders bevoegd. Krachtens artikel 150 Gemeentewet kan de raad besluiten de nieuwe bevoegdheid in zijn geheel, ten dele of onder bepaalde voorwaarden aan burgemeester en wethouders te delegeren. Terecht wordt in de memorie van toelichting opgemerkt dat de vraag of keuze voor de gemeenteraad ook werkelijk consequenties heeft voor de gemeentelijke uitvoeringspraktijk ten aanzien van de toepassing van de artikel 19 procedure, een zaak is die uitsluitend en alleen de gemeenten aangaat. De VNG heeft gewezen op de omstandigheid dat het niet op voorhand zeker is of delegatie van deze bevoegdheid in het licht van de Gemeentewet toelaatbaar is. Bij het nemen van een besluit over een project kan de vraag worden opgeworpen of hier sprake is van een algemeen verbindend voorschrift of dat gesproken moet worden van een bundel beschikkingen. Alleen in het laatste geval is delegatie mogelijk. Is het in dit licht bezien niet juister om in de WRO zelf een expliciete delegatiebepaling op te nemen, nu de wetgever delegatie kennelijk niet wil uitsluiten? Is de regering bereid het wetsvoorstel op dit punt aan te passen?

Tenslotte vragen deze leden of de verzelfstandiging van artikel 19 niet zou moeten leiden tot een aanpassing van de Wet geluidshinder, teneinde

te voorkomen dat naderhand problemen optreden met betrekking tot de geluidszones in het bestemmingsplan.

In de huidige artikel 19 praktijk bestaat er geen directe koppeling tussen enerzijds het voorbereidingsbesluit van B&W (in combinatie met het aanvragen van een verklaring van geen bezwaar door dit college bij Gedeputeerde Staten) en het besluit tot verlening van de bouwvergunning. In beginsel is het mogelijk dat B&W na de ontvangst van een verklaring van geen bezwaar alsnog hun medewerking aan het bouwplan weigeren en de verlening van een bouwvergunning alsnog weigeren. Het gaat om twee zelfstandige besluiten, met een eigen onderscheiden vorm van rechtsbescherming. Blijft dit ook het geval bij toepassing van het nieuwe artikel 19?

Voorts vragen deze leden in hoeverre als gevolg van het nieuwe artikel 19 afstemmingsproblemen kunnen ontstaan tussen de WRO en de Woningwet, nu de mogelijkheid van bezwaar komt te vervallen. Op basis van artikel 49, vierde lid Woningwet wordt het vrijstellingsbesluit voor de mogelijkheid van beroep geacht deel uit te maken van het besluit over de bouwvergunning. Is het juist dat het beroep tegen het vrijstellingsbesluit derhalve eerst aan de orde komt na de verplichte bezwaarschriftprocedure van de bouwvergunning? Of kan het ook zijn dat het vrijstellingsbesluit in de bezwaarschriftenfase wordt meegenomen?

De leden van de GPV-fractie constateren dat het wetsvoorstel wordt voorgesteld als een logische stap in de ontwikkeling van het ruimtelijk planningstelsel. Efficiënte en zorgvuldige procedures zouden in die ontwikkeling centraal staan. (bladzijde 3 memorie van toelichting). Deze leden zijn van mening dat hier wel wat op af te dingen is, aangezien de geïntroduceerde gemeentelijke projectprocedure te veel vragen openlaat en met onvoldoende waarborgen is omkleed. Daarbij valt onder meer op dat het begrip 'project' onvoldoende is afgebakend. Kan nader worden toegelicht waarom dit begrip zo ruim is gekozen? Hoe beoordeelt de regering in dit verband het in Duitsland gehanteerde systeem, waarin slechts voor bepaalde typen besluitvorming een vorm van projectgerichte planning kan worden toegepast?

De leden van de GPV-fractie constateren dat de zelfstandige projectprocedure gegoten is in de vorm van de verlening van een vrijstelling. Is het denkbeeldig dat zich een situatie ontwikkelt waarbij het dagelijkse ruimtelijke beleid in een gemeente hoofdzakelijk gevoerd wordt op grond van vrijstellingen? Is de conclusie gerechtvaardigd dat een dergelijke ontwikkeling een beperking van de rechtsbescherming van de burger betekent, aangezien deze wel tegen het bestemmingsplan maar niet tegen een vrijstelling bezwaar kan aantekenen?

De leden van de GPV-fractie constateren dat de regering niet instemt met het vijfde onderdeel van het advies van de Raad van State. Gedeputeerde staten zouden bij een besluit over de verklaring van geen bezwaar in beginsel niet moeten toetsen aan bedenkingen. De regering brengt een onderscheid aan tussen de inhoudelijke ruimtelijke toetsing en de taak van rechtsbescherming. Staat deze argumentatie niet op gespannen voet met het feit dat de bij de gemeente ingebrachte bedenkingen worden meegezonden bij de aanvraag? Ligt het niet voor de hand dat deze bedenkingen een rol spelen bij de inhoudelijke toetsing, aangezien zij materieel te maken zullen hebben met de ruimtelijke toetsing, zo vragen deze leden.

De leden van de GPV-fractie vragen op welke wijze de inzichtelijkheid van het gemeentelijke ruimtelijke beleid voor de burger is gewaarborgd, als dat beleid in toenemende mate door middel van projecten gestalte krijgt en het bestemmingsplan een minder grote rol speelt. Wat verzet zich ertegen om aan de artikel 19-procedure de verplichting tot herziening van het bestemmingsplan binnen een bepaalde tijd te verbinden, niet als voorwaarde om de vrijstelling te mogen verlenen, maar als logisch gevolg

van deze procedure? Hoe verhoudt de totale loskoppeling van de gemeentelijke projectprocedure en de bestemmingsplanherziening zich tot de verplichte herziening van het bestemmingsplan bij een vrijstelling volgens artikel 40 WRO (NIMBY)?

De leden van de GPV-fractie constateren dat de vorm van de ruimtelijke onderbouwing in het kader van artikel 19 niet in de wet is vastgelegd, waarmee veel ruimte wordt geboden aan de invulling per situatie. Wat betekent het gegeven dat bij de ruimtelijke onderbouwing ook buiten-wettelijke plannen mogen worden gebruikt voor de positie van het (wettelijke) structuurplan? Is het gewicht van de diverse plannen in principe gelijk? Hoe kijkt de regering overigens aan tegen het inzetten van buiten-wettelijke plannen, zoals dat in de huidige praktijk van de gemeentelijke ruimtelijke ordening vaak al gebruikelijk is?

De leden van de GPV-fractie menen dat er meer mogelijkheden zijn om de ruimtelijk onderbouwing van een project te normeren en dat nadere normering met het oog op de kwaliteit van die onderbouwing gewenst is. Behalve het voorkomen van strijdigheden met provinciaal en nationaal beleid, is immers ook de relatie met de bestaande ruimtelijke orde en de ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente van belang. Deze leden achten het daarom van belang dat in de ruimtelijke onderbouwing in ieder geval duidelijk is hoe de vrijstelling zich verhoudt tot (de ontwikkeling van) de ruimtelijke structuur van de gemeente.

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

In het wetsvoorstel is er voor gekozen de minister een vervangingsbevoegdheid toe te kennen bij de toepassing door gemeenten van artikel 19. De leden van de PvdA-fractie vragen of dit de procedure niet te zwaar belast, als bedacht wordt dat de projectprocedure niet in eerste instantie is gericht op grote projecten. Hoe denkt de regering over een alternatief in de vorm van koppeling van de projectprocedure aan concrete beleidsbeslissingen in PKB's en streekplannen? In aanvulling daarop zou een beroepsmogelijkheid van de Inspecteur van de Ruimtelijke Ordening kunnen leiden tot naleving van het planologisch beleid van de hogere overheden. Welke overwegingen hebben ten grondslag gelegen aan opnemings van de relatief zware vervangingsbevoegdheid in de wet?

#### *Functie structuurplan*

De kwaliteit van de ruimtelijke ordening in Nederland is gebaat bij een gezamenlijke afweging van investeringsprojecten in regionaal verband, aldus de leden van de PvdA-fractie. Dit is één van de conclusies die te trekken zijn als je kijkt naar de onlangs gepresenteerde Nieuwe Kaart van Nederland. De leden van de PvdA-fractie zien dat met dit wetsvoorstel aan de ene kant de mogelijkheid om bij de realisatie van projecten af te wijken van het bestemmingsplan wordt verruimd, anderzijds wordt de figuur van de concrete beleidsbeslissing geschrapt in gemeentelijke structuurplannen en hebben concrete beleidsbeslissingen in bovengemeentelijke plannen direct gevolgen voor bestemmingsplannen. Het is de leden van de PvdA-fractie niet duidelijk of en zo ja, welke gevolgen dit heeft voor de beleidsvrijheid van gemeenten bij het voeren van ruimtelijk beleid. Hierover vragen zij een beschouwing van de regering.

Nu de regering afstapt van de toetsing van de vrijstelling aan het bestemmingsplan (de huidige praktijk), bestaat het gevaar dat vage schetsen worden opgesteld ter rechtvaardiging van de toepassing van de zpp, denken de leden van de CDA-fractie. Hoe denkt de regering over de suggestie om het structuurplan als verplichte ruimtelijke onderbouwing van de zpp op te nemen? De regering stelt immers zelf dat een intensiever

gebruik van het gemeentelijk structuurplan in relatie tot het nieuwe artikel 19 een prima ontwikkeling is (zie bladzijde 11 van de memorie van toelichting).

De leden van de D66-fractie stemmen van harte in met de opvatting dat een intensiever gebruik van het (inter-) gemeentelijk structuurplan in relatie tot het nieuwe artikel 19 een goede ontwikkeling is die ondersteuning verdient. Deze leden zien echter tevens in deze ontwikkeling juist aanleiding bindende elementen in het structuurplan op te nemen, in plaats van het onmogelijk maken daarvan. Deze ontwikkeling houdt immers in dat het structuurplan naast het bestemmingsplan (en wellicht zelfs in toenemende mate in plaats van het bestemmingsplan) een centrale plaats gaat innemen als toetsingskader voor nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen. Dan moet het, zeker op hoofdlijnen, ook voldoende aanknopingspunten bieden waarop toetsing van vrijstellingen mogelijk is. Het opnemen van bindende elementen betreffende de hoofdlijnen van de gewenste toekomstige ontwikkeling van een bepaalde regio geeft pas inhoud aan de meer algemene toetsingsgrond «goede ruimtelijke ordening». Zowel burger, rechter als bestuur hebben daarmee een voor alle partijen helder aanknopingspunt om hetzij hun bedenkingen tegen plannen, hetzij vernietiging van overheidsbesluiten, hetzij goedkeuring of weigering van verklaringen van geen bezwaar, op te baseren in gevallen waarin een zelfstandige projectprocedure wordt gevolgd. Het is zeker zo dat het structuurplan in vergelijking met het bestemmingsplan een meer indicatief karakter moet kunnen hebben om snelle anticipatie op nieuwe ontwikkelingen mogelijk te maken. Maar de hoofdlijnen zullen toch in concrete beleidsbeslissingen uit te drukken moeten zijn. Deze leden begrijpen uit de memorie van toelichting (bladzijde 12) dat het schrappen van de mogelijkheid bindende elementen in het structuurplan op te nemen, geen problemen zal opleveren in de gemeentelijke praktijk omdat het juridisch vastleggen van bindende bestemmingen een specifieke taak van het bestemmingsplan blijft. Maar ingeval van een op grond van een structuurplan gemotiveerde vrijstelling voor een bepaald project, ontbreekt een dergelijk houvast juist. Daarom vragen deze leden de regering of, nu het structuurplan naar verwachting een meer centrale rol zal gaan spelen bij de ruimtelijke planning, handhaving van de mogelijkheid bindende elementen in het structuurplan op te nemen niet des te wenselijker is.

De leden van de GPV-fractie vragen de regering nader in te gaan op de toekomstige functie van het structuurplan. Welke mogelijkheden ziet zij om het structuurplan een vaste plaats te geven in de ruimtelijke onderbouwing van gemeentelijke projecten? Licht het bovendien niet in de rede om juist bij een intensiever gebruik van het gemeentelijk structuurplan de wettelijke status van dat plan te versterken, onder meer door de mogelijkheid te blijven bieden om tegen het plan beroep aan te tekenen?

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

De leden van de VVD-fractie zijn verheugd over de concrete maatregelen die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen om de bestuurslasten te beperken. Zo kunnen deze leden positief zijn over de verruiming van de reikwijdte van artikel 18a.

Het is deze leden evenwel nog niet geheel duidelijk of naast kleinere bouwwerken ook gebruikswijzigingen die het lokale niveau niet overstijgen, onder deze verruiming worden meegenomen? Kan de regering hierover duidelijkheid geven?

Verder menen deze leden dat het onderscheid tussen het bereik van artikel 18a en artikel 19 helder moet zijn. Zij stellen helaas nog steeds vast dat relatief zware artikel 19-procedures worden gevolgd voor relatief

onbeduidende planologische zaken. Zij hopen dat de voorgestelde wetswijziging hierin verbetering kan aanbrengen. Kernvraag daarbij blijft hoe gevallen van lokaal belang ressorterend onder artikel 18a, kunnen worden onderscheiden. Daarom vinden deze leden dat gekozen zal moeten worden voor een uitwerking die enerzijds duidelijkheid biedt en anderzijds gemeenten niet nodeloos naar het artikel 19 spoor dwingt. Hoe is de regering voornemens hierin te voorzien?

Artikel 19 opent de mogelijkheid dat de provincie het vereiste van een verklaring van geen bezwaar laat vallen. Het gebruik van deze mogelijkheid zal worden gebonden aan ministeriële regels. De leden van de VVD vragen of in die gevallen waarin het voor een ieder duidelijk is dat de verklaring van geen bezwaar overbodig is, dit niet via de WRO voorgeschreven zou kunnen worden. Meer in het bijzonder denken deze leden aan vrijstellingen die passen binnen plannen die met goed gevolg het artikel 10 Bro hebben doorlopen. Hoe kijkt de regering hiertegen aan?

Enigszins onduidelijk blijft voor de leden van de VVD-fractie de rol van gedeputeerde staten bij de beoordeling van bedenkingen tegen een projectplan. Ziet de regering mogelijkheden om door aanpassing van de toetsingsmaatstaven in artikel 19, tweede lid de duidelijkheid te vergroten?

Ook menen deze leden dat de artikelen 46 WRO en 50 Woningwet zeer ingewikkeld zijn geformuleerd. Zou het niet eenvoudiger zijn om de aanhoudingsverplichting en anticipatiebevoegdheid in elkaar te schuiven onder afschaffing van het planologisch toezicht van provincie en rijk. Ziet de regering bezwaren indien aldus een aanhoudingsbevoegdheid zou ontstaan voor B&W?

De leden van de VVD-fractie stellen vast dat in de gemeentelijke en provinciale praktijk artikel 19 WRO en artikel 50 Woningwet vaak in samenhang worden ingezet. Nu artikel 19 en het voorbereidingsbesluit worden ontkoppeld, menen de leden dat er verschillen in werking tussen deze beide artikelen aan het licht komen, die mogelijk de bestuurslast kunnen doen toenemen. Voornoemde leden zien mogelijkheden om de bestuurslast op dit punt te beperken door artikel 50 Woningwet zodanig aan te passen dat een aanhouding enkel geldt indien een bouwplan in strijd is met het toekomstig bestemmingsplan. Hoe staat de regering hier tegenover?

Over de genoemde voorwaarden waaronder een vrijstelling van het bestemmingsplan mogelijk wordt gemaakt zonder een verklaring van geen bezwaar, vragen de leden van de D66-fractie of burgers een bezwaar- of beroepsmogelijkheid hebben ingeval Gedeputeerde Staten van de bevoegdheid hiertoe gebruik maken. Deze leden willen ook nadere uitleg over de precieze grenzen waarbinnen een artikel 18a-vrijstelling mogelijk wordt. Dat het gaat om vrijstellingen die het lokale ruimtelijk beleid niet te boven mogen gaan, lijkt deze leden een erg ruime grens. Wordt onder lokaal verstaan «samenvallend met een bestemmingsplangebied»? Wat is het verschil tussen «geringe planologische betekenis» en «beperkte betekenis» in de huidige tekst? Wordt van deze wijziging een andere jurisprudentie verwacht? Kan met voorbeelden worden aangeduid welke afwijkingen als «van geringe planologische betekenis» worden beschouwd en welke niet? Ook vragen deze leden meer duidelijkheid over de verhouding tussen artikel 18a, artikel 19, derde lid en artikel 19 als gehele projectprocedure. Welke verschillen zijn bijvoorbeeld te maken tussen de drie modaliteiten qua inspanning, tijd én invloed van derden/ burgers voor het voorbereiden en kenbaar maken van bedenkingen en zienswijzen? Verder vragen deze leden alvast de inhoud of een proeve van de AMvB, Bro.

De leden van de SGP-fractie vragen een nadere toelichting op de verhouding tussen artikel 18a en artikel 50 Woningwet.

Verdiert het geen aanbeveling artikel 18a zodanig te verbreden dat de vroegere tweedeling hersteld wordt? Is een provinciale toets in het licht van de terugdringing van de bestuurlijke lasten wel wenselijk?

Tevens vragen deze leden of nader kan worden aangeduid wat onder gevallen van lokaal belang moet worden verstaan.

Volgens de leden van de GPV-fractie is onduidelijk wat de consequenties zijn van het nieuwe artikel 46, zesde lid WRO en het nieuwe artikel 50, vijfde lid van de Woningwet voor de verlening van aanleg- en bouwvergunningen als rekening moet worden gehouden met een voorbereidingsbesluit, een ontwerp voor een bestemmingsplan of een ontwerp voor de herziening daarvan (artikel 46, tweede lid, WRO; artikel 50, eerste lid). Is de conclusie gerechtvaardigd dat vergunningverlening in die gevallen alleen mogelijk is in samenhang met de nieuwe artikel 19-procedure, en dat dat een wijziging betekent ten opzichte van de vigerende wetgeving, waar in de artikelen 46, lid 6 WRO en het nieuwe artikel 50, vijfde lid van de Woningwet geen directe relatie wordt gelegd met de artikel 19-procedure? Zo ja, op welke wijze kan die wijziging worden beargumenteerd? Welke gevolgen zijn te verwachten voor de praktijk van herziening en vervanging van bestemmingsplannen?

## **5. Overige wijzigingen**

### *Verkorting voorbereiding planologische kernbeslissingen*

De leden van de D66-fractie juichen toe dat verdere stroomlijning en afstemming wordt nagestreefd van in verschillende wetten en zelfstandige projectprocedures geldende termijnen betreffende een plan of project. Wat betreft de minimale termijn van terinzageliggig van een ontwerp-PKB vragen deze leden echter of dit over het algemeen wel voldoende zal zijn. Zou een minimum termijn van zes weken niet reëler zijn?

### *De concrete beleidsbeslissing*

De leden van de D66-fractie staan achter de uitvoerige schets in de memorie van toelichting over de betekenis of status van in ruimtelijke plannen opgenomen concrete beleidsbeslissingen. Het gaat om keuzes op hoofdlijnen waartegen beroep open staat en waarvan bij de nadere uitwerking niet mag worden afgeweken. Dit biedt inderdaad duidelijkheid voor bestuur, burgers en rechter. Daarom menen deze leden dat het van belang is dat ook in het structuurplan dergelijke bindende elementen kunnen worden opgenomen. Deze leden merken overigens op dat door vaststelling van hoofdlijnen en wegens het indicatieve karakter van het structuurplan, nog onduidelijk blijft welke directe belangen van burgers mogelijk worden geschaad. Bij de nadere uitwerking van een project waarvoor op grond van een goede ruimtelijke onderbouwing vrijstelling is verleend, zal hierover veelal pas meer duidelijkheid ontstaan. Welke beroepsmogelijkheden staan in dit geval nog open, dus niet tegen het project als zodanig maar tegen uitwerking op details? Waar wordt bij het verlenen van vrijstelling de grens getrokken tussen wat in het project nog voor beroep vatbaar is en wat niet? Ook vragen deze leden of zij uit de memorie van toelichting terecht opmaken dat tussentijdse wijziging van een streekplan uitsluitend gericht kan zijn op een concrete beleidsbeslissing. En hoe zit het wat dat betreft met het regionale structuurplan? In de memorie van toelichting staat op bladzijde 14 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. Is een regionaal structuurplan zonder concrete beleidsbeslissingen ongeldig? En is het wel reëel zulke zware locatiebepalingen op te nemen

in een regionaal structuurplan dat over het algemeen slechts goedgekeurd zal worden door een getrappt gekozen vertegenwoordiging? Dit geldt des te meer omdat gemeenten, met een direct gekozen vertegenwoordiging, de verplichting opgelegd krijgen de concrete beleidsbeslissingen in het bestemmingsplan op te nemen. Is het wel wenselijk dat een regionaal beleidsorgaan (getrappt gekozen) contouren die voor gemeenten verplicht zijn, opneemt in een regionaal structuurplan? Ligt het niet veeleer voor de hand dat provincies de contouren vaststellen in het streekplan, zo vragen deze leden verder.

Betreffende concrete beleidsbeslissingen in PKB's vragen de leden van de D66-fractie welke verhouding bestaat tussen een concrete beleidsbeslissing in een PKB of project-PKB met de status van de PKB zelf. Hoe verhoudt zich de procedure hiervan tot die van de PKB? Moet de concrete beleidsbeslissing in de PKB-1 aangekondigd worden of is de situatie voorstelbaar dat deze pas in de PKB-3 verschijnt of door de Tweede Kamer als zodanig wordt aangemerkt, waarna de procedure ingevolge de leden 2 t/m 8 van artikel 2a wordt gevolgd? Of is de concrete beleidsbeslissing niet anders dan de beslissing van aanmerkelijk belang, in de praktijk aangegeven door de desbetreffende tekst in geel af te drukken?

De leden van de SGP-fractie merken op dat het valt te prijzen dat in het wetsvoorstel een poging wordt ondernomen om duidelijkheid te scheppen over de vraag wat als een concrete beleidsbeslissing moet worden aangemerkt. In de huidige situatie verkeert een belanghebbende hiervoor in volstrekte onduidelijkheid en moet hij eerst de gang naar de bestuursrechter maken, voordat hij daarover afdoende duidelijkheid heeft. Is het juridisch uit te sluiten dat een beleidsbeslissing door de bestuursrechter wordt aangemerkt als een niet-concrete beleidsbeslissing, ook al is deze beslissing wel opgenomen in de lijst met concrete beleidsbeslissingen van een PKB of streekplan? Acht de regering het mogelijk dat de bestuursrechter een beleidsbeslissing die niet als zodanig in een PKB of streekplan is aangemerkt, toch als concrete beleidsbeslissing zal kwalificeren?

De leden van de GPV-fractie constateren dat de reactietermijn bij een ontwerp-pkb of ontwerp-streekplan wordt teruggebracht van acht naar vier weken. Deze leden vragen hoe deze halvering van de reactietermijn zich naar het oordeel van de regering verhoudt tot het inspraaktermijn die voor trajectnota's geldt, namelijk acht weken.

#### *Wijziging voorbereidingsprocedure bij streekplannen*

De leden van de D66-fractie juichen toe dat verdere integratie en afstemming worden nagestreefd van in verschillende wetten en planprocedures geldende termijnen betreffende een plan of project.

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

De leden van de D66-fractie stemmen in met de in de memorie van toelichting genoemde gronden voor onthouding van goedkeuring/weigering van verklaring van geen bezwaar, naast de algemeen geldende toetsingsgrond zoals opgenomen in de Awb. De gronden «strijd met een goede ruimtelijke ordening» en «indien de ingebrachte bedenkingen daartoe aanleiding geven» zijn volgens deze leden toereikend mits een aantal duidelijke, globale beleidsregels met betrekking tot de interpretatie hiervan worden opgesteld. Het gaat daarbij niet om het aanleggen van een uitputtende lijst van criteria die alle denkbare situaties dekt, maar om eerder genoemde zes denkbare eisen die volgens deze leden zouden kunnen worden gesteld aan de ruimtelijke onderbouw van een project

om de algemene toetsingsgrond «goede ruimtelijke ordening» inhoud te kunnen geven, als gezegd:

- a. geen vrijstelling bij bestemmingsplannen ouder dan 10 jaar,
- b. geen vrijstelling bij omvang project van meer dan 25% van bestemmingsplangebied,
- c. doorwerking project in vernieuwd bestemmingsplan, ter beoordeling aan G.S.,
- d. ruimtelijke onderbouwing bevat motivering waarom bestemmingsplan als planningsinstrument tekortschiet.
- e. ruimtelijke onderbouwing moet steunen op duidelijk indicatief plan, bij voorkeur een structuurplan, dat concrete beleidsbeslissingen bevat.
- f. vrijstelling kan worden verleend aan een project dat in meerdere bestemmingsplannen is gesitueerd en waarbij herziening van de desbetreffende bestemmingsplannen naar verwachting te veel tijd zal vergen.

Deze leden achten dit temeer noodzakelijk gezien het gestelde bij de artikelsgewijze toelichting onder L en M, namelijk (..) «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». Zonder richtlijnen met betrekking tot deze zelf te stellen regels is toetsing op grond van de algemene bij wet vastgelegde criteria volgens de leden van de D66-fractie dan ook niet goed mogelijk.

De aanvullende weigeringsgrond «strijd met het belang van het aangewezen stads- of dorpsgezicht» achten zij een noodzakelijke aanvulling. Een weigeringsgrond zou wat het buitengebied betreft volgens de leden van de D66-fractie overigens ook moeten gelden ten aanzien van beschermde natuurgebieden en landschappen, bufferzones en archeologische vindplaatsen. Wat laatstgenoemde locaties betreft, ten aanzien van de voorgestelde aanvullende toetsingsgrond voor onthouding van goedkeuring – naast «strijd met de goede ruimtelijke ordening» – in Artikel 36e, tweede lid, merken de leden van de fractie van D66 op dat met oog op de te verwachten implementatie van het verdrag van Malta een soortgelijke aanvullende toetsingsgrond zou kunnen worden toegevoegd die bescherming van archeologisch erfgoed ten doel heeft. De artikelen 44 en 46 zouden in dienovereenkomstige zin kunnen worden aangevuld. Deze leden menen dat het wenselijk is de gelegenheid van deze wetswijziging hiertoe aan te grijpen en niet te wachten op een volgende tussentijdse wijziging van de WRO. Meer in het algemeen vragen deze leden de regering reeds nu een visie te ontwikkelen op de zelfstandige projectprocedure ex artikel 19 én de concrete beleidsbeslissingen met betrekking tot de uitvoering van het verdrag van Malta. Zou doorwerking naar het gemeentelijk niveau niet eveneens zinvol zijn? Deze leden vragen de regering een reactie op deze voorstellen.

De leden van de D66-fractie begrijpen uit de memorie van toelichting (bladzijde 20) dat onthouding van goedkeuring op puur formele gronden, namelijk op grond van het algemene criterium «strijd met het recht», niet verplicht is in gevallen waarin deze strijd zeer beperkt is en belanghebbenden hierdoor niet worden geschaad. Zij menen dat deze flexibiliteit op zijn plaats is. De aanvullende, op de WRO toegesneden gronden, respectievelijk «strijd met een goede ruimtelijke ordening» – mits goed ingevuld – en «indien bedenkingen daartoe aanleiding geven», bieden voldoende aanknopingspunten om oneigenlijk gebruik van deze mogelijkheid te voorkomen. Met betrekking tot de termijnen van de procedure van totstandkoming van bestemmingsplannen stemmen deze leden in met het streven van de regering deze niet langer te maken dan op grond van de WRO nodig is. Als deze termijnen in de praktijk blijken te voldoen, is het terwille van de effectiviteit van het bestemmingsplan als

instrument inderdaad wenselijk af te zien van de door de Awb geboden mogelijkheden van verdaging.

De leden van de SGP-fractie merken op dat het wetsvoorstel de toezichtsbepalingen in de WRO op een aantal punten aanscherpt. Deelt de regering de opvatting van de VNG dat bestuurlijk toezicht op het ruimtelijk beleid van de gemeenten alleen aan de orde dient te zijn, indien hiermee bovenlokale belangen gemoeid zijn? Graag zien deze leden de aanscherping van de toezichtsbepalingen van een nadere motivering voorzien.

#### *Wijzigingen in rechtsbescherming*

Het nieuwe hoofdstuk inzake bezwaar en beroep (Hoofdstuk XIA) is moeilijk te doorgronden, aldus de leden van de CDA-fractie. Het bevat hoofdzakelijk afwijkingen van het Awb-regime. Waarom wordt het uitsluiten van beroep tegen de weigering door de gemeenteraad een bestemmingsplan vast te stellen, gehandhaafd, terwijl beroep tegen de weigering een voorbereidingsbesluit te nemen wel mogelijk is? Graag een verklaring.

De voorbereidingsprocedure van de vrijstelling zal in het kader van de onderhavige herziening aangepast worden, waarbij de paragrafen 3.5.2 tot en met 3.5.4 van de Awb van toepassing zullen zijn. De leden van de VVD-fractie menen dat een afstemmingsprobleem kan ontstaan in de bezwaar- en beroepsfase met de bouwvergunningen. Omdat het grootste deel van de artikel 19-aanvragen verbonden is aan een concreet bouwplan en daarmee aan de bouwvergunning, zal de afstemming tussen de Woningwet en de Wet op de Ruimtelijke Ordening optimaal moeten zijn, zo vinden deze leden. Zij vragen of de regering dit probleem onderkent en zo ja, ligt een keuze voor toepassing van afdeling 3.4 Awb daarom niet meer voor de hand dan afdeling 3.5?

De leden van de VVD-fractie menen dat de regeling van de rechtsbescherming in de WRO, in samenhang met de Awb wel zeer complex en ingewikkeld is geworden. Zij vragen of de regering bereid is het geheel van regelingen nog eens aan een kritische evaluatie te onderwerpen met het oog op helderheid voor de burger. Ziet de regering mogelijkheden om de beroepsmogelijkheid tegen de vaststelling van een bestemmingsplan te vereenvoudigen door geen beroep open te stellen tegen de beslissing van GS tot verlening van goedkeuring, maar wel tegen de beslissing van de gemeenteraad (na goedkeuring)?

De leden van de D66-fractie vragen verduidelijking van de betekenis van de «negatieve lijst». Zij begrijpen uit de memorie van toelichting dat eigenlijk alle ruimtelijke plannen en beslissingen op deze lijst zijn geplaatst en dat in de WRO afzonderlijk is geregeld tegen welke onderdelen (concrete beleidsbeslissingen) wel beroep open staat. Het gemeentelijk structuurplan en het bestemmingsplan bevatten dergelijke onderdelen niet. Houdt plaatsing op de negatieve lijst in dat de mogelijkheid van een beroep op de bestuursrechter niet openstaat als langs andere wegen bezwaar of beroep mogelijk is, bijvoorbeeld bij gedeputeerde staten?

Deze leden zijn het overigens oneens met de genoemde redenen om uitsluiting van beroep te handhaven, tegen de weigering door de gemeenteraad een bestemmingsplan vast te stellen. Om te voorkomen dat gebruikmaking van de bevoegdheid bestemmingsplannen vast te stellen, afhankelijk wordt gesteld van de individuele belangen van burgers, stellen deze leden voor in de WRO de verplichting op te nemen zowel voor het buitengebied als voor stedelijk gebied bestemmingsplannen vast te stellen, gekoppeld aan de verplichting deze na tenminste 10 jaar te herzien. De plicht en de bevoegdheid om in het algemeen

belang ruimtelijk beleid vast te stellen wordt zo gekoppeld aan het recht van de burger het daartoe gekozen democratisch gekozen orgaan hier in het algemeen op aan te spreken, welke motief of belang daar verder aan ten grondslag moge liggen. Deze leden vragen waarom burgers dit recht zouden aangrijpen als methode om de gemeente tot nieuw beleid te dwingen. De voorgestelde plicht met betrekking tot het vaststellen van bestemmingsplannen is immers te globaal om daar een directe tegemoetkoming aan individueel eigenbelang van te kunnen verwachten. Maar als een burger, om welke reden dan ook, meent dat de gemeente een duidelijk en geactualiseerd ruimtelijk beleid hoort te voeren conform de wettelijke vereisten, zou hij de gemeente daar met recht – eventueel via de rechter of gedeputeerde staten via de toezichtsrelatie – op moeten kunnen aanspreken. Burgers die vanuit direct eigenbelang aanpassing van het vigerend beleid nastreven, zullen inderdaad eerder de weg van de verzelfstandigde projectprocedure kiezen. Anderzijds kunnen burgers of belangenorganisaties die ontwikkelingen willen voorkomen waarin het vigerende beleid niet voorziet, de gemeenteraad verzoeken een voorbereidingsbesluit te nemen. Zij hebben echter niet de mogelijkheid de gemeenteraad hiertoe te verplichten. Deze leden zijn dan ook van mening dat burgers door het ontbreken van een beroepsmogelijkheid tegen een weigering een bestemmingsplan of voorbereidingsbesluit vast te stellen, op het punt van rechtsbescherming wel degelijk in hun belangen (kunnen) worden geschaad, in het bijzonder waar het gaat om sterk verouderde of totaal ontbrekende bestemmingsplannen. Zij vragen welke rol provincies en inspectie hierin vervullen. Reageren deze slechts op plannen die hun van gemeentewege worden voorgelegd of sporen zij gemeenten die bij de vaststelling van ruimtelijk beleid in gebreke blijven ook actief en systematisch aan de wettelijke voorschriften met betrekking tot het formuleren van ruimtelijk beleid na te leven? Uit de rapportage van het ministerie van VROM, van begin 1997, over de handhavingspraktijk kregen deze leden niet de indruk dat dit het geval is. Daarom zou de burger de gelegenheid moeten krijgen, gemeenten met een beroep op de WRO te dwingen ruimtelijk beleid te formuleren. Het voorbereidingsbesluit biedt die mogelijkheid volgens deze leden niet, zodat van verdubbeling in beroepsmogelijkheden in dit geval geen sprake kan zijn. Of dit tot «onnodige juridificering» zal leiden, hangt volgens deze leden af van de mate waarin gemeenten in gebreke blijven zonder door provincie of inspectie te worden aangespoord daaraan iets te doen.

Deze leden vragen de regering een reactie op deze gedachtegang te geven.

De leden van de D66-fractie vragen of hoofdstuk IXA voor de gewone burger nog te volgen is, laat staan voor een kamerlid (!).

De leden van de SGP-fractie vragen of de keuze voor toepassing van afdeling 3.4 van de Awb aangevuld met enkele elementen uit de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.5. niet nodeloos ingewikkeld is. Kan de gemaakte keuze nader worden gemotiveerd? Wat is de meerwaarde van de aanvullende bepalingen uit afdeling 3.5. Awb in relatie tot de extra bestuurslasten die dit voor de gemeenten met zich mee brengt?

## **6. Slotopmerkingen**

De leden van de PvdA-fractie hebben kennisgenomen van het uitvoerige commentaar van de VNG op het wetsvoorstel. Zij constateren dat de regering in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel weinig ingaat op de opmerkingen van de VNG. Naar de mening van deze leden is het commentaar van de VNG van wezenlijk belang bij de beoordeling van dit wetsvoorstel. Zij spreken immers namens belangrijke uitvoerders van

deze wet. De leden van de PvdA-fractie zouden daarom graag een reactie van de regering krijgen op de integrale brief.

De leden van de D66-fractie vragen de regering of zij een overzicht kan geven van het totaal van de voorgestelde wijzigingen in de huidige tekst van de WRO.

Verder vragen zij wat de regering vindt van het VNG-voorstel om artikel 69 bij deze wetswijziging zodanig aan te passen dat de bevoegdheden van toezichthoudende ambtenaren worden uitgebreid teneinde adequate handhaving van bestemmingsplannen mogelijk te maken. Acht zij deze uitbreiding wenselijk en zou dit naar haar mening inderdaad mogelijk zijn door aansluiting bij de in de Awb geregelde omvang van de bevoegdheden van de toezichthouder in algemene zin?

## **II ARTIKELEN**

### **Artikel I**

#### *Onderdeel A*

De leden van de D66-fractie vragen een reactie op de volgende aanvulling op het voorgestelde, nieuwe artikel 1: «concrete beleidsbeslissing: een als zodanig aangemerkt besluit in een planologische kernbeslissing, een streekplan, een regionaal of (inter-) gemeentelijk structuurplan».

Toelichting: deze leden achten handhaving van de mogelijkheid concrete beleidsbeslissingen op te nemen in het gemeentelijk structuurplan van wezenlijk belang om tot een goede ruimtelijke onderbouwing te kunnen komen van ruimtelijke projecten die buiten het bestemmingsplan om worden gerealiseerd. Zij merken verder op dat bij deze aanvulling en nog volgende aanvullingen waarbij het gemeentelijke structuurplan wordt genoemd, tevens het intergemeentelijk structuurplan wordt betrokken als mogelijk kader voor bovenlokale ruimtelijke planning. Zij vragen de mening van de regering hierover.

#### *Onderdeel B*

Waarom kan een gemeente in een bestemmingsplan niet van een concrete beleidsbeslissing in een PKB of streekplan afwijken, maar via een zpp straks wel, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

De leden van de VVD-fractie vragen of bedoeld is dat een concrete beleidsbeslissing evenzeer bindend is voor een zelfstandige project-procedure.

De leden van de GPV-fractie vragen naar de reikwijdte van de bepalingen die strekken tot doorwerking van een concrete beleidsbeslissing. In de artikelen 2a en 4a is de doorwerking in onder meer het bestemmingsplan geregeld, maar op welke wijze is gewaarborgd dat vergunningen op grond van een nog niet aan de concrete beleidsbeslissing aangepast bestemmingsplan niet in strijd zijn met die beslissing?

#### *Onderdelen D en E*

In de totstandkomingsprocedure van een streekplan (artikel 4a) is niet voorzien conform artikel 3:25 AwB in het gelegenheid geven tot gedachte-wisselingen en het indienen van mondelinge bedenkingen. Overwogen

zou moeten worden dit alsnog te regelen, vinden de leden van de CDA-fractie.

Het vijfde lid is volgens de leden van de RPF-fractie een afwijking van artikel 3:25 Algemene wet bestuursrecht, waarin staat dat iedereen de gelegenheid moet hebben tot het mondeling inbrengen van bezwaren tegen het ontwerp van besluit.

Ze brengen in herinnering dat de Raad van State in zijn rapport hierover ook een opmerking heeft gemaakt. Kan de regering explicieter uitleggen waarom niet wordt aangesloten bij de Algemene Wet Bestuursrecht?

#### *Onderdeel H*

De leden van de VVD-fractie nodigen de regering uit om het verplicht verlenen van inspraak op basis van artikel 6a te onderwerpen aan een kritische beschouwing van nut en noodzaak. Deze leden menen dat voor concrete bouwplannen de in dit artikel opgenomen verplichting leidt tot een herhaling van zetten. Graag zien deze leden een reactie tegemoet.

De leden van de SGP-fractie vragen naar het voorkomen van een dubbele inspraakronde bij de totstandkoming van onder andere bestemmingsplannen. De voorbereiding van gemeentelijke plannen dient minimaal te voldoen aan de eisen van afdeling 3.4. van de Awb. Daarnaast kent de WRO nog een eigen inspraakregeling die verplicht tot inspraak op basis van inspraakverordening ex artikel 150 Gemeentewet. Deelt de regering de opvatting van de VNG dat de verplichte inspraak op basis van artikel 6a WRO in een aantal gevallen leidt tot een onnodige herhaling van zetten? Is het niet wenselijk om de inspraak zodanig te stroomlijnen dat gemeentelijke plannen slechts eenmaal de procedure van afdeling 3.4. Awb hoeven te doorlopen?

#### *Onderdeel J*

De leden van de D66-fractie stellen voor de mogelijkheid tot het opnemen van concrete beleidsbeslissingen in een structuurplan te handhaven en artikel 9 in dit opzicht dus niet te wijzigen.

#### *Onderdeel K*

De leden van de D66-fractie stellen voor voorafgaand aan de voorgestelde wijziging van artikel 11 in te voegen: «Artikel 10, eerste lid, eerste volzin, wordt als volgt gewijzigd:

– 1. Voor het totale gebied van de gemeente stelt de gemeenteraad bestemmingsplannen vast,(...)»

Het overige deel van de volzin blijft ongewijzigd. Vervolgens: «Artikel 10, tweede lid, vervalt.»

Toelichting: de beperking van deze verplichting tot het buitengebied komt hiermee te vervallen.

De leden van de SGP-fractie willen weten om welke redenen niet gekozen is voor een beperking van de kring van beroepsgerechtigden tot degenen die in een eerdere fase hun zienswijze hebben ingebracht.

#### *Onderdeel N*

De leden van de D66-fractie dringen aan op nadere afbakening van het begrip «planologische kruimels» in artikel 18a, zeker nu koppeling aan meldingsplichtige bouwwerken wegens afschaffing van deze categorie niet langer mogelijk is door overheveling naar de categorie vergunnings-

vrije bouwwerken. Verruiming houdt vermoedelijk in dat ook vergunningplichtige bouwwerken zullen worden gerekend tot de planologische kruimels. Daarom willen deze leden graag specificatie van het soort bouwwerken waarvoor in de toekomst vrijstelling ex artikel 18a mogelijk zal worden, desgewenst door middel van voorbeelden in de artikelsgewijze toelichting.

#### *Onderdeel O*

Een termijn van twee weken die gegund wordt voor de kennisneming en het indienen van zienswijzen omtrent een aanvraag om vrijstelling als bedoeld in de artikelen 17, 18 en 18a is erg kort, vinden de leden van de CDA-fractie.

Ook de leden van de D66-fractie menen dat de termijn van ter inzagelegging van aanvragen om vrijstelling wel erg kort is. Zeker rond vakantieperiodes is twee weken te weinig. Indien de regering wenst vast te houden aan bekorting met twee weken, achten deze leden het meer voor de hand liggend deze twee weken in mindering te brengen op de termijn waarbinnen B&W over de aanvraag dienen te beslissen. Zij vragen hierop een reactie. Tevens vragen zij naar de reden dat bij de keuze van termijnen is afgeweken van de termijnen genoemd in artikel 19a, eerste lid.

#### *Onderdeel P*

In artikel 19 zesde lid wordt bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) voorschriften zullen worden gegeven die in acht moeten worden genomen alvorens vrijstelling ingevolg dat artikel mag worden verleend. De leden van de CDA-fractie willen graag de concept-tekst van deze AMvB vóór de wetsbehandeling zien. Indien dit niet mogelijk is, ontvangen zij graag in ieder geval een opsomming van de kernpunten van de AMvB. Dit geldt ook voor de nadere uitwerking van het derde lid en artikel 18a («kruimelgevallen»).

Onder artikel 19 tweede lid is de bepaling opgenomen dat, indien GS binnen de gestelde termijn geen besluit aan B&W hebben bekendgemaakt, dit gelijk wordt gesteld met een besluit tot weigering. Dit nu lijkt de aan het woord zijnde leden zeer onbillijk. Derhalve zijn zij er een voorstander van het omgekeerde te bepalen, namelijk dat, indien GS binnen de gestelde termijn geen besluit hebben genomen, dat gelijk staat aan een verklaring van geen bezwaar. Zulks zou ook moeten gelden met betrekking tot Artikel II, wijzigingsvoorstel B, artikel 50 zesde lid.

In artikel 19 vierde en vijfde lid wordt de rol van de inspectie en de mogelijkheid van ingrijpen door de minister geregeld. De leden van de CDA-fractie zijn van oordeel dat ministerieel ingrijpen onder alle omstandigheden mogelijk moet zijn, als er sprake is van strijdigheid met het nationaal ruimtelijk beleid. Dit dient derhalve niet afhankelijk te worden gemaakt van het al dan niet tijdig of adequaat reageren van de inspecteur van ruimtelijke ordening.

De leden van de VVD-fractie stellen vast dat in het voorgestelde artikel 19 op een aantal plaatsen wordt bepaald dat binnen een bepaalde termijn een besluit moet zijn *bekendgemaakt* (zie het tweede en vijfde lid). In de meeste andere wetten – zoals de Awb, maar ook in bijzondere wetgeving – wordt in een dergelijk geval veelal bepaald dat binnen een bepaalde termijn moet zijn *beslist*. Waarom wordt hierbij niet aangesloten? Is het niet mogelijk om in de wet beslistermijnen in plaats van bekendmakings-termijnen op te nemen? Opvallend is dat in de memorie van toelichting bij deze bepaling (bladzijde 28–29) wel wordt gesproken over beslistermijnen.

De leden van de D66-fractie vragen de regering te reageren op de volgende aanpassing van het voorgestelde, nieuwe artikel 19:

onder 1, na goede ruimtelijke onderbouwing: «(...) , in de vorm van een (inter-) gemeentelijk structuurplan waarin opgenomen bindende elementen,(...)»

onder 1, na eerste volzin: «Vrijstelling kan niet worden verleend indien het project waarvoor vrijstelling wordt gevraagd meer dan 25% bestaat van een bestemmingsplangebied. Voorts is vrijstelling niet mogelijk indien de beoogde realisering van het project valt binnen gebieden waarvoor een bestemmingsplan ontbreekt of waarvan het bestemmingsplan ouder is dan tien jaar.»

onder 1, na voorlaatste zin: «Hierbij wordt tenminste de noodzaak tot afwijking van de gangbare bestemmingsplanprocedure voldoende gemotiveerd.»

toevoeging lid 7: «Met betrekking tot een project waarvoor vrijstelling van het geldende bestemmingsplan worden verleend, beoordelen gedeputeerde staten in de verklaring van geen bezwaar tevens of dit project van een zodanige omvang is dat actualisering van het desbetreffende bestemmingsplan binnen een door hem te stellen termijn moet worden voorbereid en afgerond.»

Toelichting: deze leden beogen met de voorgestelde aanpassingen te voorkomen dat oneigenlijk gebruik van vrijstellingen ex artikel 19 verschuift van de huidige, procedurele voorwaarden, naar de ruimtelijke motiveringseis. Zij stellen voor dit te ondervangen door het vereiste van een goede ruimtelijke onderbouwing aan duidelijke criteria te binden en deze uit te breiden met een tweetal formele criteria dat voorziet in situaties waarin vrijstelling naar hun mening zonder meer ongewenst is, dus ongeacht de ruimtelijke onderbouwing. Verder menen zij dat de bedoeling van de wetgever, dat ook bij de vernieuwde artikel 19-procedure actualisering van bestemmingsplannen nodig en wenselijk is, inhoud wordt gegeven door de eisen betreffende de doorwerking in het bestemmingsplan ter beoordeling te geven van gedeputeerde staten. Niet ieder plan zal van een dusdanige omvang zijn dat het nemen van een voorbereidingsbesluit op de kortst mogelijke termijn noodzakelijk is. Gedeputeerde staten beoordelen daarom, afhankelijk van de omvang en betekenis van het project en méde afhankelijk van het aantal al los van het bestemmingsplan gerealiseerde projecten in een gemeente, of spoedige actualisering nodig is en binnen welke termijn.

Ook vragen deze leden of de regering het mogelijk acht dat het vijfde en zesde lid van het voorgestelde artikel 19 met elkaar in conflict komen, bijvoorbeeld als er wel een AmvB is geslagen, doch de minister niet tijdig een besluit heeft bekend gemaakt. Kan zij een voorbeeld geven van het soort vrijstellingen waaraan wordt gedacht of, beter nog, de tekst van de voorgenomen AmvB?

Tenslotte vragen de leden van de D66-fractie of op basis van een project ex artikel 19 onteigening mogelijk is, vergelijkbaar met onteigening gebaseerd op een bouwplan, maar dan in een vroeger stadium.

In het voorgestelde artikel 19 wordt op een aantal plaatsen bepaald dat binnen een bepaalde termijn een besluit moet zijn bekendgemaakt. De leden van de RPF-fractie hebben begrepen dat in andere wetten, zoals de Algemene wet bestuursrecht in een dergelijk geval veelal wordt bepaald dat binnen een bepaalde termijn moet zijn beslist. Waarom wordt hierbij niet aangesloten? Is het mogelijk om in de wet beslistermijnen in plaats van bekendmakingstermijnen op te nemen? Deze leden wijzen er op dat in

de memorie van toelichting bij deze bepaling wel wordt gesproken over beslistermijnen.

Ten aanzien van het bepaalde in artikel 19a, vierde lid vragen de leden van de SGP-fractie of het, gezien de omstandigheid dat de voorgestelde procedure vooral bij bouwplannen van bovenlokaal belang zal worden doorlopen, geen aanbeveling verdient de termijn waarbinnen de gemeenteraad moet beslissen over de vrijstelling te verruimen tot bijvoorbeeld vier weken. Een termijn van slechts twee weken achten zij aan de krappe kant.

Het is de leden van de GPV-fractie niet duidelijk wat de reden is van de wijziging van het huidige artikel 11 vijfde lid en artikel 28, derde lid van de WRO, namelijk dat het niet binnen een bepaalde termijn nemen van een besluit door gedeputeerde staten als rechtsgevolg heeft dat de gevraagde goedkeuring automatisch is onthouden. Wat is de reden van deze wijziging en hoe verhoudt deze wijziging zich tot (de derde tranche van) de Algemene wet bestuursrecht? Gaat van het automatisch verlenen van de gevraagde goedkeuring, na het verstrijken van de wettelijke termijn, niet veel meer een stimulans uit voor gedeputeerde staten om goedkeuringsprocedures voortvarend af te handelen?

#### *Onderdeel W*

In het tweede lid van artikel 28 wordt bepaald dat goedkeuring kan worden onthouden «indien de ingebrachte bedenkingen daartoe inleiding geven». De leden van de RPF-fractie wijzen erop dat deze omschrijving in het geheel geen aanwijzingen voor de inhoud of de aard van de bedenkingen waarop de bepaling betrekking heeft, geeft. Is het niet mogelijk om de wettekst aan te scherpen dan wel in de toelichting nader in te gaan op de «zeer uiteenlopende aspecten die de toetsing een rol kunnen spelen»?

FF

De leden van de D66-fractie vragen in artikel 36e, tweede lid als tweede aanvullende weigeringsgrond op te nemen «wegens archeologische vindplaatsen».

Toelichting: deze leden menen dat het wenselijk is reeds bij deze wetswijziging te anticiperen op uitvoering van het verdrag van Malta.

RR

De leden van de D66-fractie vragen een reactie op de volgende aanpassingen van het nieuwe artikel 46, zoals in het wetsvoorstel voorgesteld:

lid 9, na «stads- en dorpsgezicht»: «, alsmede van beschermd landschap, natuurgebied, rijksbufferzone en archeologische vindplaats».

lid 10, na «stads- en dorpsgezicht»: «, alsook wegens strijd met het belang van de bescherming van aangewezen landschap of natuurgebied, rijksbufferzone en archeologische vindplaats.» Deze leden vragen verder waarom in artikel 46 soms wordt gesproken over een «verklaring van geen bezwaar» (lid 6, 8 en 11) en soms over «de verklaring» zonder meer (lid 7).

SS

De leden van de D66-fractie vragen de regering een reactie op de volgende aanpassing van het nieuwe artikel 54, zoals voorgesteld:

onder 1.a: toevoegen: «(inter-) gemeentelijk structuurplan»

onder 2.a: toevoegen: «(inter-) gemeentelijk structuurplan»

toevoegen k: «een weigering van burgemeester en wethouders of de gemeenteraad tot vaststelling van een bestemmingsplan;»

toevoegen l: «een weigering van burgemeester en wethouders of de gemeenteraad tot het nemen van een voorbereidingsbesluit;»

Toelichting: de bedoeling van deze toevoeging is beroep mogelijk te maken in gevallen waarin een bestemmingsplan, voor hetzij buitengebied of bebouwde kom, ontbreekt of moet worden geactualiseerd. Deze leden vragen de regering in haar reactie te bevestigen of dit doel met deze toevoeging naar haar oordeel inderdaad wordt bevorderd, dus: of een voorbereidingsbesluit een garantie voor totstandkoming van een bestemmingsplan insluit.

UU / VV

De leden van de D66-fractie beschouwen een hogere waardering van de in de artikelen 59 en 60 vastgestelde geldboetecategorie als belangrijk middel om overtredingen van het bestemmingsplan vanuit financiële en economische motieven tegen te gaan. Zij tekenen daarbij aan dat de effectiviteit van deze sanctiemogelijkheid in grote mate zal afhangen van een actieve opstelling van de inspectie bij de handhavingstaak.

#### **ARTIKEL IV**

De leden van de SGP-fractie vragen waarom in artikel IV, strekkende tot wijziging van artikel 77, 5e lid Onteigeningswet gekozen is voor de terminologie «goede ruimtelijke ontwikkeling», waar immers in de Wet op de ruimtelijke ordening steeds gesproken wordt over een «goede ruimtelijke ordening». Naar deze leden veronderstellen bestaat er inhoudelijk geen verschil tussen beide termen.

#### **ARTIKEL V**

Het bevreemdt de leden van de SGP-fractie dat de weigering van Gedeputeerde Staten om een verklaring van geen bezwaar ex artikel 19 te verlenen en de weigering een vergunning ingevolge artikel 46 te verlenen, aan de negatieve lijst van de Algemene wet bestuursrecht zijn toegevoegd. Gemeenten die het niet eens zijn met het besluit van Gedeputeerde Staten, worden aldus in de positie gemanoeuvreerd dat zij beroep moeten aantekenen tegen hun eigen weigeringsbesluit en vervolgens in de bezwaarschriftenfase zelf in de heroverweging moeten voorzien. Zulks kan toch niet de bedoeling van de wetgever zijn?

#### **ARTIKEL VII**

De leden van de D66-fractie vragen of in dit artikel geen melding moet worden gemaakt van de Woningwet en de Onteigeningswet. Ontbreekt in de tekst niet een extra woord «aan» (aanpassen aan..) ?

De voorzitter van de commissie,  
Versnel-Schmitz

De griffier van de commissie,  
De Gier