

Vergaderjaar 1999–2000

27 029

Fundamentele Herziening Wet op de Ruimtelijke Ordening**Nr. 2****NOTA**

	Voorwoord	3		Efficiënte en effectieve doorwerking van zwaarwegend ruimtelijk beleid van Rijk en provincies	24
	Samenvatting	4		Discussie	28
	Inleiding	4			
	Sturing	4	4.	Bestemmingsplannen	29
	Doorwerking	4		Het bestemmingsplan in de praktijk	29
	Bestemmingsplannen	5		De functie van het bestemmingsplan	29
	Handhaving van ruimtelijke regelgeving	6		Strategische visie en beheer	30
	Besluitvormingsprocedures en rechtsbescher- ming	6		Bestemmingsplan en omgevingsbeleid	30
				Bestemmingsplannen en milieukwaliteitseisen	31
				Bestemmingsplan in relatie tot stedelijke vernieuwing	32
1.	Inleiding	7		Bestemmingsplan en bouwen	32
	Karakters, doel en opbouw van de nota	7		Bestemmingsplanverplichting gehele grondge- bied en actualiteit bestemmingsplan	32
	Aanleiding voor een fundamentele herziening	7		Nieuwe maatregelen ten behoeven van de actualiteit van het bestemmingsplan	33
	Speerpunten van de fundamentele herziening	9		Maatregelen ten behoeven van de actualiteit van het bestemmingsplan in de wet van 1985	35
	Relatie met de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening	10		Discussie	35
	Relatie met omgevingsbeleid	10			
	Relatie met andere wetgevingstrajecten	11			
	Leeswijzer	11			
2.	Sturing in de Ruimtelijke Ordening	12	5.	Handhaving van ruimtelijke regelgeving	36
	Inleiding	12		Inleiding	36
	Sturing in de Wet op de Ruimtelijke Ordening	12		Toezicht op de burger	36
	Veranderingen in bestuurspraktijk en regelge- ving	13		Toezicht op de gemeente	37
	Een andere benadering van de sturing	14		Varianten voor toezicht op de gemeente	38
	Ruimtelijke samenhang	15		Verdergaande maatregelen	39
	Ruimtelijke plannen en de leefomgeving	15		Wettelijke maatregelen ter bevordering handhavingsniveau gemeenten	39
	De actualiteit van ruimtelijke plannen	16		Discussie	40
	Bestuurlijk instrumentarium in de WRO	17			
	Bestuurlijk instrumentarium buiten de WRO	18	6.	Besluitvormingsprocedures en rechtsbescher- ming	41
	Handhaving van ruimtelijk beleid	18		Inleiding	41
	Discussie	19		Een overzichtelijke wet	41
3.	Efficiënte en effectieve doorwerking van ruimtelijk beleid	20		Vereenvoudigde en gestroomlijnde besluitvormingsprocedures	41
	Nationaal en provinciaal ruimtelijk beleid in pkb's en streekplannen	20		Inzichtelijke en transparante rechtsbescherming	43
	Tempo, duidelijkheid en politiek	20		Tijdelijke referendumwet	44
	Strategisch beleid versus juridisch bindend beleid	21		Discussie	44
	Verschillende rollen: verschillende instrumenten	23		Schematische weergave van de voorstellen	45
				Hoofdstuk 3: Adequate doorwerking	45
				Hoofdstuk 4: Verstevenigen positie bestemmings- plan	45

Hoofdstuk 5: Handhaving: toezicht door de gemeente	46
Hoofdstuk 5: Handhaving: toezicht op de gemeente	46
Hoofdstuk 6: Besluitvormingsprocedures en rechtsbescherming	46

Voorwoord

Vanuit het Parlement is de wens geuit de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) fundamenteel te herzien. De aanleiding voor dit verzoek is onder meer gelegen in het advies van de Raad van State op het inmiddels aanvaarde wetsvoorstel inzake de gemeentelijke projectbesluitvorming (verzelfstandiging van artikel 19 WRO). De Raad stelde vast dat de WRO door de vele wijzigingen in de loop der tijd onoverzichtelijk en slecht leesbaar is geworden.

Enkele belangrijke problemen moeten worden aangepakt. De onduidelijke verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden, vermindering van de ruimtelijke samenhang, de afgezwakte rol van het bestemmingsplan en een te ingewikkelde rechtsbescherming zijn daar voorbeelden van. Deze opvatting is ook naar voren gebracht door tal van organisaties, die constateren dat de wet «niet meer bij de tijd is».

Deze nota bevat mogelijke uitgangspunten bij een fundamentele herziening van de WRO. Het is een eerste belangrijke stap op weg naar een nieuwe wet en geeft een richting aan. Bij de opstelling van de nota is vanaf de zomer van 1999 intensief overleg met deskundigen gevoerd.

Het overleg met het Parlement zal, op basis van de voorliggende nota, het komende jaar kunnen plaatsvinden. De nota is ook bedoeld om de discussie over de herziening van de WRO in breder verband te voeren. Daarvoor zal de vakwereld worden geraadpleegd en zullen gebruikers van de wet in staat worden gesteld hun mening te geven. Elementen uit deze discussie kunnen aan de orde komen in het overleg met het Parlement.

Het is de bedoeling, op basis van het gevoerde overleg nog in het jaar 2001 een wetsvoorstel in te dienen.

Den Haag, februari 2000
J. P. Pronk

SAMENVATTING

Inleiding

In 1965 trad de huidige Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) in werking. Sindsdien zijn allerlei wijzigingen doorgevoerd, met als laatste hoogtepunt de wijziging van artikel 19 in een zelfstandige projectprocedure voor gemeenten. Dit heeft geleid tot een wet die in veel voorzicht, maar tegelijkertijd behoorlijk ingewikkeld en onoverzichtelijk is geworden. De Raad van State spreekt zelfs van «een lappendeken»; de Tweede Kamer sluit zich bij deze opvatting aan. Daarom heeft het kabinet besloten tot een fundamentele herziening van deze wet.

Sturing

Ruimtelijke afwegingen worden op verschillende schaalniveaus gemaakt. Elke bestuurslaag heeft daarbij zijn eigen verantwoordelijkheden. De WRO van 1965 gaat uit van de gedachte, dat de door Rijk en provincies geformuleerde inrichtingsprincipes min of meer als vanzelf hun weg vinden naar het gemeentelijke bestemmingsplan. Maar er zijn ontwikkelingen die er voor zorgen dat dat niet altijd even soepel en snel gebeurt. Zo zijn de verhoudingen tussen bestuursorganen verzakelijkt, waardoor de belangen sterker tegenover elkaar kunnen komen te staan. Inschakeling van de rechter bij geschillen tussen overheden is steeds meer een normale zaak. Dat geldt ook voor de verhoudingen tussen overheid en burger. Daarnaast hebben schaalvergroting van ruimtelijke ontwikkelingen, toenemende economische dynamiek en technologische ontwikkelingen gevolgen voor de wijze van besluitvorming over ruimtelijke inrichting: het moet dikwijls sneller, maar ook beter en integraler, waardoor het ingewikkelder is geworden. Bovendien is niet altijd meer duidelijk, wie waarvoor verantwoordelijk is.

De sturing in de ruimtelijke ordening behoeft daarom verbetering en dient aan te sluiten op de wisselende rollen die Rijk, provincie en gemeente in de ruimtelijke beleidsvoering spelen. De WRO dient te voorzien in instrumenten die passen bij die wisselende rollen. Er is behoefte aan een eenvoudiger stelsel met een goede verdeling van de verantwoordelijkheden over de verschillende overheidslagen en een duidelijke doorwerking van het rijks- en provinciaal beleid.

Doorwerking

Een belangrijk uitgangspunt bij de organisatie van de ruimtelijke ordening moet zijn dat de bevoegdheden op het juiste niveau komen te liggen. Dat niveau is bij voorkeur het laagste niveau waarop alle effecten van een besluit overzien kunnen worden. Toezicht zal dan in minder sterke mate nodig zijn. Daardoor ontstaat er meer vrijheid om het beleid naar eigen inzicht in te vullen. Soms echter is het nodig dat bevoegdheden door Rijk of provincies worden opgepakt.

Voor zwaarwegend beleid van Rijk en provincies is het namelijk van belang dat de doorwerking soepel en snel tot stand komt. Daarvoor bestaan diverse mogelijkheden. Omdat een planologische kernbeslissing (pkb) en een streekplan nu geen duidelijk onderscheid maken tussen visionaire uitspraken en uitspraken die juridisch bindend zijn, is het voor de andere overheden vaak moeilijk te bepalen welke onderdelen voor Rijk en provincies echt belangrijk zijn en wat ze daarmee mogen of moeten. Daarom wordt voorgesteld een scheiding mogelijk te maken tussen een strategische rijks- en provinciale nota en een juridisch bindende pkb of streekplan. De nota schetst hoofdlijnen en voornemens, de pkb of het

streekplan bevat juridisch bindende uitspraken en volgt een zwaardere procedure. Dat bevordert de inhoudelijke duidelijkheid voor derden, geeft een positieve impuls aan de snelheid van totstandkoming van een politiek gedragen visie en geeft de pkb en het streekplan uiteindelijk een veel markantere sturingsfunctie.

Naast de mogelijkheid van een dergelijke splitsing worden verschillende instrumenten voorgesteld ter bevordering van de doorwerking, die afhankelijk van de specifieke beleidssituatie kunnen worden ingezet.

Allereerst kunnen Rijk en provincies besluiten zelf investeringsprojecten te realiseren. Het gaat dan om belangrijke, grote projecten van nationaal of provinciaal belang. Voor het Rijk is, als aanvulling op de reeds bestaande regelingen van Tracé- en Luchtvaartwet, inmiddels een rijksprojecten-procedure in voorbereiding. Deze maakt het mogelijk een project van begin tot eind aan zich te trekken. Er is dan geen sprake van afhankelijkheid van provincie en gemeente. Voor de provincie wordt voorgesteld een vergelijkbare procedure in te voeren; daarmee is het systeem voor wat betreft projectbesluitvorming compleet.

Voor het realiseren van een tijdige doorwerking van juridisch bindende onderdelen van het beleid wordt het instrument van selectieve planhiërarchie voorgesteld. Daar is immers in de huidige situatie, maar ook ná invoering van de concrete beleidsbeslissing, nog geen voorziening voor getroffen. Dit houdt in dat provincies en gemeenten dan – op straffe van sancties – verplicht zijn hun ruimtelijk beleid binnen een voorgeschreven termijn in overeenstemming te brengen met de pkb respectievelijk het streekplan. Daarnaast wordt voor Rijk en provincies de mogelijkheid gecreëerd om hun zwaarwegend beleid zelf in een bestemmingsplan vast te leggen. Tenslotte gaat het om de mogelijkheid voor Rijk en provincies een voorbereidingsbesluit te nemen. Daardoor kunnen ongewenste ontwikkelingen in een bepaald gebied acuut bevroren worden.

Bestemmingsplannen

In het ruimtelijke planstelsel is en blijft het bestemmingsplan het document waarin beslissingen met juridisch bindende consequenties voor overheid en burgers samenkomen. Zo'n plan verenigt onder meer twee belangrijke functies in zich, te weten de rechtszekerheidsfunctie en de ontwikkelingsfunctie.

Voor beide functies is het van groot belang dat het bestemmingsplan actueel is. Het verschaft immers de juridische basis voor het bestuur, de lokale overheid, de burgers en het bedrijfsleven voor wat wel en niet mag en voor wat zal worden ontwikkeld. Het streven is er dan ook op gericht zo veel mogelijk maatregelen te treffen om de actualiteit te bevorderen. Hierbij wordt gedacht, naast hernieuwde aandacht voor de maatregelen die de wetgever al in 1985 heeft ingevoerd, aan de invoering van een eenvoudige actualiteitsverklaring bij ongewijzigd beleid, een eenvoudiger herzieningsprocedure, maar ook aan sancties op het niet tijdig actualiseren van het bestemmingsplan na verstrijking van de termijn van tien jaar. Voorts zullen wettelijke belemmeringen voor het gebruik van mogelijkheden op het gebied van informatie- en communicatietechnologie (ICT), bijvoorbeeld digitalisering van bestemmingsplannen, worden weggenomen, waardoor het actualiseren eenvoudiger wordt.

Handhaving van ruimtelijke regelgeving

Handhaving is het sluitstuk van de ruimtelijke ordening. Het achterwege blijven of gebrekkig uitvoeren van handhaving kan er toe leiden dat zich ruimtelijk ongewenste ontwikkelingen voordoen. Dit vergt dat de gemeente, de primaire handhaver van het bestemmingsplan, haar taken op dit terrein goed moet kunnen uitoefenen. Dit betekent dat zowel het gemeentelijk apparaat als de instrumenten ten behoeve van een effectieve handhaving optimaal moeten zijn.

Soms zijn de beschikbare instrumenten niet toereikend. Dat komt met name voor in situaties waarin overtredingen ernstige of onomkeerbare gevolgen met zich meebrengen. Nagegaan wordt in hoeverre het strafrecht, en met name aansluiting bij de Wet op de economische delicten (WED), uitkomst kan bieden.

Qua bevoegdheden en verplichtingen van de gemeente kan ook een en ander worden verbeterd. Zo kunnen de bevoegdheden van gemeentelijke toezichthouders worden uitgebreid. In het bijzonder valt te denken aan verruimde bevoegdheden om terreinen en opstallen (met uitzondering van de woning) te betreden, zodat vaker en gemakkelijker een overtreding kan worden geconstateerd.

Het toezicht op de gemeente moet zodanig zijn, dat in alle gevallen een goede handhaving gewaarborgd is. Twee alternatieven zijn hierbij mogelijk.

Allereerst kan aansluiting gezocht worden bij het concept van de bestuurshiërarchie: de provincie kijkt toe op de wijze waarop gemeenten het ruimtelijk beleid handhaven en het Rijk houdt in de gaten of de provincies hun toezichthoudende taak naar behoren vervullen.

Een andere mogelijkheid is dat het toezicht op de gemeente bij ofwel het Rijk ofwel de provincie komt te liggen. De voorkeur gaat in dat geval uit naar de provincie.

Voor de invulling en aanscherping van het toezicht op de gemeente wordt gedacht aan extra verplichtingen voor de gemeente op het punt van rapportage over het gevoerde handhavingsbeleid. In dit kader wordt ook overwogen sancties in te voeren; doet de gemeente haar werk niet goed of onvoldoende, dan moet de mogelijkheid bestaan tijdelijk bevoegdheden op het gebied van de ruimtelijke ordening bij de gemeente weg te nemen.

Besluitvormingsprocedures en rechtsbescherming

Een wet behoort duidelijk en overzichtelijk te zijn. Bij deze herziening wordt dan ook gestreefd naar een leesbare wet, overzichtelijke procedures en een transparante rechtsbescherming. Afstemming op de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is daarbij het uitgangspunt. Procedures zullen naar aanleiding daarvan worden gestroomlijnd en vereenvoudigd, terwijl de betrokkenheid van burgers op het punt van inspraak en rechtsbescherming wordt gewaarborgd. Tenslotte wordt aandacht besteed aan de verschillende procedures voor provinciale omgevingsplannen.

1. INLEIDING

De Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) raakt uit balans en is onvoldoende toegesneden op de eisen die in de praktijk aan behoorlijke wetgeving worden gesteld. De Raad van State noemt de WRO zelfs een «lappendeken». Deze discussienota bevat voorstellen om de WRO fundamenteel te herzien en draagt oplossingen aan om de wet bij de tijd te brengen. Tevens worden voorstellen gedaan voor versterking van de ruimtelijke samenhang, alsmede voor verbetering van het instrumentarium voor een effectievere en efficiëntere doorwerking en handhaving van het ruimtelijk beleid.

Deze nota is de basis voor discussie met de Tweede Kamer, met de gebruikers van de WRO en met deskundigen op het gebied van het ruimtelijk bestuursrecht. In de zomer van 2000 wordt op basis van deze discussie de balans opgemaakt en wordt het wetgevingstraject gestart. Het is de bedoeling om nog in deze kabinetsperiode een wetsvoorstel in te dienen.

Karakter, doel en opbouw van de nota

Deze nota bevat een visie op de positionering van de WRO als het primair wettelijk kader voor de ruimtelijke beleidsvoering. Diverse adviezen, rapporten en publicaties op het gebied van bestuursrecht, overheidssturing en ruimtelijke planning zijn bij het opstellen van de discussienota van belang geweest¹. Daarnaast is op weg naar deze discussienota gesproken met vertegenwoordigers uit de wetenschap, het openbaar bestuur en de praktijk². Deze nota pretendeert niet volledig te zijn en geeft geen antwoord op alle beleidsmatige, procesmatige en bestuurlijke ontwikkelingen die in de ruimtelijke ordening gaande zijn. Deze nota bevat voorstellen om de belangrijkste zaken aan te pakken waaraan met een herziening van de WRO kan worden bijgedragen. Tevens geeft deze nota een visie op sturing in de ruimtelijke ordening.

In de eerste helft van 2000 dient deze nota als basis voor een discussie met de Tweede Kamer, andere overheden en deskundigen uit de wetenschap en de praktijk. In de tweede helft van 2000 zal vervolgens het wetgevingstraject worden gestart, zodat een wetsvoorstel in 2001 voor advies naar de Raad van State kan worden gezonden. Afhankelijk van de voortgang kan in deze kabinetsperiode een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer worden ingediend.

Aanleiding voor een fundamentele herziening

Bij de behandeling van de meest recente wijziging van de WRO, met als centraal element de verzelfstandiging van artikel 19, hebben leden van de Tweede Kamer hun zorg uitgesproken over de versnippering van het ruimtelijk planningstelsel en het ontbreken van de samenhang tussen projecten en plannen³. De Raad van State heeft daarnaast opgemerkt dat de WRO een lappendeken is geworden⁴. Preciezer beschouwd doelt de Raad op tekortkomingen van de WRO op het gebied van wetgevingskwaliteit. In het Algemeen Overleg met de Tweede Kamer over de wenselijkheid van een fundamentele herziening van de WRO is de Kamer toegezegd om voorstellen voor een fundamentele herziening van de wet te doen⁵.

Er is dan ook veel veranderd op het gebied van de ruimtelijke ordening. De complexiteit en het schaalniveau van ruimtelijke vraagstukken nemen toe. Steeds meer belangen en inhoudelijke aspecten worden meegewogen in de ruimtelijke planning. Voor het realiseren van ruimtelijk beleid werkt de overheid meer samen met particuliere partners. De

¹ Zie onder meer:

Lubach, D. A., *De Wet op de Ruimtelijke ordening, een verkennende notitie*, Rijksplanologische Dienst, Den Haag, 1998.

Ridder, J. de, N. S. J. Koeman, *Naar een hernieuwd ruimtelijk planningstelsel?*, Publicatie voor de Vereniging voor Bouwrecht, nr. 27, Kluwer, Deventer, 1999.

SER, *Commentaar op de Startnota ruimtelijke ordening en de Perspectievennota Verkeer en Vervoer*, Sociaal-Economische Raad, Den Haag, 1999.

VROM-raad, *De sturing van een duurzame samenleving, advies over de sturing van het leefomgevingsbeleid*, VROM-raad, Den Haag, 1998.

VROM-raad, *Sterk en mooi platteland*, VROM-raad, Den Haag, 1999.

WRR, *Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek*, rapporten aan de regering, nr. 53, Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid, Den Haag, 1998.

² Naast verschillende ambtelijke overleggen met VNG, IPO en verschillende departementen, is een drietal zogenoemde *group-decision room bijeenkomsten* georganiseerd op 30 mei, 4 juni en 12 juli 1999 bij het ministerie van VROM. Hierbij waren medewerkers en bestuurders aanwezig van verschillende overheden, adviesbureaus en universiteiten, en werd gebrainstormd en gediscussieerd over wensen ten aanzien van een herziening van de WRO.

³ TK, vergaderjaar 1997–1998, 25 311, nr. 6 e.v.; TK, vergaderjaar 1998–1999, 26 200 XI, nr. 51.

⁴ Raad van State, advies over het voorstel tot wijziging van de WRO met betrekking tot de uitbouw van artikel 19 tot een zelfstandige projectprocedure d.d. 17 januari 1997, kamerstukken II 1996–1997, 25 311, A, punt 1.

⁵ Algemeen overleg over het kabinetsstandpunt inzake de wenselijkheid van een eventuele fundamentele herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, d.d. 28 januari 1999, TK, vergaderjaar 1998–1999, 26 200 XI, nr. 51.

besluitvorming over ruimtelijke investeringen en de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de betrokken bestuursorganen worden ingewikkelder. Dat vraagt om een samenhangend beleid op basis van beleidsnota's die met elkaar in overeenstemming zijn, maar ook om adequate wetgeving.

Deze ontwikkelingen zijn overigens niet uniek voor de ruimtelijke planning. Zij manifesteren zich ook op de beleidsterreinen van onder andere milieu, verkeer en vervoer, onderwijs en wonen. In het verlengde van deze maatschappelijke ontwikkelingen zijn diverse rapporten en adviezen verschenen over het functioneren van het ruimtelijk planningstelsel in Nederland¹. In hoofdstuk twee wordt ingegaan op deze adviezen.

In wisselwerking met deze maatschappelijke ontwikkelingen is ook het bestuursrecht in beweging. Er is een reeks wettelijke maatregelen getroffen met als doel de doortastendheid van de besluitvorming over investeringsprojecten en de doorwerking van ruimtelijk provinciaal en rijksbeleid te verbeteren². Deze maatregelen betekenen in een aantal opzichten een trendbreuk in het denken over de principes die ten grondslag liggen aan de WRO.

Nieuw is bijvoorbeeld de mogelijkheid om een ruimtelijke afweging ten behoeve van een project te maken, los van streekof bestemmingsplannen. Nieuw is ook dat op rijks- en provinciaal niveau een voor andere bestuursorganen juridisch bindende beslissing kan worden genomen (de concrete beleidsbeslissing). In de WRO was het tot voor kort gebruikelijk dat juridisch bindende beslissingen met betrekking tot het ruimtelijk beleid alleen werden genomen op gemeentelijk niveau.

Meer in algemene zin wordt al enkele jaren gestreefd naar een harmonisatie van regelgeving. Dit heeft geleid tot de inwerkingtreding van verschillende tranches van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Dat heeft belangrijke gevolgen voor de procedures van totstandkoming van ruimtelijke plannen en andere besluiten ingevolge de WRO, alsmede voor mogelijkheden voor bezwaar en beroep voor burgers bij ruimtelijke besluitvorming.

Deskundigen op het gebied van het ruimtelijk bestuursrecht hebben onlangs diverse publicaties uitgebracht die betrekking hebben op de noodzaak voor een herziening van de WRO.

Uit de op verzoek van de minister van VROM uitgebrachte verkennende notitie van **prof. mr. D.A. Lubach** blijkt een – juridische – bezinning van de WRO gewenst. Hierin worden drie typen vraagstukken onderscheiden³:

1. vraagstukken en aanbevelingen die te maken hebben met fundamentele keuzen met betrekking tot het ruimtelijke planningsstelsel van de WRO, c.q. sturingsvraagstukken. De WRO maakt bijvoorbeeld geen principiële keuze met betrekking tot de centralisatietendens voortvloeiende uit (de eerder genoemde) schaalvergroting. Ook bevat de wet onvoldoende voorzieningen om het ruimtelijk relevante sectorale beleid integraal af te wegen en is de koppeling met omgevingswetgeving zwak;
2. vraagstukken die voortvloeien uit algemene bestuursrechtelijke veranderingen. Hij refereert hiermee aan onder andere de invoering van de Algemene wet bestuursrecht;
3. vraagstukken die betrekking hebben op specifieke regelingen in de WRO.

Prof. mr. N.S.J. Koeman en **dr. J. de Ridder** hebben recentelijk een preadvies uitgebracht voor de Vereniging voor Bouwrecht⁴. De Ridder stelt dat de planfiguren in het huidige stelsel overbelast zijn omdat ze veel verschillende functies moeten combineren. Het alternatief dat hij in zijn preadvies heeft onderzocht vervangt de cumulatie van functies in één planfiguur door scheiding van functies en toekenning van enkelvoudige functies in afzonderlijke (rechts)figuren. Koeman pleit voor een duidelijker verdeling van – juridische – verantwoordelijkheden. Zo zou er één planfiguur voor meer bestuurslagen

¹ Zie voetnoot 1 op p. 7.

² Voorbeelden hiervan zijn de Tracéwet, het «nimby-wetje», i.e. verbetering van de mogelijkheid voor de minister van VROM om in te grijpen in een bestuurlijke impasse tussen Rijk en gemeenten, de introductie van de vervangingsbevoegdheid van de minister van VROM bij de tot standkoming van bestemmingsplannen, de Kaderwet bestuur in verandering, de herziene Ontgrondingenwet (zand, klei, grindwinning, e.d.). Voorbeeld is ook de recente wijziging van de WRO (voorstel 25 311) met als belangrijk onderdeel de zelfstandige gemeentelijke projectbesluitvormingsprocedure. In voorbereiding zijn nog de rijksprojectenprocedure en herziening van de Luchtvaartwet.

³ Lubach, D. A. , *De Wet op de Ruimtelijke Ordening, een verkennende notitie*, Rijksplanologische Dienst, Den Haag, 1998. Deze notitie is eind 1998 naar de Tweede Kamer gezonden (zie brief aan de Tweede Kamer: TK 1998–1999, 26 200 XI en 25 311, nr. 41).

⁴ Ridder, J. de, N. S. J. Koeman, *Naar een hernieuwd ruimtelijk planningstelsel?*, Publicatie voor de Vereniging voor Bouwrecht, nr. 27, Kluwer, Deventer, 1999.

gebruikt kunnen worden. Rijk en provincies zouden bijvoorbeeld óók een bestemmingsplan moeten kunnen vaststellen. Daarnaast blijft behoefte bestaan aan projectprocedures, op rijks-, maar ook op provinciaal en gemeentelijk niveau.

In zijn proefschrift¹ stelt dr. A.G. Bregman vooral de concrete beleidsbeslissing centraal. Daarbij hoort de besluitvorming over planologische reserveringen voor zowel plannen als projecten zijns inziens in de WRO. Deze besluitvorming dient dan ook een zo integraal mogelijk karakter te hebben.

Speerpunten van de fundamentele herziening

De geschetste ontwikkelingen hebben een breed karakter, dat wil zeggen dat de gevolgen niet alleen merkbaar zijn in de ruimtelijke ordening, maar ook op veel andere beleidsterreinen met betrekking tot de fysieke leefomgeving. Dat vraagt om een brede aanpak die verder strekt dan alleen wetgeving. Wetgeving kan immers nooit toereikend zijn om de veelvormige werkelijkheid volledig te dekken². Pogingen om deze complexe werkelijkheid in wetgeving te regelen, leiden tot een overbelast en onwerkbaar stelsel. De fundamentele herziening van de WRO richt zich dan ook op die problemen die met wetgeving zijn op te lossen of te verbeteren. Met betrekking tot die herziening vestigt deze nota de aandacht op de volgende punten.

In de eerste plaats verdient de versterking van de *ruimtelijke samenhang* meer aandacht bij zowel de beleidsvoering van één bestuursorgaan, als bij horizontale en verticale samenwerking tussen overheden. Veel inspanningen van de laatste jaren waren erop gericht om verbetering en versterking van projectwetgeving voor ruimtelijke investeringsprojecten tot stand te brengen. Dit gaat soms ten koste van de aandacht voor planvorming en de afstemming van plannen tussen de verschillende bestuursniveaus. Het is nu tijd om de weegschaal weer meer in evenwicht te brengen, zonder de winst die op het gebied van projectbesluitvorming is geboekt teniet te doen. Met name de herpositionering van het bestemmingsplan verdient daarbij bijzondere aandacht.

Ten tweede vraagt de noodzakelijke vertaling van het ruimtelijk beleid van Rijk en provincies in dat van de zogenoemde lagere overheden de aandacht. Deze doorwerking van het ruimtelijk beleid komt onvoldoende van de grond. Het is van belang dat, wanneer een effectieve en efficiënte *doorwerking* van ruimtelijk beleid gewenst is, de wet hiervoor de juiste en adequate instrumenten biedt. Ook verbetering van de *handhaving* verdient in dit licht de aandacht. Dit geldt voor zowel nationaal, provinciaal als gemeentelijk ruimtelijk beleid. Daarbij wordt, zoals ook aangegeven in de Startnota ruimtelijke ordening³, het uitgangspunt gehanteerd dat beslissingen dienen te worden genomen op het bestuursniveau waar zij thuishoren. Het is dan ook belangrijk om de verantwoordelijkheden van gemeenten, provincies en Rijk ten aanzien van de ruimtelijke ordening duidelijker in de WRO te markeren. Uiteraard zullen daarbij extra financiële en bestuurlijke lasten zo veel mogelijk worden vermeden.

In de derde plaats voldoet de WRO niet meer waar het gaat om wetgevingskwaliteit. Een wet moet een heldere opbouw hebben en goed leesbaar zijn voor alle gebruikers, zowel professionals als burgers. Als gevolg van de hiervoor geschetste ontwikkelingen is de WRO herhaaldelijk gewijzigd. Hierdoor is de wet onoverzichtelijk geworden. Hij wordt zelfs een lappendeken genoemd. Dit vraagt om consistente, overzichtelijke en *eenvoudiger en snellere procedures*, met inbegrip van een *goede rechtsbescherming*. Het streven naar een dergelijke vereenvoudiging zal

¹ Bregman, A. G. , *Ruimtelijke plancoördinatie en projectbesluitvorming. Naar maatwerk zonder versnippering*, proefschrift, Rijksuniversiteit Groningen, Groningen, 1999.

² Ridder, J. de, De WRO in de wolken, over een alternatief planningstelsel in de ruimtelijke ordening, p. 18, in: J. de Ridder en N. S. J. Koeman, *Naar een hernieuwd planningstelsel?*, Publicatie van de Vereniging voor Bouwrecht, nr. 27, Kluwer, Deventer, 1999.

³ VROM, EZ, LNV en V&W, *De Ruimte van Nederland; Startnota ruimtelijke ordening 1999*, Rijksplanologische dienst, Den Haag, 1999.

vooral gericht zijn op een betere aansluiting van de WRO op de Awb. Daarnaast is het belangrijk om vanuit dit perspectief nog eens te kijken naar bestuurslasten die voortvloeien uit onnodige detaillering van regelgeving. Belangrijke trefwoorden zijn rechtmatigheid, doeltreffendheid, handhaafbaarheid, onderlinge afstemming, eenvoud en duidelijkheid.

Uit het voorgaande volgen zes speerpunten voor de fundamentele herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening:

1. de versterking van de positie van het bestemmingsplan;
2. een goede rechtsbescherming;
3. eenvoudiger en snellere procedures;
4. een goede samenhang in de ruimtelijke belangenafweging;
5. een effectieve doorwerking van ruimtelijk beleid wanneer dat nodig is, en
6. een adequate handhaving van het ruimtelijk beleid.

Dit betekent dat enkele zaken niet in dit traject aan de orde komen. Niet alles kan tegelijkertijd worden aangepakt. Op dit moment worden enkele onderwerpen in andere trajecten onderzocht. Het gaat om het grondbeleid, de integratie van de milieu-effectrapportage (MER) in de WRO en de uitbouw van de WRO met financiële sturingsinstrumenten. Het grondbeleid wordt separaat in een interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) onder de loep genomen.¹ Hieronder vallen vraagstukken met betrekking tot grondexploitatie, kostenverhaal door gemeenten, voorkeursrecht en onteigening. Financiële uitvoeringsinstrumenten zoals bodemsaneringsgelden, convenanten, publiek-private samenwerkingscontracties (PPS) en dergelijke blijven onderdeel van het bestuurlijk traject in het kader van de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening. Evenmin zal sprake zijn van integratie van alle ruimtelijk relevante sectorwetgeving in de WRO. Mochten deze trajecten gedurende de herziening van de WRO leiden tot concrete voorstellen voor aanpassing van die wet, dan zal daarmee in het wetgevingstraject, voorzover mogelijk en relevant, rekening worden gehouden.

Relatie met de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening

In de zomer van 2000 wordt deel 1 van de pkb van de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening uitgebracht. De herziening van de WRO zal echter nog niet van kracht zijn op het moment dat de pkb-procedure voor de Vijfde Nota moet zijn afgerond. Dat betekent dat voor de *totstandkoming* van de Vijfde Nota het huidige wettelijk kader maatgevend is. Voor de *implementatie* van het nationaal ruimtelijk beleid, zoals dat wordt geformuleerd in de Vijfde Nota, zal de herziene WRO wél van belang zijn. De wettelijke instrumenten die worden ontwikkeld met de fundamentele herziening moeten kunnen bijdragen aan de vorm en de uitvoering van het beleid van de Vijfde Nota.

Relatie met omgevingsbeleid

De ruimtelijke ordening is sterk gerelateerd aan vraagstukken van leefbaarheid, duurzaamheid en milieu. Dat vraagt kortom om invulling van het begrip *hoogwaardige leefomgeving*. In de praktijk wordt al ervaring opgedaan met een meer integrale aanpak². Het ministerie van VROM stimuleert deze ontwikkelingen en zoekt derhalve naar een passend instrumentarium, overigens met behoud van de specifieke toetsingskaders per beleidsterrein.

In het wetgevingstraject zal worden bekeken op welke wijze het ruimtelijke-ordeningsbeleid en het daarbij behorende instrumentarium een relatie heeft met het beleid inzake de bescherming van het milieu en het tot de uitvoering daarvan strekkende instrumentarium.

¹ In het kabinet is afgesproken dat ernaar zal worden gestreefd dat het resultaat van het IBO medio 2000 gelijktijdig met deel 1 van de pkb voor de Vijfde Nota beschikbaar zal zijn.

² In dit verband wordt gewezen op de ontwikkeling van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV). Ook voor het landelijk gebied wordt gewerkt aan een dergelijke regeling. Eveneens wordt gediscussieerd over hoe om te gaan met milieukwaliteitseisen in de ruimtelijke ordening. Verder wordt er op regionaal niveau al enige tijd geëxperimenteerd met een integrale aanpak in ROM-gebieden (Ruimtelijke Ordening en Milieu) en het integreren van streek-, waterhuishoudings- en milieu-beleidsplannen in provinciale omgevingsplannen (POP's).

Relatie met andere wetgevingstrajecten

Een goede afstemming met lopende wetgevingstrajecten is belangrijk. Voor de afstemming van procedures wordt gewezen op de voorgestelde samenvoeging van de procedures van afdeling 3.4 en 3.5 in de Algemene wet bestuursrecht, een belangrijke actie uit het regeerakkoord. Eveneens is een start gemaakt met het MDW-project «Harmonisatie planprocedures»¹. Dit project beoogt aanbevelingen te formuleren voor een betere onderlinge afstemming van wettelijke en ruimtelijke relevante planprocedures. Het MDW-project richt zich derhalve niet op het stelsel van de WRO als zodanig, maar op (het gebrek aan) samenhang tussen plannen over de ruimtelijke ordening, milieu, verkeer en vervoer, waterhuishouding, landbouw, natuurbeheer, enzovoorts. Vanzelfsprekend is hier een sterke samenhang met enkele speerpunten, zoals die hiervoor zijn geformuleerd.

Ten aanzien van projectbesluitvorming op gemeentelijk niveau is de recente wijziging van artikel 19 WRO tot een zelfstandige projectprocedure een belangrijk uitgangspunt². Voorts is het voorstel tot wijziging van de WRO voor de invoering van een rijksprojectenprocedure relevant³. Ook aan dit wetsvoorstel wordt in het regeerakkoord prioriteit toegekend, met het oog op de stroomlijning van besluitvorming over ruimtelijke investeringsprojecten onder regie van het Rijk. Tot slot zijn de wetsvoorstellen inzake de Tracéwet en de herziening van de Luchtvaartwet een punt van aandacht⁴.

Leeswijzer

In hoofdstuk twee wordt de visie op sturing in de ruimtelijke ordening uiteengezet en de rol van de WRO daarin. In hoofdstuk drie worden voorstellen gedaan om tekortkomingen op het vlak van doorwerking van ruimtelijk beleid weg te nemen. Vervolgens wordt in hoofdstuk vier specifiek ingegaan op de rol van bestemmingsplannen. In hoofdstuk vijf worden de voorstellen toegelicht om de handhaving op gemeentelijk, provinciaal en nationaal niveau te verbeteren, om dan met de vereenvoudiging van besluitvormingsprocedures en rechtsbescherming af te sluiten in hoofdstuk zes. Ieder hoofdstuk wordt afgesloten met een opsomming van de belangrijkste discussiepunten.

¹ MDW: marktwerking, de regulering en wetgevingskwaliteit. Zie ook de brief van de minister van Economische Zaken en de minister van Justitie van 24 maart 1999 onder verwijzing naar het Plan van Aanpak MDW II, TK 1998-1999, 24 036, nr. 108.

² Wet van 1 juli 1999, houdende de wijziging van de Wet op de Ruimtelijke ordening, Stb. 1999, 302.

³ Het wetsvoorstel tot wijziging van de WRO voor de invoering van een rijksprojectenprocedure wordt begin 2000 bij de Tweede Kamer ingediend.

⁴ De nota's van wijziging inzake de herziening van de Tracéwet (wetsvoorstel 26 343) zijn naar de Tweede Kamer gezonden. Over de herziening van de Luchtvaartwet tot de wet Luchtverkeer is inmiddels het advies van de Raad van State ontvangen. De voorstellen voor de Tracéwet en de Luchtvaartwet bevatten nagenoeg dezelfde regeling en opzet als de rijksprojectenprocedure in de WRO.

2. STURING IN DE RUIMTELIJKE ORDENING

Ruimtelijke afwegingen worden in onze gedecentraliseerde eenheidsstaat op verschillende schaalniveaus door verschillende bestuurslagen gemaakt. Dit vergt samenhang tussen de beleidsvoering van de verschillende bestuurslagen.

Uit het oogpunt van sturing zal de herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening worden gericht op een duidelijker afbakening van de taken en verantwoordelijkheden van de verschillende bestuursniveaus en een versterking van de samenhang tussen hun beleidsvoering. Sturingsinstrumenten moeten hieraan zijn aangepast, evenals de mogelijkheden tot handhaving van het ruimtelijk beleid.

Inleiding

De kerntaak van de ruimtelijke ordening is de integrale afweging van ruimtelijke belangen. Er moet worden gekozen tussen verschillende, vaak tegenstrijdige ruimteclaims, zoals wonen, werken, water, natuur, recreatie, landbouw en infrastructuur. Voor het maken van die afweging is een heldere visie op de inrichting van de leefomgeving nodig. Hiermee wordt een ruimtelijke samenhang gecreëerd die functioneel, duurzaam, vitaal en gevarieerd is en die een menselijke schaal heeft met een eigen, aantrekkelijk karakter.

Ruimtelijke afwegingen worden in onze gedecentraliseerde eenheidsstaat op verschillende schaalniveaus door verschillende bestuurslagen gemaakt. Het ruimtelijk planningstelsel in Nederland, zoals dat in 1965 in de Wet op de Ruimtelijke Ordening is vastgelegd, gaat er van uit dat de drie bestuursniveaus eigen autonome taken en bevoegdheden hebben, dat er coördinatie nodig is voor de samenhang en afstemming van het ruimtelijk beleid tussen en binnen de bestuurslagen, maar dat de besluitvorming over de ruimtelijke inrichting zich vervolgens op een betrekkelijk harmonische wijze voltrekt.

In de praktijk is er echter een veelheid van ruimtelijke of ruimtelijk relevante plannen en procedures ontstaan. De aard en de rol van ruimtelijke plannen – dat geldt met name voor het gemeentelijke bestemmingsplan – is niet meer wat de wetgever destijds voor ogen stond. In de verticale lijn wordt de doorwerking van ruimtelijk beleid van Rijk naar provincies en van provincies naar gemeenten als minder vanzelfsprekend ervaren. Er zijn noodgedwongen nieuwe interventiemechanismen ontwikkeld. Daarnaast spelen ruimtelijke vraagstukken zich in toenemende mate af op een schaalniveau dat de gebruikelijke bestuurlijke grenzen overschrijdt. Tenslotte is ook de handhaving van eenmaal zorgvuldig vastgesteld beleid, neergelegd in plannen, een toenemend probleem geworden.

Sturing in de Wet op de Ruimtelijke Ordening

In de huidige wettelijke systematiek verloopt de sturing als volgt. Het Rijk geeft de kaders voor het ruimtelijk beleid aan door de gewenste ruimtelijke inrichting van ons land in hoofdlijnen in een planologische kernbeslissing (pkb) vast te leggen. Deze kaders worden vervolgens nader afgewogen bij de vaststelling van provinciale streekplannen. De provincie speelt als middenbestuur een belangrijke rol in de afstemming van beleid tussen de drie bestuursniveaus. Zij heeft tot taak het ruimtelijk beleid van het Rijk (waaronder ook sectorale pkb's) in het streekplan te integreren en het streekplan af te stemmen met ruimtelijk relevant omgevingsbeleid, zoals milieu, water, verkeer en vervoer. Het streekplanbeleid wordt daarna door de gemeente geconcretiseerd in het enige plan dat overheid én

burgers rechtstreeks juridisch bindt: het bestemmingsplan. Op basis van dit plan wordt het beleid uiteindelijk uitgevoerd.

Om ervoor te zorgen dat het bestemmingsplan past binnen (en zeker niet strijdig is met) het ruimtelijk beleid van provincies en Rijk, is in het wettelijk systeem voorzien in de goedkeuring door de provincies van bestemmingsplannen en in het vereiste van een verklaring van geen bezwaar bij vrijstellingen van die plannen. Als sluitstuk van de doorwerking bevat de wet interventie-instrumenten. Indien zich tussen de overheden een conflict over de gewenste ruimtelijke ontwikkelingsrichting voordoet, kan de doorwerking van rijksbeleid of provinciaal beleid in gemeentelijke plannen worden afgedwongen. De wet van 1965 kende al de aanwijzing voor zowel het Rijk als de provincies. Nadien werden ook de ministeriële aanwijzing, het vervangingsbesluit en de «nimby-regeling» in de wet opgenomen.

Kenmerkend voor de huidige systematiek is dat het tempo van de doorwerking van het beleid wordt bepaald door een cyclus van elkaar opvolgende plannen en dat in principe alles op elk bestuursniveau opnieuw kan worden afgewogen. De wijziging van de WRO die op 3 april 2000 in werking treedt, brengt in dat laatste verandering. Het wordt dan voor Rijk en provincies mogelijk een zogenoemde concrete beleidsbeslissing in pkb, respectievelijk streekplan op te nemen. Het gaat daarbij om een volledig afgewogen juridisch bindende beleidsuitspraak. Dit houdt in dat andere overheden bij de vaststelling van hun ruimtelijke plannen een dergelijke uitspraak in acht moeten nemen.

Veranderingen in bestuurspraktijk en regelgeving

De huidige bestuurscultuur is niet meer vergelijkbaar met die uit de jaren vijftig en zestig. In de afgelopen jaren is de verhouding tussen de overheden onderling verzakelijkt en afstandelijker geworden. Ook de relatie tussen overheden en burgers is gewijzigd. Klassieke inspraak heeft plaats gemaakt voor een actieve participatie van burgers en maatschappelijke en private partijen in de ruimtelijke besluitvorming. Belangenconflicten worden daarbij veel explicieter en steeds vaker met inschakeling van de rechter ter discussie gesteld. Voorts zijn de economische dynamiek en de technologische ontwikkeling, alsmede de daarmee gepaard gaande investeringsbehoefte, aanzienlijk toegenomen. Hierdoor werd het noodzakelijk het tempo van de ruimtelijke besluitvorming te verhogen.

Veel vraagstukken spelen zich bovendien op een hoger schaalniveau af. De internationale invloed op de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland is groot. Talrijke besluiten op Europees niveau hebben – zonder dat ruimtelijke ordening tot de competentie van de Europese Unie behoort – gevolgen voor het nationaal ruimtelijk beleid van de lidstaten. Ook moeten ruimtelijke vraagstukken steeds vaker vanuit een regionaal perspectief benaderd worden.

Om tegemoet te komen aan deze ontwikkelingen is de ruimtelijke regelgeving sinds 1965 herhaaldelijk gewijzigd. In de jaren tachtig lag het accent vooral op versnelling van de totstandkoming van ruimtelijke plannen en op versteviging van de planvorming op het niveau van Rijk en provincies¹. Daarnaast werd ingezet op een versterking van de ontwikkelingsfunctie van het gemeentelijke bestemmingsplan². In de jaren negentig werd, onder invloed van de noodzaak van grootschalige ruimtelijke investeringen, versnelling vooral gezocht in specifieke procedures voor de besluitvorming over projecten³. Die procedures kregen gestalte in de WRO zelf en in ruimtelijk relevante sectorregelgeving. Er vond een accentverschuiving plaats van plannen naar projecten. Maar het betekende ook

¹ De wijziging van de WRO in 1985 betrof – onder meer – een aanzienlijke versnelling van de bestemmingsplanprocedure, de introductie van de pkb-procedure en een efficiëntere inrichting van het aanwijzingsinstrument.

² In 1985 zijn bepalingen die detaillering van bestemmingsplannen in de hand werkten, uit het Besluit op de ruimtelijke ordening geschrapt. Daarnaast is een voorlichtingscampagne gevoerd over de manier waarop de ontwikkelingsfunctie van het bestemmingsplan kan worden versterkt («Bestemmen met beleid»).

³ Tracéwet, nimby-regeling (artikel 40 en 41 WRO), pkb over grote projecten (artikel 39 WRO), herziene Ontgrondingenwet, Kaderwet-bestuur in verandering, wetsvoorstel Rijks-projectenprocedure in WRO, e.d.

een verschuiving in bestuurlijke zin. Beslissingen over de locatie van grootschalige, gemeentegrensoverschrijdende projecten werden geconcentreerd op het bestuursniveau dat daarvoor primair verantwoordelijk is, waarbij echter in de meeste gevallen de uiteindelijke – juridische – effectivering op gemeentelijk niveau gehandhaafd bleef. De besluitvorming over de aanleg van rijks- en spoorwegen, zoals die in de Tracéwet is geregeld, vormt hiervan een voorbeeld. Een ander voorbeeld is de introductie van het regionaal structuurplan in de zogenaamde Kaderwetgebieden.

De wettelijke regeling van projectprocedures heeft de ruimtelijke ordening en ruimtelijk relevante sectorbesluitvorming beter hanteerbaar gemaakt voor de bestuurspraktijk. Dat geldt ook voor een adequate projectprocedure op het gemeentelijk niveau. In de wijziging van de WRO die binnenkort in werking treedt, staat het daarvoor bedoelde nieuwe artikel 19 centraal.

Als gevolg van deze ontwikkelingen heeft het ruimtelijk plan, met name het bestemmingsplan, als allesomvattend sturingsinstrument aan betekenis ingeboet. Omdat het bestemmingsplan, een exclusief gemeentelijk instrument, in juridische zin wel steeds de basis is gebleven voor de uitvoering van het beleid – ook dat van Rijk en provincies, met uitzondering van enkele ruimtelijke investeringsbeslissingen – is daarmee ook de afbakening van bestuurlijke verantwoordelijkheden minder helder geworden.

Een andere benadering van de sturing

Over de gewijzigde rollen van Rijk, provincies en gemeenten en over de nieuwe sturingsambities zijn de afgelopen jaren diverse adviezen, rapporten en publicaties verschenen. Zonder volledig te zijn, moeten in dit verband vooral de adviezen van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid genoemd worden, met name het advies over «Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek»¹. De WRR stelt dat de decentrale opzet van de WRO een effectieve aanpak van regionale en nationale opgaven bemoeilijkt. De verticale coördinatie – wanneer nationale doelstellingen lokaal moeten worden gerealiseerd – was van oudsher al lastig, maar verliest verder aan effectiviteit door veranderende gezagsverhoudingen tussen de bestuursniveaus. Volgens de WRR is daarom een samenhangende visie op de inrichting van Nederland nodig, met een bijbehorende variabele verdeling van planologische verantwoordelijkheden. De kern van dat laatste is dat verantwoordelijkheden scherper moeten worden onderscheiden en dat problemen moeten worden aangepakt waar zij zich voordoen. Dat kan betekenen dat enerzijds een zwaardere rol voor Rijk en provincies is weggelegd en anderzijds meer nadruk op de rol van al dan niet samenwerkende gemeenten komt te liggen.

Ook de andere adviesraden van de regering onderschrijven de noodzaak van een integrale visie op de samenhang tussen welvaart, welzijn, economie, ruimtelijke inrichting, volksgezondheid en milieudoelstellingen. Deze visie moet evenwel niet tot stand komen via generieke ruimtelijke concepten voor heel Nederland. Specifieke lokale situaties vragen om verschillende oplossingen en sturingsconcepten, aldus de WRR. De Sociaal-Economische Raad (SER) voegt daar aan toe dat het belangrijk is om voor de oplossing van ieder vraagstuk voor de ruimtelijke inrichting telkens het daartoe meest geschikte bestuurlijke niveau te kiezen².

Een open dialoog en samenwerking met de samenleving dienen bij het ontwikkelen van gebieden en projecten volgens de WRR centraal te staan. De VROM-raad constateert dat de meest geschikte sturing verschilt naar de aard van het vraagstuk en per fase van het besluitvormingsproces³. Er

¹ WRR, *Besluiten over grote projecten, 1994 en Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*, rapporten van de regering, nr. 53, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag, 1998.

² SER, *Commentaar op de Startnota ruimtelijke ordening en de Perspectievennota Verkeer en Vervoer*, Sociaal-Economische Raad, Den Haag, 1999.

³ VROM-raad, *De sturing van een duurzame samenleving*, Den Haag, 1998 en *Sterk en mooi platteland*, Den Haag, 1999.

is niet één meest geschikte sturingsfilosofie voor alle vraagstukken en fasen van beleid. De VROM-raad stelt daarbij dat open planprocessen zinvol zijn, maar niet afdoen aan de eindverantwoordelijkheid van de overheid voor het halen van politiek geaccordeerde doelen.

De veranderde maatschappelijke en bestuurlijke verhoudingen hebben geleid tot het formuleren van de navolgende uitgangspunten voor een nieuwe sturingsfilosofie in de Startnota ruimtelijke ordening 1999¹:

- een open aanpak van de beleidsontwikkeling;
- verantwoordelijkheden op het juiste bestuursniveau;
- afspraken met toetsbare resultaatverplichtingen;
- een adequaat en slagvaardig instrumentarium;
- effectieve monitoring en handhaving.

Voorts wordt in de Startnota geconstateerd, dat het ruimtelijk beleid in een dynamische en internationaal georiënteerde economie moet kunnen omgaan met onzekerheid en zich wijzigende omstandigheden. Dat betekent flexibiliteit in conceptvorming, ruimte voor beleid van onderop en ruimte om in te spelen op economische dynamiek en technologische ontwikkelingen.

Niet alle elementen van deze sturingsfilosofie kunnen en hoeven veranderd te worden in de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Maar op een aantal essentiële punten behoeft de wet herziening. Ruimtelijke samenhang moet weer beter gewaarborgd worden. De planologische verantwoordelijkheden en bevoegdheden behoren op een evenwichtiger manier te worden verdeeld; het geven van meer beleidsruimte aan gemeenten voor het eigen beleid en een efficiënte doorwerking van het beleid van Rijk en provincies maken daar onderdeel van uit. De WRO is dan beter toegesneden op de wisselende rollen die Rijk, provincies en gemeenten heden ten dage in de ruimtelijke beleidsvoering spelen.

Ruimtelijke samenhang

Plannen zijn in de ruimtelijke ordening onmisbaar. Ruimtelijke planvorming biedt als geen ander instrument de mogelijkheid om op de verschillende bestuursniveaus vanuit een gebiedsgericht perspectief de verschillende ruimteclaims op een democratisch gelegitimeerde wijze tegen elkaar af te wegen en vervolgens keuzen te maken. Eenmaal tot stand gekomen, vormt het plan voor het bestuur het vertrekpunt voor de afweging van elke concrete ruimtelijke beslissing. Voor anderen maakt het kenbaar tegen welke achtergrond ruimtelijke beslissingen worden genomen. Het ruimtelijk plan is tevens bij uitstek het instrument voor de afstemming van ruimtelijke beleidsvoering op de verschillende bestuursniveaus.

Het is in de praktijk geen eenvoudige opgave om de bedoeling van het ruimtelijke planstelsel waar te maken. Het ruimtelijke planstelsel is niet meer het enige planningsysteem dat zich richt op de fysieke omgeving. In de loop van de jaren zijn verschillende andere planstelsels ontstaan. Maar belangrijker is, dat het tempo van planvorming nauwelijks gelijke tred kan houden met het tempo waarin maatschappelijke ontwikkelingen zich voltrekken. Nieuwe, onvoorziene ruimteclaims leiden er in de praktijk gemakkelijk toe dat een discrepantie ontstaat tussen de in een ruimtelijk plan neergelegde ontwikkelingsrichting en de werkelijkheid.

Ruimtelijke plannen en de leefomgeving

Voorbeelden van plannen op het gebied van de fysieke leefomgeving – naast ruimtelijke plannen – zijn plannen voor milieubeleid, waterhuishouding en verkeer en vervoer. De samenloop van deze plannen wordt met

¹ VROM, EZ, LNV en V&W, *De Ruimte van Nederland; Startnota ruimtelijke ordening 1999*, Rijksplanologische dienst, Den Haag, 1999.

name manifest op provinciaal niveau. Om meer afstemming te krijgen tussen de betrokken beleidsterreinen hebben enkele provincies geëxperimenteerd met het integreren van dergelijke plannen in één omgevingsplan. Dat blijkt in de praktijk een ingewikkelde opgave te zijn. Allereerst hebben de verschillende beleidsterreinen een eigen karakter. Bovendien is niet elk onderdeel van – bijvoorbeeld – het provinciaal milieubeleid ook ruimtelijk relevant en vice versa.

Het is belangrijk dit streven naar integratie te faciliteren. De vereisten voor totstandkoming van de verschillende plannen zijn thans in de WRO, de Wet milieubeheer en dergelijke niet eenduidig geregeld. Die procedurele belemmeringen zullen weggenomen worden. In hoofdstuk zes wordt hier verder op ingegaan. De beleidsmatig gewenste integratie van het omgevingsbeleid kan op provinciaal niveau het best gestalte krijgen in een strategisch document. Dit document moet de basis vormen voor het (juridisch) bindende, van vormvoorschriften voorziene, ruimtelijk plan.

Ook op gemeentelijk niveau bestaat de behoefte om het ruimtelijk beleid te bezien in samenhang met de eerder genoemde beleidssectoren. Gemeenten werken steeds meer met integrale strategische visies op de meest gewenste ontwikkelingen in een gebied, waarbij water, milieu, verkeer en vervoer, ruimtelijke ordening en andere van belang zijnde aspecten in de beschouwingen worden betrokken. Dit streven naar een meer integrale benadering van de fysieke leefomgeving is een goede ontwikkeling. Het blijft echter noodzakelijk, dat de consequenties hiervan voor het ruimtelijk beleid herkenbaar blijven en daarom uiteindelijk in bestemmingsplannen worden vastgelegd. In hoofdstuk vier wordt op de functie van het bestemmingsplan – ook in relatie tot andere documenten – uitvoerig ingegaan.

De actualiteit van ruimtelijke plannen

Het is een illusie te veronderstellen dat een ruimtelijk plan het tempo van de maatschappelijke ontwikkelingen in alle gevallen kan bijhouden. Dat is ook niet nodig in alle gevallen. Het gaat er vooral om dat het ruimtelijk plan zijn functie als breed afwegingskader voor concrete ruimtelijke beslissingen kan vervullen, ook wanneer besloten wordt tot een ontwikkeling die niet in het plan is voorzien. Het is dan belangrijk om zo'n onvoorzien project af te zetten tegen de voor het gehele plangebied vastgelegde visie. Om die reden is in de verschillende wettelijke maatregelen ten behoeve van projectbesluitvorming dan ook voorzien in een directe of indirecte relatie met ruimtelijke plannen¹. De recente wijziging van de WRO, waarmee de gemeentelijke projectprocedure wordt geïntroduceerd, kent weliswaar geen vormvoorschriften voor de ruimtelijke onderbouwing van een project, maar onder een goede ruimtelijke onderbouwing wordt bij voorkeur een gemeentelijk of intergemeentelijk structuurplan verstaan. Indien zo'n plan er niet is, zal in ieder geval ingegaan moeten worden op de relatie met het vigerend bestemmingsplan.

Een ruimtelijk plan kan deze functie als referentiekader voor concrete ruimtelijke beslissingen evenwel alléén waarmaken, indien de daarin neergelegde visie voldoende aanknopingspunten biedt om in te spelen op de feitelijke ontwikkelingen in het gebied. Het plan moet dus bij de tijd zijn. En die actualiteit moet zowel betrekking hebben op het beleid van het bestuursniveau dat het plan vaststelt, als op de afstemming met het beleid van andere overheden. Ook daarvoor worden verderop in deze nota (hoofdstuk vier) voorstellen gedaan.

¹ De Tracéwet, de Luchtvaartwet en de ontgrondingenwet kennen bijvoorbeeld een structuurschema als uitgangspunt voor de procedure.

De hiervoor genoemde maatschappelijke en bestuurlijke veranderingen hebben ertoe geleid dat de rollen van Rijk, provincies en gemeenten in de ruimtelijke beleidsvoering zijn gewijzigd. Rijk en provincies hebben voor bepaalde onderdelen van het ruimtelijk beleid een veel bepalender rol dan in het verleden, zowel ten aanzien van het realiseren van projecten als ten aanzien van het conserveren of bestemmen van bepaalde gebieden. Rijksinfrastructuur, grote woningbouwlocaties, het Groene Hartbeleid, het beleid inzake de ecologische hoofdstructuur en militaire oefenterreinen zijn hiervan voorbeelden.

Voor de doorwerking van dergelijk beleid zijn Rijk en provincies nu afhankelijk van het tempo waarin de plancyclus van op elkaar volgende plannen zich voltrekt. Bovendien verliest het beleid aan kracht omdat ieder bestuursniveau alles opnieuw gaat afwegen. Dit heeft tot gevolg dat de doorwerking van dergelijk beleid stagneert en dat ruimtelijke ontwikkelingen die daarmee in strijd zijn, ongestoord doorgang kunnen vinden. De WRO moet daarom voorzien in adequate instrumenten ten behoeve van een scherpere sturing van dit soort beleid.

De instrumenten waarover Rijk en provincies in de huidige WRO beschikken om die scherpere sturing te bewerkstelligen, passen niet bij de huidige rolopvattingen van Rijk en provincies. De aanwijzing en nimby-regeling zijn – zoals eerder in dit hoofdstuk aangegeven – instrumenten, die het sluitstuk vormen van de traditionele doorwerkingslijn, waarbij in beginsel toch de andere overheden verantwoordelijk zijn voor de uitwerking en uitvoering van het rijks- en provinciaal beleid. Zij kunnen daarom pas worden ingezet indien zich ten aanzien van de traditionele doorwerking conflicten voordoen. Bovendien worden dergelijke instrumenten in de bestuurspraktijk terughoudend gebruikt.¹

In hoofdstuk drie worden daarom voorstellen ontwikkeld voor een effectiever wettelijk instrumentarium, dat Rijk en provincies de mogelijkheid biedt scherper te sturen in die gevallen, waarin zij een bepalende rol dienen te spelen in de ruimtelijke beleidsvoering. Deze instrumenten dienen ter *vervanging* van het huidige interventie-instrumentarium. Het gaat daarbij om alternatieven voor dit instrumentarium die meer recht doen aan het principe van besluitvorming op het juiste bestuursniveau en die Rijk en provincies de mogelijkheid bieden om bestuurlijk maatwerk te leveren afhankelijk van de specifieke beleidssituatie. Voor die beleids-situaties, waarin Rijk of provincies weliswaar scherpe bindende kaders willen stellen, maar de invulling en uitvoering van het betreffende beleid nadrukkelijk willen overlaten aan de andere overheden, is (selectieve) planhiërarchie een middel. Dit komt erop neer dat Rijk of provincies aan de betrokken overheid die dat beleidsonderdeel moet invullen en uitvoeren, een juridisch bindende instructie geven. In beleidssituaties waarin Rijk en provincies er zélf voor willen zorgen dat hun beleid op een burgers en overheid bindende wijze wordt vastgelegd, is het verschuiven van de bestemmingsplanbevoegdheid een mogelijkheid. Voor het gebruik maken van die bevoegdheid zou de WRO wel in voorwaarden moeten voorzien. Voor een efficiënte organisatie van de besluitvorming over ruimtelijke investeringsprojecten (tot en met een gecoördineerde vergunning-verlening) die Rijk en provincies van begin tot eind onder eigen regie willen realiseren, is reeds een rijksprojectenprocedure in voorbereiding. De provincies zouden over een soortgelijke procedure voor provinciale projecten moeten kunnen beschikken. In acute beleidssituaties zouden Rijk en provincies moeten kunnen beschikken over een rijks- en provinciaal voorbereidingsbesluit, dat snel kan worden ingezet.²

¹ Doorgaans wordt dit geweten aan het feit dat deze instrumenten in de Nederlandse bestuurscultuur worden beschouwd als een «ultimum remedium». De verklaring kan echter ook worden gezocht in het feit dat de baten van het gebruik van deze bevoegdheden niet opwegen tegen de bestuurlijke en politieke inspanning ervan.

² Het huidige rijks- en provinciale voorbereidingsbesluit kan alleen worden genomen in combinatie met het geven van een aanwijzing.

Bij het voorzien in effectieve instrumenten voor Rijk en provincies ter vervanging van de bestaande interventie-instrumenten hoort onlosmakelijk dat Rijk en provincies zich in andere beleidssituaties meer terugtrekken en meer ruimte geven aan andere overheden. Dat komt erop neer dat daar waar het Rijk meer op afstand staat, provincies en gemeenten ruimte krijgen om het beleid te differentiëren en toe te snijden op de specifieke regionale en lokale omstandigheden. Dat meer ruimte bieden kan gestalte krijgen door een herbezinning op of vereenvoudiging van de thans in de WRO verankerde toezichtsrelaties. In de hoofdstukken drie en vijf wordt hieraan aandacht besteed.

Bestuurlijk instrumentarium buiten de WRO

Voor het sturen in de ruimtelijke beleidsvoering is meer nodig dan het instrumentarium van de WRO. Het gaat daarbij om financiële en andere middelen, bestuurlijke afspraken over bijvoorbeeld coproductie van ruimtelijk-economische investeringen, uitvoeringsconvenanten en dergelijke die noodzakelijk zijn om het beleid te effectueren. In dit verband wordt ook gewezen op de afspraken in het bestuursakkoord nieuwe stijl.¹ Het ontwikkelen van deze maatregelen is en blijft onderdeel van het voorbereidingsproces van beleid en vergt geen maatregelen in het kader van de fundamentele herziening van de WRO. Een ander belangrijk uitvoeringsinstrument vormt de publiek-private samenwerking (PPS). Ten aanzien daarvan wordt de laatste tijd vaak gepleit voor een wettelijke regeling. Het gaat daarbij in het bijzonder om de wettelijke mogelijkheid om civielrechtelijke afspraken tussen overheden en marktpartijen in publiekrechtelijke zin in procedure te brengen. Het doel daarvan zou zijn ervoor te zorgen dat dergelijke civielrechtelijke afspraken op een adequate en zorgvuldige wijze tot onderwerp worden van of ingebed worden in de publieke ruimtelijke besluitvormingsprocedures. Gelet op de veelvormigheid van dergelijke afspraken en de plaats daarvan in het plannings- en uitvoeringsproces (begin of einde van het traject) is het de vraag of een dergelijke wettelijke verankering wenselijk en opportuun is. Een wettelijke verankering kan het voor PPS benodigde maatwerk frustreren. Naar de wenselijkheid van een wettelijke regeling zoals boven omschreven zal onderzoek worden uitbesteed.

Tenslotte is het van cruciaal belang om te onderkennen dat voor een efficiënte en effectieve doorwerking van zwaarwegend rijks- en provinciaal beleid het tijdig voorzien in de benodigde financiële en andere maatregelen een absolute voorwaarde is.

Handhaving van ruimtelijk beleid

Het sluitstuk in de ruimtelijke beleidsvoering is de handhaving. Voor de sturingsmogelijkheden van de overheid is dit een belangrijk onderdeel. In het huidige stelsel vervullen de gemeenten hierin een cruciale rol. Zij hebben tot taak er op toe te zien dat burgers, bedrijfsleven en overheden een gebied gebruiken in overeenstemming met het bindend vastgelegd beleid. Uiteraard is niet alleen de sturing van het beleid, maar ook de rechtszekerheid van de burgers daarmee gediend. De gemeente beschikt thans over ontoereikende instrumenten om die taak in alle gevallen goed uit te voeren. In het kader van de fundamentele herziening zullen aanvullende wettelijke instrumenten worden voorgesteld.

Handhaving van plannen betekent niets méér of minder dan het bewerkstelligen van een correcte uitvoering van langs democratische weg vastgesteld beleid. Daarom is het eveneens noodzakelijk het toezicht op het gemeentelijk handhavingsbeleid beter in de WRO te markeren. Op deze en

¹ Bestuursakkoord nieuwe stijl: Overheden van de toekomst, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Vereniging Nederlandse Gemeenten, Interprovinciaal overleg, Den Haag, 1999.

andere voornemens met betrekking tot de handhaving wordt, zoals gezegd, in hoofdstuk vijf nader ingegaan.

Discussie

De belangrijkste boodschap van dit hoofdstuk is dat de WRO dient te voorzien in instrumenten die passen bij de rollen die Rijk, provincies en gemeenten in de huidige ruimtelijke beleidsvoering dienen te spelen. Vergeleken met de huidige situatie zal sprake moeten zijn van een eenvoudiger stelsel met een goede verdeling van de sturing over de verschillende overheidslagen en een heldere doorwerking van het rijks- en provinciaal beleid.

Dit komt er enerzijds op neer dat provincies en gemeenten meer ruimte moeten krijgen om hun eigen beleid vorm te geven op een wijze die aansluit bij de specifieke regionale of lokale situatie. Dit betekent dat de toezichtsrelaties in de WRO vereenvoudigd en wellicht op onderdelen moeten worden geschrapt. De boodschap van dit hoofdstuk sluit aan bij het gedachtegoed van de WRR als vastgelegd in het eerder genoemde advies «Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek». Anderzijds betekent het dat Rijk en provincies door middel van efficiënte instrumenten scherper moeten kunnen sturen in die beleidssituaties, waarvoor zij specifiek verantwoordelijk zijn. Die sturing kan zich zowel concentreren op ruimtelijke plannen als op ruimtelijke investeringsprojecten. De daarvoor benodigde instrumenten voor Rijk en provincies dienen ter vervanging van het bestaande instrumentarium (aanwijzing en dergelijke) voor doorwerking en interventie.

3. EFFICIËNTE EN EFFECTIEVE DOORWERKING VAN RUIMTELIJK BELEID

Verantwoordelijkheid op het juiste bestuursniveau betekent dat de WRO enerzijds voorziet in instrumenten voor Rijk en provincies voor een adequate doorwerking van hun zwaarwegend ruimtelijk beleid. Anderzijds betekent het dat instrumenten die de beleidsvrijheid van gemeenten onnodig belemmeren, zullen worden heroverwogen bij de herziening.

Nationaal en provinciaal ruimtelijk beleid in pkb's en streekplannen

Het ruimtelijk beleid van Rijk en provincies wordt momenteel in het algemeen in zijn geheel in pkb's respectievelijk streekplannen neergelegd. Die plannen bevatten een heel palet aan uitspraken die variëren van wervende ruimtelijke concepten tot en met het aangeven van gewenste locaties. Al die uitspraken, hoe verschillend in zwaarte ook, doorlopen één procedure. De betekenis van de verschillende soorten uitspraken voor andere overheden moet blijken uit de wijze van formulering in pkb of streekplan en de kwalificatie die het plan aan sommige uitspraken geeft. Bepaalde uitspraken worden aangemerkt als «van wezenlijk belang zijnde beslissingen» (de zogenaamde gele passages). Voor andere overheden zijn hier geen juridische gevolgen aan verbonden. In bestuurlijke zin hebben dergelijke uitspraken echter wel degelijk consequenties; andere overheden worden verondersteld daarmee serieus rekening te houden. Wanneer de gewijzigde WRO op 3 april 2000 in werking treedt, kunnen aan dit scala van uitspraken in pkb's en streekplannen «concrete beleidsbeslissingen» worden toegevoegd. Aan dergelijke beslissingen – over bijvoorbeeld bufferzones en restrictief beleid – zijn wél expliciete juridische gevolgen verbonden. Andere overheden moeten deze beslissingen bij de eerstvolgende planherziening in hun plannen opnemen. Aan deze wijze van vastleggen van ruimtelijk beleid van Rijk en provincies kleven bezwaren.

Tempo, duidelijkheid en politiek

Een eerste bezwaar is dat het palet aan uitspraken in pkb's en streekplannen het voor andere overheden niet eenvoudig maakt om te weten wat er van hen wordt verwacht. Alleen de status van een concrete beleidsbeslissing is duidelijk. In het geval van de overige uitspraken is veelal sprake van discrepantie tussen de wettelijke status ervan en het bestuurlijk gewicht dat daaraan door andere overheden moet worden verbonden. Het is van belang die discrepantie weg te nemen en alle uitspraken waar andere overheden zich nu alleen in bestuurlijke zin aan dienen te houden, in de toekomst van een passende juridische status te voorzien.

Een tweede bezwaar is dat het tempo van totstandkoming van nationaal en provinciaal ruimtelijk beleid wordt bepaald door de zwaarste schakel daarin, te weten het vastleggen van concrete en zwaarwegende beleidsuitspraken. Dergelijke beleidsuitspraken vergen nu eenmaal een zeer intensieve voorbereiding en een zorgvuldig debat met betrokken overheden én burgers. Bovendien vergen zij meestal een milieueffectrapport. Een dergelijke intensieve voorbereiding die voor de totstandkoming van concrete en zwaarwegende beleidsuitspraken noodzakelijk is, legt soms een te zware claim op het tempo van totstandkoming van de strategische onderdelen van het ruimtelijk beleid van Rijk en provincies. Waar dat nodig is, moet het mogelijk zijn strategisch rijks- en provinciaal beleid sneller tot stand te brengen.

Nog een bezwaar is dat de pkb-procedure over het algemeen niet in een vroegtijdig en open debat met de Tweede Kamer voorziet. Het debat met de Tweede Kamer is pas aan de orde ná het uitbrengen van het in deel 3 vervatte kabinetsstandpunt. Dat standpunt is bereikt op basis van uitvoerig overleg met alle betrokken partijen en reacties van burgers. Dit beperkt de ruimte voor een open debat tussen kabinet en Tweede Kamer. Het is wenselijk de mogelijkheid te scheppen in een eerder stadium met de Tweede Kamer overeenstemming te bereiken over de hoofdlijnen van het ruimtelijk beleid van het Rijk.

De hier geschetste bezwaren kunnen worden weggenomen door het ruimtelijk beleid van Rijk en provincies niet per definitie in zijn geheel in pkb's en streekplannen neer te leggen en, waar nodig, met separate documenten te werken.

Een rijks- of provinciale nota is uitstekend geschikt voor de vastlegging van strategisch rijks- en provinciaal beleid. De pkb en het streekplan worden dan vervolgens gereserveerd voor het vastleggen van zwaarwegend én juridisch bindend beleid. De pkb en het streekplan krijgen dan een ander karakter dan nu gebruikelijk is. Een dergelijke aanpak wordt hieronder verder uitgewerkt.

Het blijft ook mogelijk om strategisch rijks- en provinciaal beleid samen met een pkb of streekplan (herziening) als één document uit te brengen. De keuze voor het al dan niet werken met separate documenten wordt bepaald door de inhoud van het door Rijk of provincies te ontwikkelen ruimtelijk beleid en de daarvoor te nemen maatregelen.

Strategisch beleid versus juridisch bindend beleid

Ruimtelijke concepten, wenselijke streefbeelden, ontwikkelingsrichtingen en ruimtelijke perspectieven zijn kenmerkende elementen van strategisch beleid. Voor de vastlegging van dergelijk beleid waarbij procedure- en vormvoorschriften geen rol spelen, is een rijks- of provinciale nota een uitstekend middel. Daarnaast leent een dergelijke nota zich goed voor het op hoofdlijnen beschrijven van beleidsmaatregelen die Rijk of provincies noodzakelijk achten. Eveneens kan in een rijks- of provinciale nota worden ingegaan op de wijze waarop die maatregelen zullen worden geïmplementeerd, wie daarvoor verantwoordelijk is en welke beleidsmaatregelen in aanmerking komen om – op korte termijn of in een later stadium – in pkb of streekplan, danwel via een projectenprocedure in een juridisch bindende vorm te worden vastgelegd of uitgewerkt.

Wanneer het Rijk ervoor kiest zijn strategisch ruimtelijk beleid niet in pkb-kader, maar in een rijksnota neer te leggen, moet die nota overeenkomstig het poldermodel in goed overleg met de betrokken overheden en (maatschappelijke) organisaties worden voorbereid. Direct na vaststelling van een rijksnota door het kabinet zal deze aan de Tweede Kamer ter bespreking worden aangeboden. De Tweede Kamer zal haar oordeel geven over de rijksnota en daarmee over de hoofdlijnen van het nationaal ruimtelijk beleid. Een belangrijk onderdeel van het debat zal de voorstellen van het kabinet betreffen voor die onderdelen van het rijksbeleid die in aanmerking komen om in de pkb in juridisch bindende vorm te worden vastgelegd. Na het debat met de Tweede Kamer heeft de rijksnota de status van politiek gedragen kabinetsbeleid inzake de ruimtelijke ordening.

De onderdelen van het rijksbeleid die in het debat met de Tweede Kamer zijn aangemerkt als beleid waarvoor het Rijk specifiek verantwoordelijk is, worden vervolgens uitgewerkt en in juridisch bindende vorm vastgelegd. Voor gebiedsgericht beleid waar nationale keuzevraagstukken aan de orde

zijn kan de pkb-procedure worden doorlopen. Dat beleid dient vervolgens op een effectieve en efficiënte wijze door te werken in het beleid van andere overheden. Het instrument pkb krijgt hiermee een veel markantere, selectieve sturingsfunctie. Voor projecten van nationaal belang kan de rijksprojectenprocedure worden ingezet. Een derde mogelijkheid is dat – binnen de kaders van een nationale strategische visie – een gebiedsontwikkeling onder provinciale regie wordt uitgewerkt. Daarbij is er ruimte voor samenwerking tussen overheden in de vorm van bestuursovereenkomsten (complementair bestuur). Naar gelang de aard van het probleem, de beleidscontext en de schaal kunnen specifieke samenwerkingsverbanden tot stand komen en geschikte besluitvormingsprocedures worden gekozen.

Splitsing tussen strategisch beleid in een rijksnota en juridisch bindend beleid in de pkb is ook bruikbaar voor ruimtelijk relevant sectorbeleid. Evenals nu het geval is bij de totstandkoming van ruimtelijk relevant sectorbeleid, zal de minister van VROM voor zowel het strategische als het juridisch bindende ruimtelijk relevante sectorbeleid medeverantwoordelijk zijn.

Ook de provincie kan gebruik maken van de mogelijkheid om strategisch en juridisch bindend beleid in aparte documenten vast te leggen. De provinciale nota waarin het strategisch beleid wordt verankerd, zal op een vergelijkbare wijze als de rijksnota moeten worden voorbereid en door Provinciale Staten worden vastgesteld. Het streekplan wordt dan gereserveerd voor het juridisch bindend provinciaal beleid.

Het werken met separate documenten biedt de mogelijkheid om in een vroeg stadium van de beleidsvorming politiek *commitment* te verkrijgen over de hoofdlijnen van het rijks- en provinciaal beleid. Bovendien geeft het werken met separate documenten duidelijkheid over de status van het daarin neergelegde beleid en de betekenis daarvan voor andere overheden en beleidspartners. Tenslotte biedt deze werkwijze de mogelijkheid om de verankering van de juridisch bindende beleidsmaatregelen in pkb of streekplan naar inhoud en tijd beter toe te snijden op de concrete beleidssituatie. Het werken met separate documenten kan aan de hand van een voorbeeld worden geïllustreerd. De ruimtelijke implicaties van de wens om het energiebeleid meer te concentreren op de ontwikkeling van schone energiebronnen, zoals windenergie, kan in strategische zin in een rijksnota over ruimtelijk beleid worden vastgelegd. Dat maakt het mogelijk om eerst een politiek debat te voeren over het principe van schone energiebronnen en de gevolgen daarvan in ruimtelijke zin. Indien daaromtrent politieke consensus bestaat, kan de uitwerking van dat beleid gestalte krijgen in concrete locaties voor windturbineparken die in juridisch bindende zin worden verankerd in een pkb, in streekplannen of projectbesluiten. Dit kan bijvoorbeeld afhankelijk zijn van het type gebied en de omvang van het windturbinepark.

De keuze voor het al dan niet werken met separate documenten is een politieke beslissing die onder meer zal worden bepaald door de inhoud van het door Rijk of provincies te ontwikkelen ruimtelijk beleid. Indien wordt gekozen voor het vastleggen van het beleid in separate documenten, kunnen deze onafhankelijk van elkaar en in de tijd gezien gespreid worden opgesteld. Het is echter ook mogelijk om beide documenten parallel tot stand te laten komen. Een belangrijke factor voor de te kiezen werkwijze is of het gaat om het voortzetten of actualiseren van reeds in gang gezet beleid of om het ontwikkelen van nieuw beleid. Met name in het laatste geval zal behoefte bestaan aan een strategische visie op het ruimtelijk beleid van Rijk en provincies. Zo'n strategische visie kan

dan, zonder gebruikmaking van een langdurige pkb-procedure, sneller tot stand komen.

Verschillende rollen: verschillende instrumenten

Rijk en provincies vervullen bij de implementatie van hun strategisch en juridisch bindend ruimtelijk beleid verschillende rollen. Voor een belangrijk deel van het ruimtelijk beleid van Rijk respectievelijk provincie geldt dat de uitwerking en uitvoering ervan wordt overgelaten aan de provincie respectievelijk de gemeente. Het verdient aanbeveling provincies en gemeenten voor de uitvoering van dergelijk beleid meer beleidsruimte te geven door het toezicht daarop terughoudender te hanteren en mogelijk zelfs achterwege te laten.

Voor bepaalde onderdelen van het ruimtelijk beleid evenwel achten Rijk en provincies zich specifiek verantwoordelijk. Voor die onderdelen hebben zij een beleidsbepalende rol die juridisch bindend moet worden verankerd. Daarbij kunnen zich verschillende situaties voordoen. Kort gezegd kan onderscheid worden gemaakt tussen de wens van Rijk of provincies om onder eigen regie projecten te realiseren, de wens om bepaalde gebieden te ontwikkelen en de wens gebieden te beschermen. Voor die onderscheiden beleidssituaties zijn, zoals in het vorige hoofdstuk is opgemerkt, verschillende instrumenten nodig.

Allereerst wordt ingegaan op de beleidsbepalende rol van Rijk of provincies bij ruimtelijke investeringsprojecten die zij van begin tot eind onder eigen regie willen uitvoeren. Voor dergelijke besluitvorming beschikt het Rijk reeds over diverse wettelijke instrumenten. De Tracéwet en de Luchtvaartwet regelen de besluitvorming over de aanleg van rijkswegen, spoorwegen en hoofdvaarwegen, respectievelijk de aanleg en het gebruik van luchtvaartterreinen. Deze wetten bevatten een specifieke op het beleidsterrein toegesneden besluitvormingsprocedure, waarbij afwegingen ten aanzien van ruimtelijke ordening, milieu en verkeer en vervoer geïntegreerd worden bekeken. Voor beide wetten loopt een wijzigingsprocedure. Voor rijksprojecten die *niet* onder het bereik van de Tracéwet en de Luchtvaartwet vallen, is een wijziging van de huidige WRO in voorbereiding die voorziet in de zogenoemde rijksprojectenprocedure. Deze procedure is bedoeld voor de besluitvorming over projecten die in het nationaal ruimtelijk beleid of in sectorwetgeving zijn aangemerkt als rijksproject. De rijksprojectenprocedure kan ook worden ingezet voor de besluitvorming over projecten die – bijvoorbeeld – voortvloeien uit particulier initiatief, maar die nog niet in nationaal beleid of wetgeving zijn aangekondigd.

Met deze wettelijke regelingen beschikt het Rijk over adequate instrumenten voor de doorwerking van investeringsprojecten in de ruimtelijke beleidsvoering. Wanneer de rijksprojectenprocedure ook in de herziene WRO een plaats krijgt, zijn voor de besluitvorming over dergelijke projecten wat het Rijk betreft geen aanvullende of alternatieve voorzieningen nodig. In de fundamentele herziening van de wet zullen evenwel ook provincies de mogelijkheid moeten krijgen om provinciale projecten onder eigen regie te kunnen realiseren. Daarbij kan gedacht worden aan een procedure vergelijkbaar met de rijksprojectenprocedure.

Uit het oogpunt van inzichtelijkheid en eenvoud van wetgeving kan op langere termijn worden overwogen om de besluitvorming over alle projecten, ongeacht het beleidsterrein, in één wettelijke regeling onder te brengen. Het is evenwel ongewenst de fundamentele herziening van de WRO te belasten met een dergelijke technisch ingrijpende wetgevingsoperatie waarvoor uit beleidsmatig oogpunt geen directe aanleiding is.

Vervolgens gaat het om beleid waarin Rijk en provincies een bepalende rol willen spelen bij de ontwikkeling van gebieden. Een voorbeeld van dergelijk beleid is het aanwijzen van gebieden voor natuurontwikkeling die cruciaal zijn voor de ecologische hoofdstructuur. Om te voorkomen dat zich ontwikkelingen in en rondom die gebieden voltrekken die de gewenste natuurontwikkeling belemmeren, zijn adequate instrumenten nodig om dergelijke gebieden tijdig planologisch veilig te stellen. Projectenprocedures bieden daarvoor geen oplossing; dat vergt een ander type instrument.

De specifieke verantwoordelijkheid van Rijk of provincies bij de ontwikkeling van gebieden kan zich ook manifesteren in het aanwijzen van locaties. Voorbeelden hiervan zijn: op provinciaal niveau het aanwijzen van een locatie voor afvalverwerking ter uitvoering van het provinciaal afvalstoffenbeleid en op rijksniveau het aanwijzen van een locatie voor een baggerspeciedepot om tijdig te kunnen beginnen met het uitdiepen van rijkswateren en havens van nationaal belang. Het controversiële karakter van dit laatste voorbeeld onderstreept te meer de behoefte aan een ander doorwerkingsinstrumentarium dan de huidige WRO biedt.

Rijk en provincies kunnen zich tenslotte ook specifiek verantwoordelijk achten voor de bescherming van (onderdelen van) bepaalde gebieden. Te denken valt aan open ruimten waar een restrictief verstedelijkingsbeleid geldt, of aan te beschermen waardevolle cultuurlandschappen, zoals «slagenlandschappen» in de Zuid-Hollandse waarden en de kleinschalige «coulissenlandschappen» in de Achterhoek en Twente. Een effectieve en efficiënte doorwerking van de voor deze gebieden beoogde bescherming is noodzakelijk om te voorkomen dat de specifieke kwaliteiten van deze gebieden verloren gaan.

Een eerste wettelijke maatregel voor een adequate doorwerking van het hiervoor beschreven gebiedsgericht rijks- en provinciaal beleid in de ruimtelijke beleidsvoering wordt genomen in de gewijzigde WRO die op 3 april 2000 in werking treedt. Uitspraken zoals het aanwijzen van natuurontwikkelingsgebieden, een locatie voor afvalverwerking of een baggerspeciedepot, het aanwijzen van waardevolle cultuurlandschappen en dergelijke kunnen dan door Rijk of provincies in pkb of streekplan worden gekwalificeerd als een «concrete beleidsbeslissing». Aan zo'n beslissing zijn juridische gevolgen verbonden, te weten dat die beslissing bij de eerstvolgende herziening van streek- en/of bestemmingsplannen onverkort moet worden overgenomen. Voor de beoogde adequate doorwerking van dergelijk rijks- of provinciaal beleid is deze wettelijke maatregel evenwel niet voldoende, omdat daarmee nog niet is geregeld op welke termijn de noodzakelijke planaanpassingen gerealiseerd moeten zijn. De fundamentele herziening van de wet zal daarvoor de instrumenten moeten aanreiken. Die instrumenten moeten zijn toegesneden op verschillende situaties.

Efficiënte en effectieve doorwerking van zwaarwegend ruimtelijk beleid van Rijk en provincies

Doorwerking van juridisch bindende onderdelen van rijks- en provinciaal beleid

In de lijn van deze discussienota begint effectieve en efficiënte doorwerking van zwaarwegend ruimtelijk beleid van Rijk en provincies met het juridisch bindend vastleggen daarvan. Dat vergt een zorgvuldige procedure voor de voorbereiding en de totstandkoming. Een rijks- of provinciale nota voldoet daar niet aan. De pkb en het streekplan die door middel van een zorgvuldige procedure tot stand komen, voldoen wél aan die eis.

Vastlegging van juridisch bindend beleid stelt ook hoge eisen aan de motivering daarvan. Rijk en provincies zullen bij de voorbereiding van pkb's en streekplannen steeds zorgvuldig moeten afwegen welke onderdelen van hun beleid direct zullen moeten doorwerken in het beleid van andere overheden. Zij moeten aantonen dat de verantwoordelijkheid voor die beleidsonderdelen daadwerkelijk op nationaal en provinciaal niveau thuishoort en dat het daarom noodzakelijk is die beleidsonderdelen juridisch bindend te verankeren. Dit dwingt tot selectiviteit. Voorts kan juridisch bindend rijks- of provinciaal beleid alleen goed doorwerken, indien dat helder en eenduidig is geformuleerd. Daarnaast dient duidelijk te worden beschreven welke stappen binnen welke termijn door wie dienen te worden gezet. Dit vergt een behoorlijke mate van concreetheid in de formulering. Voor bepaalde operationele en locatiegebonden beleidsuitspraken zal het nodig zijn dat een milieu-effectrapport wordt gemaakt. Voor beheerssituaties zal dit laatste vaak niet noodzakelijk zijn. Voorzover de uitvoering en toepassing van dit beleid onevenredige nadelige gevolgen heeft voor burgers en andere overheden, zullen Rijk of provincies tenslotte een voorziening moeten treffen (nadeelcompensatie of schadevergoeding).

In gevallen waarin Rijk of provincies onderdelen van het beleid bindend hebben vastgelegd en vinden dat de uitvoering ervan ook hun verantwoordelijkheid is, moet de WRO ook de instrumenten bieden waarmee zij die verantwoordelijkheid kunnen waarmaken. De hierna beschreven instrumenten kunnen daarvoor worden ingezet. Het opnemen van deze instrumenten in de wet biedt de mogelijkheid om te kiezen en maatwerk te leveren, afhankelijk van de inhoud van een concrete beleidsbeslissing. Een instrument hiervoor is (selectieve) planhiërarchie. Een ander instrument is de mogelijkheid voor Rijk en provincies om voortaan hun zwaarwegend beleid zelf op een voor burgers en overheid juridisch bindende wijze vast te leggen. Allereerst wordt ingegaan op selectieve planhiërarchie.

Selectieve planhiërarchie

Het uitgangspunt bij selectieve planhiërarchie is dat provincies en gemeenten verplicht zijn hun ruimtelijk beleid binnen een in de pkb en het streekplan voorgeschreven termijn in overeenstemming te brengen met de juridisch bindende onderdelen van de pkb en het streekplan. Een voorbeeld van zo'n juridisch bindende instructie is het opnemen van een bebouwingscontour in een pkb. Van de betrokken provincies en gemeenten wordt dan verwacht dat zij binnen een door het Rijk voorgeschreven termijn deze contour in hun eigen ruimtelijk beleid vastleggen. Selectieve planhiërarchie borduurt voort op de concrete beleidsbeslissing zoals die per 3 april 2000 in de WRO wordt opgenomen. Daaraan wordt dan toegevoegd binnen welke termijn de planaanpassingen moeten plaatsvinden en de condities waaronder dat moet gebeuren. De termijn kan dan worden toegesneden op de aard en de reikwijdte van de betreffende beleidsuitspraak en de voor de doorwerking daarvan benodigde werkzaamheden. De WRO zal hiervoor de wettelijke basis moeten verschaffen.

Bij planhiërarchie hoort een vorm van toezicht op de naleving ervan. De streek- en bestemmingsplannen waarin de juridisch bindende instructie van het Rijk is vastgelegd, dienen wat die onderdelen betreft te worden goedgekeurd. Het afgeven van een verklaring van geen bezwaar is daarvoor een lichtere variant. Deze vorm van toezicht op de doorwerking van zwaarwegend rijks- respectievelijk provinciaal beleid betekent dat toezicht op de overige onderdelen van die plannen tot een minimum beperkt of zelfs achterwege kan blijven. Dat laatste komt tegemoet aan de wens om,

waar rijks- of provinciaal beleid niet specifiek in het geding is, overheden meer ruimte te bieden.

Het sluitstuk van planhiërarchie is dat in de WRO wordt voorzien in sancties op het niet nakomen van de wettelijke verplichting tot aanpassing van het beleid binnen de daarvoor in de pkb en het streekplan aangegeven condities en termijnen. Daarbij kan worden gedacht aan het buiten werking stellen van de betreffende onderdelen van het provinciaal of gemeentelijk beleid. Dat betekent dat de pkb respectievelijk het streekplan als toetsingskader geldt voor de goedkeuring van bestemmingsplannen respectievelijk de verlening van vergunningen.

Belangrijk punt van aandacht is tenslotte dat de rechtsbescherming in een selectief planhiërarchisch systeem efficiënt en zorgvuldig wordt georganiseerd. Uitgangspunten daarbij zijn, dat de rechtsbescherming wordt geconcentreerd op het bestuursniveau dat de principiële ruimtelijke beslissing bindend vastlegt en dat wordt voorkomen dat steeds opnieuw hetzelfde besluit bij de rechter kan worden aangevochten.

Bestemmingsplanbevoegdheid voor Rijk en provincies

Bij dit instrument gaat het er ten principale om dat Rijk en provincies hun zwaarwegend beleid kunnen vastleggen op een wijze die overheid en burgers rechtstreeks bindt. Ook de huidige WRO maakt dat mogelijk. Rijk en provincies kunnen de bestemmingsplanbevoegdheid op basis van de huidige wet hanteren indien een gemeente weigert gevolg te geven aan een aanwijzing van Rijk of provincies. In dat geval kunnen Rijk of provincies de ingevolge de aanwijzing benodigde aanpassing van het bestemmingsplan zelf ter hand nemen. Fundamenteel anders in dit voorstel is evenwel dat Rijk en provincies de bestemmingsplanbevoegdheid niet achteraf, maar op het juiste moment en zonder tussenschakeling van de gemeente kunnen hanteren.

Het rechtstreeks door het Rijk vastleggen van een onderdeel van het rijksbeleid, dat bindend is voor overheden en burgers, is reeds te vinden in de bij de Eerste Kamer aanhangige wijziging van de Tracéwet en in de in voorbereiding zijnde rijksprojectenprocedure. Die wetsvoorstellen voorzien er namelijk in dat een door het Rijk vastgesteld tracé- of projectbesluit van rechtswege doorwerkt in het gemeentelijk bestemmingsplan. Ook het wetsvoorstel «Reconstructiewet concentratiegebieden» bevat een dergelijke constructie. Het door Provinciale Staten vastgestelde reconstructieplan werkt rechtstreeks door in het gemeentelijk bestemmingsplan.

In welke beleidssituatie en in welke vorm (globaal of concreet) Rijk of provincies de bestemmingsplanbevoegdheid zoals die hier is bedoeld, zullen hanteren, zal afhangen van het concrete geval. Een voorbeeld uit de huidige beleidspraktijk waar een bestemmingsplanbevoegdheid voor het Rijk een nuttige functie had kunnen vervullen, is de casus Onderbanken. Het gaat daarin om het obstakelvrij houden van de aanvliegroute van het NAVO-vliegveld Geilenkirchen. De hoogte van de bomen van de aangrenzende Schinveldse bossen in de gemeente Onderbanken hindert het invliegen van AWACS-toestellen die op dit vliegveld zijn gestationeerd. Rijk en gemeente zijn al jaren in discussie over de bestemmingsplanwijziging die voor een onbelemmerd vliegverkeer noodzakelijk is. Een bestemmingsplanbevoegdheid voor het Rijk zou hier uitkomst kunnen bieden. Daarmee zou het Rijk van begin af aan zijn specifieke verantwoordelijkheid voor het obstakelvrij houden van deze aanvliegroute hebben kunnen markeren. Bovendien zou die bestemmingsplanbevoegdheid voor het Rijk niet alleen ingezet kunnen worden ten behoeve van het veilig invliegen, maar ook voor compenserende natuurbestemmingen. Een

ander voorbeeld kan zijn het door het Rijk zelf tot op bestemmingsplan-niveau uitwerken van bestemmingen in en rond de Waddenzee, waarbij het Rijk deze bestemmingen tevens zelf in bestemmingsplan(nen) vastlegt.

De uitwerking van een bestemmingsplanbevoegdheid voor Rijk en provincies in de WRO

Aan de introductie van de bestemmingsplanbevoegdheid voor Rijk en provincies in de WRO zijn consequenties verbonden, die nader moeten worden uitgewerkt en besproken met deskundigen uit wetenschappelijke kring en de praktijk. Een dergelijke bevoegdheid is bedoeld voor die beleidssituaties waarin het nodig is dat Rijk en provincies hun beleid zelf uitwerken tot op het bestemmingsplanniveau. In de WRO zullen voorwaarden moeten worden opgenomen voor het gebruik maken van een dergelijke bevoegdheid. Daarbij zal de uitkomst van de discussie met de Tweede Kamer over de inzet van de rijksprojectenprocedure aanknopingspunten kunnen bieden.

Een volgende vraag verbonden aan het verschuiven van de bestemmingsplanbevoegdheid is of Rijk en provincies dan ook bouw- en aanlegvergunningen moeten verlenen, alsmede de verlening van vrijstelling ingevolge artikel 19 voor hun rekening moeten nemen. Het ligt voor de hand de artikel 19-bevoegdheid in handen van Rijk of provincies te geven. Het gaat daarbij immers om het toestaan van ruimtelijke ontwikkelingen in afwijking van door Rijk of provincies voor burgers en overheid vastgestelde bindende kaders. Ditzelfde argument pleit er overigens voor de verantwoordelijkheid voor de handhaving van rijks- en provinciale bestemmingsplannen bij Rijk en provincies te leggen. Het gaat er in dat geval om ervoor te zorgen dat er geen ontwikkelingen plaatsvinden in strijd met de door Rijk of provincies vastgelegde bestemmingen.

Een andere vraag die in overleg met deskundigen uit de wetenschap en de praktijk moet worden besproken, is welk bestuursorgaan moet worden belast met de herziening van dergelijke bestemmingsplannen. Tenslotte moet worden gezien hoe de rechtsbescherming bij het gebruik van deze bevoegdheid efficiënt en zorgvuldig kan worden ingericht. Op het eerste gezicht lijkt het voldoende de rechtsbescherming te koppelen aan de bestemmingsplanprocedure, ongeacht welk bestuursorgaan hiervoor verantwoordelijk is.

Rijks- en provinciaal voorbereidingsbesluit

Instrumenten zoals planhiërarchie en de bevoegdheid voor Rijk en provincies om hun beleid zelf op een voor burgers en overheid juridisch bindende wijze vast te leggen, bieden geen oplossing voor het geval dat Rijk of provincies het noodzakelijk achten om een bepaald gebied terstond te vrijwaren van bepaalde ontwikkelingen. In situaties zoals het tegengaan van bouwontwikkelingen in het winterbed van de grote rivieren moet het mogelijk zijn – vooruitlopend op de noodzakelijke aanpassing van het bestemmingsplan – die ontwikkelingen acuut te bevroren. Voor dergelijke gevallen dient de WRO te voorzien in bevoegdheden voor Rijk en provincies om acuut een voorbereidingsbesluit te nemen. Een voorwaarde voor de toepassing van die bevoegdheid is dat Rijk of provincies het betreffende gebied duidelijk begrenzen.

Discussie

In dit hoofdstuk zijn concrete voorstellen gedaan voor instrumenten voor een effectieve en efficiënte doorwerking van het ruimtelijk beleid. De voorstellen betreffen:

- het scheppen van juridische duidelijkheid over de status van beleidsuitspraken op rijks- en provinciaal niveau;
- de mogelijkheid om een splitsing aan te brengen tussen strategisch beleid en juridisch bindend beleid in separate documenten (rijks- en provinciale nota versus pkb en streekplan) en de daaraan verbonden mogelijkheid om strategisch en juridisch bindend beleid gelijktijdig dan wel na elkaar vast te leggen;
- het voorzien in instrumenten die aansluiten bij het principe van de verantwoordelijkheden op het juiste niveau en die afhankelijk van de inhoud van het rijks- of provinciaal beleid op maat kunnen worden ingezet (rijks- en provinciale projectenprocedure, juridisch bindende instructie/planhiërarchie, in de WRO geclausuleerde bestemmingsplanbevoegdheid voor Rijk en provincies, rijks- en provinciaal voorbereidingsbesluit);
- het minimaliseren en eventueel afschaffen van toezicht van Rijk en provincies op die onderdelen van het ruimtelijk beleid van andere overheden waarin geen specifiek rijks- of provinciaal belang in het geding is.

4. BESTEMMINGSPLANNEN

Het bestemmingsplan speelt in het gemeentelijk ruimtelijk beleid een belangrijke rol die versterking nodig heeft. Daartoe is het van belang dat bestemmingsplannen actueel en gebiedsgericht zijn. Ook uit een oogpunt van rechtszekerheid dient het bestemmingsplan actueel te zijn. Gebiedsgerichtheid kan bereikt worden door een goede aansluiting te vinden met overkoepelende strategische gebiedsvisies zowel vanuit ruimtelijke belangen alsook vanuit bijvoorbeeld belangen van milieuhygiëne, leefbaarheid en natuur en landschap. Op die wijze kan ook een relatie gelegd worden met – gebiedsgerichte – milieukwaliteitseisen. Tot slot is het wenselijk om de uitvoeringsgerichtheid van bestemmingsplannen verbeteren.

Het bestemmingsplan in de praktijk

Het bestemmingsplan heeft verschillende functies. Dit hoofdstuk gaat vooral in op de volgende twee functies: beheer (rechtszekerheid) en gebiedsontwikkeling. In de praktijk heeft het bestemmingsplan vooral de beheers- en rechtszekerheidsfunctie goed waar kunnen maken. Lastiger blijkt het bestemmingsplan te gebruiken als ontwikkelingsinstrument voor een meer strategisch gebiedsgericht beleidskader voor de lange termijn. Daarbij komt dat in de afgelopen jaren naast ruimtelijk beleid ander – sectoraal – omgevingsbeleid met ruimtelijke implicaties is ontwikkeld. Het meest in het oog springt het beleid voor het milieu en de leefomgeving. Dit dwingt gemeenten om een samenhangende visie op een gebied te ontwikkelen, die als kapstok fungeert voor de afzonderlijke bestemmingsplannen.

Ook blijkt in de praktijk dat maatschappelijke ontwikkelingen sneller gaan dan in een bestemmingsplan redelijkerwijs kan worden voorzien. Dit vereist een instrument om daarop te kunnen inspelen. In de komende wetswijziging van de WRO wordt in zo'n instrument voorzien, namelijk het nieuwe artikel 19 met als toetsingscriterium een goede ruimtelijke onderbouwing. Bezien zal worden hoe het begrip «een goede ruimtelijke onderbouwing» – eventueel aan de hand van onderzoek – in de komende jaren in de bestuurspraktijk en in de jurisprudentie wordt ingevuld. Indien op termijn blijkt dat de invulling van dit begrip aanleiding geeft voor nadere wettelijke maatregelen, zal daarin in de herziening worden voorzien.

Tenslotte zijn veel bestemmingsplannen niet actueel. Kennelijk nemen gemeenten de tienjaarlijkse herzieningsplicht niet serieus. Uit het oogpunt van rechtszekerheid en waarborgen van ruimtelijke samenhang op het bestemmingsplanniveau is dat ongewenst.

De functie van het bestemmingsplan

Zoals eerder in deze nota aangegeven, is een samenhangend ruimtelijk beleid op alle bestuursniveaus van wezenlijk belang. Het bestemmingsplan is het sluitstuk van alle ruimtelijke plannen. Het is het belangrijkste instrument om het gewenste beleid voor de leefomgeving uiteindelijk planologisch te vertalen en bindend vast te leggen. Dit moet plaatsvinden in de vorm van een samenhangende, uitvoerbare en handhaafbare ruimtelijke visie op de inrichting en het gebruik van het gemeentelijk grondgebied. In het ruimtelijke planstelsel is en blijft het bestemmingsplan het laatste en enige document waarin beslissingen met juridisch bindende consequenties voor burgers samenkomen. Het bestemmingsplan verschaft uiteindelijk de juridische basis voor het bestuur, de lokale overheid, burgers en bedrijfsleven voor wat wel en niet mag. Het bestemmingsplan biedt ook het kader voor de doorwerking van rijks- en provin-

ciaal beleid in het gebruik van de dagelijkse leefomgeving. Daarnaast biedt het bestemmingsplan mede de grondslag tot aanwijzing van gronden tot de uitvoering van het voorkeursrecht, alsmede de grondslag voor onteigening. Om deze redenen blijft het bestemmingsplan een onmisbare schakel in het handhaven van beleid. Waarbij er overigens een grote verscheidenheid van bestemmingsplannen naar inhoud en karakter waarneembaar is. Dit hangt onder meer samen met de aard en de omvang van het gebied en de doelstellingen die worden nagestreefd. Bepalend voor de vormgeving van het bestemmingsplan is ook het detail-niveau waarop gemeenten het grondgebruik in het daarbij betrokken gebied willen regelen.

Strategische visie en beheer

Bij de voorbereiding van deze discussienota is door verschillende gesprekspartners gepleit voor een splitsing van de ontwikkelings- en beheersfuncties van het bestemmingsplan in twee verschillende documenten.

Duidelijk is het belang van overkoepelende strategische visies voor de ontwikkeling van het gemeentelijk grondgebied. Soms vinden deze hun neerslag in structuurplannen, soms in omgevingsplannen, soms in structuurvisies of structuurschetsen. Ook het intergemeentelijk structuurplan kan een dergelijke functie vervullen, mede voor de ruimtelijke onderbouwing van de nieuwe artikel 19-vrijstellingen. De onderdelen van deze visie zouden dan wel herkenbaar vertaald moeten worden in onderliggende bestemmingsplannen ter uitvoering van deze visie en ten behoeve van de ruimtelijke onderbouwing van afzonderlijke projectbesluiten die bijvoorbeeld op basis van een vrijstelling tot stand komen. Met andere woorden: deze strategische documenten zijn richtinggevend voor bestemmingsplannen, maar ook voor andere ruimtelijk relevante of sectorale besluiten (bijvoorbeeld milieuvergunningen). Daarbij kunnen strategische ruimtelijke documenten goed worden afgestemd op strategische documenten en plannen voor milieu, waterhuishouding, verkeer en vervoer en natuur. Vooral nog wordt niet overwogen om een wettelijk verplichte scheiding aan te brengen tussen strategische documenten als ontwikkelingsinstrument en bestemmingsplannen als beheersinstrument. Daarbij kan overigens ook nu al op gemeentelijk niveau een – duidelijke – scheiding aangebracht worden tussen strategisch beleid enerzijds en voor burgers en bedrijven juridisch bindend beleid anderzijds. Met andere woorden: indien de gemeente wenst te werken met een dergelijk «twee-documentenmodel» is dat mogelijk. Het is in dat opzicht aan de gemeente om de meest gewenste inzet van de verschillende instrumenten te bepalen.

Om als bestemmingsplan bovengenoemde functies te kunnen vervullen, is het wel noodzakelijk dat bestemmingsplannen actueel zijn. Later in dit hoofdstuk worden hiertoe voorstellen tot verbetering gedaan.

Bestemmingsplan en omgevingsbeleid

De verhouding tussen strategische visies en het bestemmingsplan speelt ook een rol bij het vastleggen van omgevingsbeleid. Steeds meer gemeenten werken met een integrale strategische visie op de meest gewenste ontwikkelingen in een gebied, waarbij verschillende aspecten van het omgevingsbeleid in de beschouwing worden betrokken. In het stedelijke-vernieuingsbeleid heeft het Rijk gekozen voor een model waarin het gemeentebestuur, om in aanmerking te komen voor het Investeringsbudget voor Stedelijke Vernieuwing (ISV), gevraagd wordt een ontwikkelingsprogramma op te stellen. Een dergelijke gemeentelijke

(integrale) visie op toekomstige ontwikkelingen vormt eveneens een belangrijk element bij de decentralisatie van het milieubeleid¹.

Zo'n strategische visie biedt de mogelijkheid de samenhang in het ruimtelijke beleid en andere aanverwante beleidssectoren, waaronder het beleid voor milieu, waterhuishouding, bedrijventerreinen en verkeer en vervoer, zichtbaar te maken. De visie schetst het omgevingsbeleid dat in principe geldt voor het hele grondgebied van de gemeente.

Indien een gemeente een dergelijke visie heeft opgesteld, kan deze goed dienen als ruimtelijke onderbouwing van projecten die tot stand gebracht worden onder het nieuwe artikel 19 WRO. Een strategische visie biedt ook een basis voor het gemeentelijke milieubeleid. De visie vormt tevens input voor het bestemmingsplan. In het bestemmingsplan zal een nadere uitwerking van de visie in de gewenste ontwikkelingen voor dat specifieke gebied moeten plaatsvinden.

Bestemmingsplannen en milieukwaliteitseisen

Het bestemmingsplan is toetsingskader voor initiatieven met een ruimtelijke component. Het bestemmingsplan heeft daarmee ook een belangrijke functie voor het bereiken van de gewenste milieukwaliteit: het is het kader waarbinnen milieuverstorende en -gevoelige activiteiten en bestemmingen ten opzichte van elkaar worden gesitueerd. Voor een goede doorwerking van wettelijke milieukwaliteitseisen die een gebiedsgerichte relevantie hebben (bijvoorbeeld ter zake van de veiligheid, de lokale luchtkwaliteit of geluid) kunnen actuele bestemmingsplannen een nuttige functie vervullen. Omdat tot nu toe een verplichting tot het vaststellen van bestemmingsplannen binnen de bebouwde kom ontbreekt en bestemmingsplannen niet tijdig worden geactualiseerd, is er een lacune in de doorwerking van de milieukwaliteitseisen, die krachtens de Wet milieubeheer worden vastgesteld. Dit is ook van belang voor de doorwerking van bepaalde milieukwaliteitseisen uit EG-richtlijnen. Het is de bedoeling om onder meer met de herziening van de WRO deze knelpunten nadrukkelijk in de beschouwing te betrekken. Een bestemmingsplanverplichting voor het gehele grondgebied van de gemeente kan een oplossing zijn. In het verdere wetgevingstraject zullen ook andere, voor de doorwerking van milieukwaliteitseisen in aanmerking komende instrumenten in de beschouwingen worden betrokken.

Een effectieve en efficiënte doorwerking van gebiedsgerichte milieukwaliteitseisen dient zo goed mogelijk te worden gewaarborgd. Dat stelt natuurlijk hoge eisen aan de wijze waarop de milieukwaliteitseisen worden geformuleerd. Allereerst zullen die eisen zodanig geformuleerd moeten worden dat overname of ruimtelijke vertaling in het bestemmingsplan op een eenduidige en eenvoudige wijze mogelijk is. Dit geldt zowel voor milieukwaliteitseisen die door Rijk of provincies worden vastgesteld als voor milieukwaliteitseisen die een gemeente binnenkort zelf mag vaststellen, bijvoorbeeld ten aanzien van geluid.

Ten tweede geldt dat de milieukwaliteitseisen (voorzover de internationale regelgeving dat toelaat) ruimte moeten laten voor de betrokken overheden om binnen het bestemmingsplan de uiteenlopende belangen, die bij het gebruik van de in het plan begrepen gronden zijn betrokken, zorgvuldig af te wegen en in een onderling harmonisch verband te brengen.

¹ Hiertoe zijn diverse beleidstrajecten in gang gezet (waaronder het project Modernisering Instrumentarium Geluidhinderbeleid, Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing en Beleidsvernieuwing Bodemsanering).

Bestemmingsplan in relatie tot stedelijke vernieuwing

In de praktijk blijkt regelmatig dat de ontwikkelingsfunctie van het bestemmingsplan in gebieden waar belangrijke planologische ontwikkelingen zijn te verwachten, te wensen overlaait. Het gewicht dat in de praktijk in veel gevallen aan het bieden van rechtszekerheid wordt gehecht, gaat nogal eens ten koste van de flexibiliteit, waardoor de ontwikkelingsfunctie van het plan in het gedrang komt. Gemeenten zouden er goed aan doen de mogelijkheden die de WRO sinds 1985 biedt op het punt van ontwikkelingsgerichtheid, beter te benutten. Dit laat echter onverlet, dat de uitvoeringsgerichtheid van het bestemmingsplan nog verder kan worden versterkt. Met het oog hierop wordt overwogen om in de WRO de mogelijkheid te geven om – op een vergelijkbare wijze als het stadsvernieuwingsplan krachtens de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing (Wsdv) kent – aan het bestemmingsplan een uitvoeringsschema te verbinden. De juridische vormgeving daarvan hangt ook samen met de toekomst van de Wsdv. Na de inwerkingtreding van de Wet stedelijke vernieuwing verdwijnt het financieel instrumentarium uit de Wsdv en blijven de planningsinstrumenten, zoals het stadsvernieuwingsplan en de leefmilieuverordening over. Op dit moment wordt onderzocht hoe deze instrumenten, met name het stadsvernieuwingsplan en het daaraan verbonden uitvoeringsschema, in de praktijk functioneren. Aan de hand van dit onderzoek wordt in het kader van de fundamentele herziening gezien of deze instrumenten kunnen worden overgeheveld naar de WRO en zo ja, in welke vorm.

Bestemmingsplan en bouwen

De keuze voor het bestemmingsplan als het centrale instrument voor het bereiken van ruimtelijke samenhang en van rechtszekerheid voor bestuur en burgers houdt in dat het bestemmingsplan het primaire toetsingskader zal blijven voor de verlening van bouw- en aanlegvergunningen. Burgers moeten er op kunnen rekenen dat aanvragen om een bouwvergunning voor percelen waar het bestemmingsplan bebouwing toestaat – mits de aanvragen ook voldoen aan de eisen van het Bouwbesluit, de bouwverordening en in voorkomende gevallen het welstandsbeleid – zullen worden gehonoreerd. Er is dan ook geen aanleiding tot heroverweging van deze principiële relatie tussen WRO en Woningwet. De bouwvergunning moet worden verleend, indien het bestemmingsplan zich daar niet tegen verzet. In dit verband doet zich wel de vraag voor of het wenselijk is dat onbenutte bouwtitels in bestemmingsplannen tot in lengte van jaren blijven gelden. De ervaringen met – bijvoorbeeld – het beleid voor het behoud van open ruimten heeft echter geleerd, dat het in de praktijk heel lastig is bestaande bouwtitels ongedaan te maken, ondanks het feit dat deze bouwtitels jarenlang niet zijn benut en derhalve klaarblijkelijk niet in een reële behoefte voorzien. Bezien wordt in hoeverre aanvullende regelgeving noodzakelijk is. Artikel 59 van de Woningwet (intrekken, omzetten of vervallen van de bouwvergunning) biedt hiervoor wellicht aanknopingspunten.

Bestemmingsplanverplichting gehele grondgebied en actualiteit bestemmingsplan

De huidige WRO stelt het bestemmingsplan niet verplicht voor de bebouwde kom; wel daarbuiten. Juist in het stedelijk gebied is een breed gedragen integrale visie op de toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen gewenst. Deze visie moet de ruimtelijke afweging bevatten van en duurzame perspectieven bieden voor met name het wonen, de economische vitaliteit, de milieukwaliteit, verkeer en vervoer en voor het welzijn en de volksgezondheid.

Het spreekt vanzelf dat deze visie op democratische wijze tot stand komt en wordt vastgelegd in een plan waarvan niet zonder meer kan worden afgeweken. Het bestemmingsplan is daarvoor bij uitstek geschikt. In dat plan worden immers de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen juridisch bindend vastgelegd en daarmee wordt aan burgers en bedrijfsleven (rechts)zekerheid geboden.

Aan het verplicht stellen van het bestemmingsplan voor ook de bebouwde kom zijn financiële en organisatorische consequenties verbonden. Daarbij dient evenwel te worden aangetekend dat de meeste gemeenten reeds beschikken over bestemmingsplannen voor hun bebouwde kom.

Gelet op het bovenstaande is het gewenst een wettelijke bestemmingsplanverplichting voor de bebouwde kom in overweging te nemen en voor het in procedure brengen van het wetsvoorstel tot besluitvorming hierover te komen.

Voorts dient het bestemmingsplan «bij de tijd» te zijn en zo goed mogelijk aan te sluiten op de actuele ruimtelijke ontwikkelingen in het gebied. Het moet ook rekening houden met de eisen die daaraan door Rijk en provincies worden gesteld, zoals bijvoorbeeld restrictief beleid, milieukwaliteits-eisen, stedelijke vernieuwing en dergelijke. Uit dit oogpunt is het zorgelijk, dat het actualiseren van bestemmingsplannen bij gemeenten geen hoge prioriteit heeft. Indien een tijdige actualisering van bestemmingsplannen op grote schaal achterwege blijft, dreigen de wezenlijke functies van het instrument verloren te gaan en is het risico van ad-hocplanologie groot. De inzet van de fundamentele herziening is dan ook om een pakket aan maatregelen te treffen waarmee wordt bewerkstelligd dat gemeenten werk maken van het actueel houden van hun bestemmingsplanbestand.

Nieuwe maatregelen ten behoeve van de actualiteit van het bestemmingsplan

Gelet op de hardnekkigheid van de problematiek van verouderde bestemmingsplannen, is het noodzakelijk dat gemeenten worden aangespoord hun bestemmingsplannen «bij de tijd» te houden. Daarbij kan gedacht worden aan wettelijke maatregelen die het herzien van bestemmingsplannen (in technische zin) vereenvoudigen, alsmede aan maatregelen waarbij het accent ligt op sancties bij niet-nakoming van de «actualiseringsplicht».

Eenvoudige herzieningsprocedure (bij ongewijzigd beleid)

In de praktijk komt het vaak voor dat bestemmingsplannen, die de geldigheidstermijn van tien jaar hebben overschreden, qua inhoud nog steeds goed aansluiten bij de specifieke situatie van het gebied en het door gemeenten en andere overheden daarvoor gewenste beleid. In dergelijke gevallen zou het voor gemeenten mogelijk moeten zijn de actualiteit van die plannen op eenvoudige wijze opnieuw te bevestigen. Ook in algemene zin is het wenselijk te bezien of de bestemmingsplanprocedure vereenvoudigd kan worden. Hiervoor zou de WRO voorzieningen moeten treffen. Aandachtspunt daarbij is de wijze waarop burgers, provincie en Rijk in zo'n procedure worden betrokken.

Sancties op niet tijdig actualiseren van bestemmingsplannen

In de afgelopen jaren zijn verschillende mogelijkheden geopperd voor het sanctioneren van het niet nakomen van de tienjaarlijkse herzieningsplicht. Voorbeelden daarvan zijn het rigoureuze afsnijden van de toepassing van artikel 19 WRO, het van rechtswege na tien jaar laten vervallen van het bestemmingsplan, alsmede het vervallen van de mogelijkheid om leges te

heffen. Aan deze maatregelen zijn echter meer nadelen dan voordelen verbonden. Deze leiden ertoe dat ofwel de burgers worden gestraft voor de nalatigheid van de gemeente, ofwel het gebied vogelvrij wordt. Wettelijke sancties op het niet nakomen van de tienjaarlijkse herzieningsplicht moeten dan ook in een andere richting worden gezocht. Het gaat daarbij om maatregelen die zich richten op het nalatige bestuur en geen nadelige gevolgen hebben voor burgers. Daarbij kan worden gedacht aan het korten op leges of het opleggen van boetes. Voor de effectiviteit van dergelijke sancties is van belang dat het financiële nadeel dat de gemeente daarvan ondervindt, uitstijgt boven de kosten die gemaakt moeten worden voor het herzien van het bestemmingsplan.

Bij sancties van meer ingrijpende aard kan worden gedacht aan maatregelen die ingrijpen in de bestaande bevoegdheden. Een mogelijkheid hiertoe is dat de gemeente, totdat zij het betreffende bestemmingsplan heeft geactualiseerd, geen bouwof aanlegvergunningen mag afgeven, zonder dat er eerst toestemming is verkregen van Gedeputeerde Staten.

Een andere mogelijkheid bij het niet nakomen van de tienjaarlijkse herzieningsplicht is om de bestemmingsplanbevoegdheid voor het betreffende gebied over te hevelen naar de provincie. Gelet op het belang van actuele bestemmingsplannen is het gewenst dat in het kader van de fundamentele herziening van de WRO de discussie over dit soort bestuurlijke maatregelen wordt gevoerd.

Digitale bestemmingsplannen

De digitalisering van bestemmingsplannen kan de toegankelijkheid van bestemmingsplannen voor burgers en andere belanghebbenden vergroten. Digitaliseren biedt derhalve voordelen in de serviceverlening naar de burger. Met een druk op de knop wordt zichtbaar wat wel en niet is toegestaan.

Daarnaast kan digitalisering de actualiteit van bestemmingsplannen bevorderen. Digitaliseren maakt het actualiseren van bestemmingsplannen in technische zin gemakkelijker. Het is eveneens mogelijk hieraan andere gemeentelijke registraties voor het betreffende plangebied of registraties betreffende aangrenzende gebieden te koppelen. Uitwisseling met andere gemeenten voor regionale informatie wordt hiermee eveneens vergemakkelijkt. De verwachting is dat ook de goedkeuring van bestemmingsplannen hiermee kan worden versneld. De toezending van het bestemmingsplan van de gemeente aan de provincie en vice versa kan door middel van een eenvoudige handeling plaatsvinden. Digitalisering van bestemmingsplannen heeft tenslotte ook voordelen voor de doorwerking van rijks- en provinciaal beleid. De bestemmingsplannen zijn dan beter te monitoren en eenvoudiger aan te passen.

De WRO en het Besluit op de ruimtelijke ordening (Bro) zijn echter niet toegesneden op digitale vormgeving van bestemmingsplannen. De authenticiteit van de juridische status van een bestemmingsplan wordt met de neerlegging op papier vereenzelvigd. De mogelijkheid van digitalisering van bestemmingsplannen vergt dan ook enige voorschriften in het Bro. Het gaat daarbij – bijvoorbeeld – om bepalingen over de authenticiteit en rechtsgeldigheid van digitale bestemmingsplannen. In dit verband kan worden aangesloten bij de voorbereidingen die in het kader van de Algemene wet bestuursrecht worden getroffen om het nemen van besluiten, zoals vergunningen en bestemmingsplannen en dergelijke, langs elektronische weg mogelijk te maken. Bepalingen over het ter inzage leggen van bestemmingsplannen moeten worden aangevuld. Digitalisering van

bestemmingsplannen laat uiteraard onverlet, dat de betreffende stukken ook schriftelijk ter beschikking moeten kunnen worden gesteld.

Maatregelen ten behoeve van de actualiteit van het bestemmingsplan in de wet van 1985

Tot slot zijn de wijziging van de WRO en de herziening van het Bro in 1985 van belang. Die wijzigingen waren mede bedoeld om de actualiteit van bestemmingsplannen te bevorderen. Uit dat oogpunt is de bestemmingsplanprocedure vergaand vereenvoudigd en is in de regelgeving meer ruimte geboden om het bestemmingsplan beter in overeenstemming met de specifieke situatie van het gebied in te richten. De WRO biedt sinds 1985 ruime mogelijkheden voor meer globale bestemmingsplannen, met uitwerkingsbevoegdheden. De toepassing van deze mogelijkheden in het bestemmingsplan leidt ertoe dat bestemmingsplannen qua inhoud minder snel verouderen. Gewenste ruimtelijke ontwikkelingen worden op deze wijze niet door onnodige detaillering beperkt. De tienjaarlijkse herzieningsplicht houdt in die situatie voor gemeenten niet veel meer in dan een herbevestiging van de actualiteit van het plan. Een globale inrichting van bestemmingsplannen maakt het ook mogelijk bestemmingsplannen voor een groter gebied op te stellen. Op deze wijze kan het aantal bestemmingsplannen worden gereduceerd, hetgeen het actueel houden van het bestemmingsplanbestand vereenvoudigt.

Uit de evaluatie van genoemde wetswijziging is echter gebleken, dat de in 1985 geboden wettelijke mogelijkheden nog lang niet volop worden benut. Vanwege de voordelen die deze voor de actualiteit van bestemmingsplannen kunnen hebben, worden deze mogelijkheden in deze discussienota nogmaals onder de aandacht gebracht.

Ook bij de parlementaire behandeling van de recente wijziging van de WRO is de actualiteit van bestemmingsplannen nadrukkelijk aan de orde geweest. Dit heeft ertoe geleid, dat het verlenen van vrijstellingen ex artikel 19 WRO is gekoppeld aan het naleven van de herzieningsplicht (art. 33 WRO). Vrijstelling ex artikel 19 WRO kan in beginsel alleen plaatsvinden, indien het bestemmingsplan waarvan vrijstelling wordt verleend, niet ouder is dan tien jaar. Vrijstelling is ook mogelijk indien Gedeputeerde Staten hebben aangegeven dat het bestemmingsplan nog tien jaar kan gelden of indien de gemeente aantoonbare stappen heeft gezet op weg naar actualisering van het bestemmingsplan. Deze wettelijke maatregelen zullen waarschijnlijk eveneens de actualiteit van bestemmingsplannen bevorderen.

Discussie

In dit hoofdstuk zijn concrete voorstellen geformuleerd voor het verstevigen van de positie van het bestemmingsplan. Het gaat vooral om:

- wettelijke voorzieningen voor het vereenvoudigen van de procedure voor het bestemmingsplan in het algemeen, alsmede voor het eenvoudig bevestigen van de actualiteit van een bestemmingsplan;
- wettelijke maatregelen voor het tijdig actualiseren van bestemmingsplannen, zonder dat burgers hiervan nadeel ondervinden;
- het bezien van de wenselijkheid van een wettelijke bestemmingsplanverplichting voor het gehele gemeentelijke grondgebied;
- doorwerking milieukwaliteitseisen in bestemmingsplannen;
- verbetering van de uitvoeringsgerichtheid van bestemmingsplannen door middel van een uitvoeringsschema in relatie tot de toekomst van de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing;
- herbezinning op onbenutte bouwtitels.

5. HANDHAVING VAN RUIMTELIJKE REGELGEVING

Handhaving is het sluitstuk van de ruimtelijke ordening. Het achterwege blijven of gebrekkig uitvoeren van handhaving kan er toe leiden dat zich ruimtelijk ongewenste ontwikkelingen voordoen. Dit vergt dat de gemeente, de primaire handhaver van het bestemmingsplan, haar taken op dit terrein goed moet kunnen uitoefenen. Dat betekent dat zowel het gemeentelijke apparaat als de instrumenten ten behoeve van een effectieve handhaving optimaal moeten zijn. Ook het toezicht op de gemeente moet zodanig zijn, dat in alle gevallen een goede handhaving gewaarborgd is.

Inleiding

Zoals in hoofdstuk twee is geconstateerd, is handhaving in de ruimtelijke ordening van groot belang. Het is noodzakelijk dat burgers en bestuursorganen zich aan de wettelijke voorschriften van de WRO en haar uitvoeringsregelingen houden en het is belangrijk dat bestemmingsplanbepalingen worden nageleefd. Gebeurt dit niet, dan komt de ruimtelijke kwaliteit van ons land in gevaar.

Daarom is toezicht noodzakelijk. Toezicht op de burger en toezicht op de uitvoerende bestuursorganen. De wet voorziet hierin, maar het kan beter, effectiever en efficiënter.

Toezicht op de burger

In ons huidige stelsel is de gemeente verantwoordelijk voor vaststelling van het bestemmingsplan. Het is het enige juridisch bindende plan voor burgers en overheden. Het toezicht op de naleving door de gebruikers van de ruimtelijke regelgeving ligt bij dat bestuursorgaan. De gemeente is daarnaast ook het bevoegd gezag voor het verlenen van bouw- en aanlegvergunningen, geeft vrijstellingen en beschikt over wettelijke sanctiemiddelen bij overtreding van de regels. Deze situatie moet ook zo blijven. Zij sluit aan op het bestuursrechtelijke principe dat het voor bindende besluiten bevoegde gezag ook de handhaver is.

Indien de bestemmingsplanbevoegdheid zou verschuiven naar een ander bestuursorgaan, zal ook de handhaving ervan aan dat andere bestuursorgaan toekomen. In hoofdstuk drie zijn ten aanzien van de vraag wie bestemmingsplanbevoegd moet zijn, enkele van de huidige situatie afwijkende voorstellen gedaan.

Problemen en voorstellen tot verbetering

Het toezicht op de naleving door de burger van de ruimtelijke regelgeving laat in een aantal gemeenten te wensen over. Dat heeft verschillende oorzaken.

Allereerst kan dat liggen aan het ontbreken van een goed beleid of een adequate organisatie van de handhaving. Is dat het geval, dan zal dat moeten worden aangepakt. Aan het eind van dit hoofdstuk wordt daarop terug gekomen.

Er liggen ook oorzaken in de instrumentele sfeer. Hoewel gemeenten zijn uitgerust met vergaande bestuursrechtelijke bevoegdheden¹, lukt het niet altijd om overtredingen van bestemmingsplanvoorschriften op een effectieve en efficiënte manier aan te pakken.

¹ Zoals het kunnen toepassen van bestuursdwang en het opleggen van een last onder dwangsom. Overtredingen van bestemmingsplanvoorschriften kunnen in beginsel ook strafrechtelijk worden vervolgd.

Een belangrijke oorzaak hiervoor is dat de instrumenten niet toereikend zijn voor alle gevallen, dan wel niet altijd voldoende effect kunnen sorteren. Vooral overtredingen die ernstige of onomkeerbare gevolgen met zich meebrengen, ondersteunen deze conclusie. De voor de gemeente beschikbare instrumenten zijn namelijk uitsluitend gericht op

herstel in de oorspronkelijke rechtssituatie. Alhoewel dit altijd het eerste doel moet zijn bij handhaving door een gemeente, is herstel niet altijd mogelijk. Een overtreding van bestemmingsplanvoorschriften met onomkeerbare gevolgen is bijvoorbeeld het rooien van houtwallen die in het bestemmingsplan zijn aangeduid als landschappelijk of cultuurhistorisch waardevol. Door dit soort van overtredingen worden deze waarden onherstelbaar teniet gedaan. Ook voor overtredingen die zich telkens weer herhalen, zijn de bestaande gemeentelijke instrumenten niet altijd effectief en efficiënt. De praktijkervaring rond de bestrijding van permanente bewoning van recreatiewoningen is hier een voorbeeld van.

Genoemde situaties leiden tot voldongen feiten. Slechts de mogelijkheid van een strafrechtelijke vervolging door het Openbaar Ministerie en het vervolgens opleggen van een substantiële boete door de strafrechter, zou in die situaties nog enig soelaas bieden.

Met het ministerie van Justitie wordt overleg gevoerd over de vraag of overtredingen van bestemmingsplannen als een economisch delict in de zin van de Wet op de economische delicten kunnen worden aangemerkt. In dat geval zou een geldboete kunnen worden opgelegd, die gerelateerd kan worden aan het door de overtreder behaalde financiële voordeel, waardoor wellicht een hogere drempel voor potentiële overtredders wordt opgeworpen.

In geval een overtreding van een bestemmingsplan als een economisch delict kan worden aangemerkt, zal het ministerie van Justitie in overleg met alle betrokkenen verder bezien of het wenselijk is de strafrechtelijke transactiebevoegdheid in handen van het bestuur als een nieuw handhavingsinstrument voor het ruimtelijk ordeningsrecht te introduceren. Dat is afhankelijk van de resultaten van de ervaringen die de betrokken bestuursorganen en het Openbaar Ministerie in de verschillende proefprojecten zullen opdoen met de strafrechtelijke transactie op het terrein van het milieu.

Deze resultaten zullen bovendien van pas komen bij de totstandkoming van een mogelijke regeling van de bestuurlijke boete voor overtredingen van bestemmingsplannen. Daarom zal de invoering van deze instrumenten niet zijn beslag krijgen bij de fundamentele herziening van de WRO.

Tenslotte schieten de bevoegdheden van de gemeentelijke toezichthouders tekort. Op dit moment hebben zij op grond van de WRO bijvoorbeeld alleen toegang tot terreinen en niet tot opstallen, terwijl dat laatste voor het constateren van overtredingen soms wel noodzakelijk is. Bekeken moet worden of het mogelijk is in de WRO een grondslag op te nemen voor het door het gemeentebestuur aanwijzen van gemeentelijke toezichthouders in de zin van artikel 5.11 van de Algemene wet bestuursrecht. Daarbij moet worden bezien welke bevoegdheden op grond van de Awb aan deze toezichthouders kunnen worden toegekend, in het bijzonder de bevoegdheid om zo nodig elke plaats (met uitzondering van woningen) te betreden.

Toezicht op de gemeente

Niet alleen toezicht op burgers en andere uitvoerders in de ruimtelijke ordening is van belang, ook ten aanzien van de gemeente zelf moet worden nagegaan of zij zich op juiste wijze van haar taken op het gebied van de ruimtelijke ordening kwijt. Zo heeft de gemeente de verplichting om een bestemmingsplan voor het buitengebied vast te stellen en moeten vastgestelde bestemmingsplannen actueel gehouden worden. Verder verleent of weigert de gemeente bouw- en aanlegvergunningen en beslist zij over vrijstellingen van het bestemmingsplan. Tenslotte dient de

gemeente erop toe te zien dat er in haar gebied geen activiteiten van burgers, bedrijven, overheden of organisaties plaats vinden die in strijd zijn met de voorschriften van het bestemmingsplan of die afwijken van verleende vergunningen of vrijstellingen. Bij strijdige situaties heeft de gemeente de beginselplicht om hiertegen handhavend op te treden.

De gemeente moet deze taken met verve aanpakken. Daarin moet niet te veel verschil ontstaan tussen de verschillende gemeenten: de WRO en de krachtens deze wet uitgevaardigde voorschriften dienen door iedereen correct te worden toegepast. Om die reden is het noodzakelijk dat door een ander bestuursorgaan wordt toegezien op de wijze waarop de gemeente haar taken en bevoegdheden hanteert en hoe de gemeente in geval van strijdige situaties haar beginselplicht tot handhaving vervult.

Varianten voor toezicht op de gemeente

Het thans in de WRO verankerde artikel 52, eerste lid, onder c, biedt voor toezicht op de gemeente een aantal aanknopingspunten. Over de wijze van invulling van dit artikel bestaan in de praktijk evenwel verschillende opvattingen.

Zo heeft de Algemene Rekenkamer er op gewezen dat dit artikel er toe noopt, dat de minister van VROM er via zijn inspecties op dient toe te zien dat álle ruimtelijke procedures zorgvuldig worden doorlopen, ook in incidentele en kleine gevallen.

Daarnaast bestaat er, mede door ontwikkelingen in de jurisprudentie¹, onduidelijkheid in de handhavingspraktijk over de positie en mogelijkheden van de provincies bij het toezicht op gemeenten. Gelet hierop is het noodzakelijk dat een en ander beter in de WRO wordt vastgelegd. De volgende varianten voor verbeteringen zijn denkbaar.

Toezicht op gemeenten op basis van het hiërarchische bestuursmodel

Bij het toezicht op gemeenten kan aansluiting bij de bestuurshiërarchie een logische stap zijn. In dat geval kijken de provincies toe op de wijze waarop de gemeenten het ruimtelijk beleid handhaven, en houdt het Rijk in de gaten of de provincies hun toezichthoudende taak naar behoren vervullen. Voor het geval dat de provincies hun taak verwaarlozen, zal in de wet voor het Rijk dan expliciet een voorziening moeten worden getroffen. Als bijvoorbeeld blijkt dat een gemeente de WRO structureel verwaarloost en de betreffende provincie hiertegen geen actie onderneemt, moet het Rijk in deze situatie immers kunnen ingrijpen. In dit model past ook dat het Rijk, bij nalatigheid van de provincie, over de mogelijkheid moet beschikken om in concrete situaties handhaving van bestemmingsplanvoorschriften bij de gemeente af te dwingen, als deze situaties in strijd zijn met het nationaal ruimtelijk beleid. In deze situatie zijn er meer toezichthouders, maar is er wel een belangrijke rol voor de provincie weggelegd.

Toezicht op gemeenten in handen van één bestuursorgaan

Het toezicht op de uitvoering van de WRO door gemeenten kan in beginsel ook in handen van één bestuursorgaan worden gelegd. Daarbij zal dan een keuze gemaakt moeten worden tussen Rijk en provincie. Het verdelen van de toezichtrol kan namelijk verwarrend zijn.

Het neerleggen van het toezicht op de uitvoering van de WRO bij het Rijk sluit aan bij de huidige WRO (art. 52, eerste lid, onder c) en bij de taakvervulling van de inspecties van de ruimtelijke ordening op het gebied

¹ Zie uitspraak Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 5 maart 1999 (Weerselo). Zie in dit verband ook: Teunissen, J. M. H. F., Provinciebestuur machteloos bij overtreding bestemmingsplannen?, in: de *Gemeentestem*, 17 september 1999.

van toezicht. De keuze voor het Rijk heeft evenwel een centraliserende werking en stelt het toezicht op behoorlijke afstand van de gemeente.

De provincie vervult daarentegen reeds een belangrijke rol in ons decentrale stelsel van ruimtelijke ordening. Zij maakt streekplannen en heeft een cruciale rol bij de beoordeling van bestemmingsplannen en projecten in het kader van de toepassing van artikel 19 WRO. Het neerleggen van het toezicht op gemeenten bij de provincie sluit dan ook goed bij deze ruimtelijke-ordeningstaken aan.

Daarnaast ziet de provincie in ons bestuursstelsel ook in zijn algemeenheid toe op de uitvoering door gemeenten van medebewindstaken. Het algehele toezicht op de gemeenten bij de uitvoering van haar ruimtelijke-ordeningstaken past hierin. Het komt dan te liggen bij het bestuursorgaan dat naar alle waarschijnlijkheid het beste zicht heeft op de gemeentelijke praktijk.

Deze argumenten overziend, zou de voorkeur in deze variant uit kunnen gaan naar aansluiting van het toezicht op ons decentrale stelsel en dus naar overheveling van deze taak naar de provincies. Daarbij zullen de mogelijkheden van toezicht door de provincies op basis van de huidige gemeentewet mede betrokken worden¹.

Verdergaande maatregelen

In de handhavingspraktijk wordt regelmatig gevraagd om nog verdergaande maatregelen. Rijk of provincies zouden in concrete situaties ook rechtstreeks moeten kunnen ingrijpen en voor correctieve acties richting overtredende burger niet afhankelijk moeten zijn van de medewerking van de gemeente en in beroep de rechter. Voor verdergaande maatregelen bestaat in de huidige situatie evenwel geen noodzaak.

De toepassing van bestemmingsplanvoorschriften is een zaak tussen burger en bevoegd gezag, in dit geval de gemeente. Daarbij moet de burger hoe dan ook op de gemeente kunnen varen en niet los van de gemeente kunnen worden geconfronteerd met een rechtstreeks ingrijpen in zijn rechtssituatie door een andere overheid (provincies of Rijk), los van de gemeente en zonder tussenkomst van de rechter. Afgezien van nog nader te onderzoeken mogelijkheden van de gemeentewet, moet deze situatie zo blijven. In hoofdstuk drie is voorgesteld om ook het Rijk en de provincies de mogelijkheid te geven om bestemmingsplannen vast te stellen. Het gaat daarbij om beleid waarvoor Rijk of provincies specifiek verantwoordelijk zijn. In dat geval zijn Rijk en provincies als «planvaststeller» bevoegd rechtstreeks in te grijpen in concrete situaties.

Wettelijke maatregelen ter bevordering handhavingsniveau gemeenten

In het begin is geconstateerd dat een gebrekkig gemeentelijk handhavingsbeleid of een niet-adequate gemeentelijke organisatie oorzaak kunnen zijn van een tekortschietend toezicht door gemeenten. Uit onderzoek blijkt dat dit voorkomt en dat het nodig is om wettelijke prikkels in te voeren om dergelijke gemeenten op een adequaat handhavingsniveau te brengen. Daarbij kan aan de volgende zaken worden gedacht.

Het invoeren van een verplichting voor de gemeenteraad om met een zekere regelmaat een rapportage vast te stellen over het gevoerde handhavingsbeleid, kan leiden tot een politieke en openbare gedachtewisseling over het gevoerde beleid en aanzetten tot acties ter verbetering. Op basis van de rapportage kan de gemeente zo nodig door de toezichthouder op het gevoerde handhavingsbeleid worden aangesproken.

¹ Bij de te maken keuze zal de relatie met de organisatie van de handhaving van nauw gerelateerde beleidsterreinen mede in de beschouwingen worden betrokken.

Een andere mogelijkheid ligt in de bestuurlijke sfeer: het tijdelijk wegnemen van bevoegdheden op het gebied van ruimtelijke ordening bij een gemeente, indien bij herhaling blijkt dat zij haar ruimtelijke-ordeningstaken en bevoegdheden beneden de maat uitvoert en voorstellen tot verbetering desondanks niet worden opgevolgd. Een voordeel van een dergelijke overheveling van gemeentetaken naar het toezichthoudende bestuursorgaan is, dat het niet de burger is die hier nadeel van ondervindt, maar het gemeentebestuur zelf.

Discussie

In dit hoofdstuk zijn concrete voorstellen geformuleerd voor de verbetering van de handhaving door de gemeente en het toezicht hierop door provincie en Rijk. De belangrijkste voorstellen betreffen:

- een keuze tussen twee varianten van toezicht, te weten toezicht in aansluiting op het bestuurshiërarchische model (provincie ziet toe op de gemeente, Rijk ziet toe op de provincie) of toezicht door slechts één toezichthouder (de provincie);
- wettelijke prikkels om gemeenten op een adequaat handhavingsniveau te brengen.

6. BESLUITVORMINGSPROCEDURES EN RECHTSBESCHERMING

Een wet behoort duidelijk en overzichtelijk te zijn. Bij de herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening wordt gestreefd naar een leesbare wet, overzichtelijke procedures en een transparante rechtsbescherming. Afstemming op de Algemene wet bestuursrecht is daarbij het uitgangspunt.

Inleiding

In hoofdstuk één is reeds vermeld dat de vele wijzigingen die in de loop der jaren om verschillende redenen in de WRO zijn aangebracht, de duidelijkheid en coherentie van de wet behoorlijk hebben aangetast. De Raad van State en de verschillende fracties van de Tweede en Eerste Kamer hebben hierover opgemerkt dat de WRO een lappendeken is geworden. Een juridische check van de WRO is dan ook op zijn plaats.

Deze juridische herijking leent zich echter niet voor een uitgebreide inhoudelijke beschouwing in deze discussienota, omdat de wet hierop nog uitgebreid moet worden nagelopen. Bovendien is een en ander ook afhankelijk van de discussie over deze nota en de voorgestelde wijzigingen in de WRO. Vandaar de beperking tot een beschrijving van de onderdelen die samenhangen met de behoefte aan duidelijkheid in de wet.

Een overzichtelijke wet

Hieronder wordt vooral verstaan het verbeteren van de structuur alsmede het meer toegankelijk en leesbaar maken van de WRO. Ook moeten de diverse plan- en besluitvormingsprocedures die in de WRO zijn opgenomen, zo veel mogelijk onafhankelijk van elkaar leesbaar zijn.

Een voorbeeld van onduidelijkheid in de structuur van de WRO is de opzet van afdeling 3, «Bestemmingsplannen». Die afdeling begint met het bestemmingsplan als instrument. Vervolgens worden de mogelijkheden voor wijziging, uitwerking en vrijstelling van het bestemmingsplan aangegeven. Pas daarna komt de procedure voor de totstandkoming van het bestemmingsplan zelf aan de orde. Dat is niet logisch. Ook worden in de wet verschillende bewoordingen gebruikt, terwijl hetzelfde wordt bedoeld. In de wet wordt bijvoorbeeld afwisselend gesproken over «nationaal ruimtelijk beleid» en over «regeringsbeleid inzake de ruimtelijke ordening».

Vereenvoudigde en gestroomlijnde besluitvormingsprocedures

Afstemming op de Algemene wet bestuursrecht

Een belangrijk speerpunt bij de verbetering van de besluitvormingsprocedures is een betere afstemming op andere wetten, met name op de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De WRO is weliswaar in het kader van de totstandkoming van de verschillende tranches van de Awb aan die wet aangepast, maar blijkt nog steeds verschillende, meer of minder ingrijpende, afwijkingen daarvan te bevatten.

Die afwijkingen betreffen voornamelijk de totstandkoming van ruimtelijke plannen en de rechtsbescherming daarbij. Tevens wijkt de WRO af op het punt van de termijnen voor het ter inzage liggen van (ontwerp)plannen, de wijze waarop burgers daarop kunnen reageren, de wijze van bekendmaking en de mogelijkheden voor het indienen van bezwaar en beroep. Een concreet voorbeeld is dat burgers alleen schriftelijk hun zienswijzen tegen ontwerpplannen kunnen indienen, terwijl de Awb het mogelijk maakt dat ook mondeling te doen.

In het kader van de fundamentele herziening is, zoals ook in het regeerakkoord vermeld, de procedure van de Awb het uitgangspunt. Met overigens een voorbehoud voor die gevallen waarbij aanpassing aan de Awb voor de (procedures van de) ruimtelijke ordening echt problemen oplevert.

Een belangrijk aandachtspunt is of, en zo ja in hoeverre, aanpassing aan de Awb leidt tot een verlenging van de procedures voor de totstandkoming van plannen. Indien termijnen als gevolg hiervan worden verlengd, is het belangrijk ernaar te streven elders in de procedure van de totstandkoming van een plan tijd te besparen. Wat betreft deze en andere wijzigingen met betrekking tot de openbare voorbereidingsprocedures van besluiten, is het voornemen van de regering om de openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 en de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.5 van de Awb te integreren het uitgangspunt (zie Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb die inmiddels voor advies is voorgelegd aan de Raad van State).

Geen onnodige procedureverschillen

Van wezenlijk belang is het voorkomen en opheffen van onnodige procedureverschillen. Ter illustratie: de procedure van afdeling 3.4 van de Awb is van toepassing op de voorbereiding van een pkb, een bestemmingsplan, de «buitenplanse» vrijstellingen (artikelen 17 en 19 WRO) en aanlegvergunningen. De procedures voor de totstandkoming van een streekplan, een (regionaal) structuurplan en de uitwerking of wijziging van een bestemmingsplan zijn daarentegen uitgeschreven in de WRO zelf. Voorts is ten aanzien van de artikelen 15 en 16 («binnenplanse» vrijstelling) en 44 en 49 WRO (aanlegvergunning en schadevergoeding) hoofdstuk vier van de Awb van toepassing. Daarbij geldt dat bij elke koppeling aan de afdeling 3.4 van de Awb expliciete uitzonderingen zijn gemaakt. Bekeken wordt of deze procedureverschillen, gelet op de aard van de te nemen besluiten, gerechtvaardigd zijn.

Voorts zijn er onnodige procedureverschillen bij vrijstellingen enerzijds en bestemmingsplannen zelf anderzijds. Zo wordt bij (totstandkoming van) het bestemmingsplan dwingend voorgeschreven dat publicatie in de Staatscourant moet geschieden, dat ter visie legging gedurende drie uren buiten werktijd moet plaatsvinden en dat mondelinge toelichting op ingediende bezwaren mogelijk is, terwijl dit alles bij een projectprocedure niet verplicht is. Deze op het eerste gezicht detaillistische verschillen maken het er voor een belanghebbende niet inzichtelijker op en het vergroot de kans op procedurele fouten van de gemeentelijke overheid.

Vereenvoudiging en versnelling

Voorts wordt gezien in hoeverre het mogelijk is te komen tot een vereenvoudiging en versnelling van de totstandkoming van besluiten op grond van de WRO. Dit kan onder meer worden bereikt door een heroverweging van de wijze van toezicht (bijvoorbeeld verklaring van geen bezwaar in plaats van goedkeuring). Een tweede mogelijkheid is het zo veel mogelijk stroomlijnen van procedures. Een voorbeeld hiervan is het wegnemen van de procedurele verschillen tussen de bestemmingsplanprocedure en de procedure van artikel 19 WRO. Daarbij kan aansluiting worden gevonden bij de regelingen in de Awb en in de Wet milieubeheer.

Procedures voor provinciale omgevingsplannen

Tot slot wordt aandacht besteed aan de verschillende procedures voor provinciale omgevingsplannen. Zoals reeds in hoofdstuk twee is vermeld,

zijn er naast het streekplan inmiddels enkele andere provinciale plannen voorgeschreven die een sterke relatie hebben met de ruimtelijke kwaliteit in de provincie. Alle genoemde plannen gaan direct of indirect over de kwaliteit van de fysieke leefomgeving inclusief natuur.

Op dit moment is er afstemming («haasje over») geregeld op het provinciale niveau tussen het streekplan, het provinciale milieubeleidsplan, het provinciale plan voor de waterhuishouding en het provinciale plan voor het verkeer en vervoer. In de wetgeving die de basis vormt voor deze plannen (WRO, Wet milieubeheer, Wet op de Waterhuishouding en de Planwet Verkeer en Vervoer) is bepaald dat in deze plannen aangegeven moet worden in hoeverre het desbetreffende beleid is afgestemd op, dan wel leidt tot aanpassing van, de andere plannen. Het provinciale milieubeleidsplan, het plan voor het verkeer en vervoer en het plan voor de waterhuishouding kunnen evenwel geen (essentiële) onderdelen van het streekplan wijzigen, zonder dat een herziening van het streekplan in procedure wordt gebracht. Dit geldt overigens ook voor het streekplan in relatie tot de andere plannen.

Voor deze verschillende plannen wordt gezien in hoeverre het mogelijk is om de procedurele verschillen te verminderen, zodat de onderlinge afstemming bevorderd kan worden. Het MDW-project «Harmonisatie Planprocedures» kan hiervoor aanknopingspunten bieden. Daarbij wordt vooral gedacht aan verbeteringen in procedures voor de totstandkoming, inspraakmogelijkheden, rechtsbescherming en doorwerking van rijksbesluiten. Zo is alleen op het provinciale plan voor het verkeer en vervoer de procedure van afdeling 3.4 van de Awb van toepassing verklaard, terwijl de voorbereidingsprocedure van de andere plannen in de desbetreffende wet is uitgeschreven. Bezien zal worden in hoeverre voor alle plannen de procedure van de Awb van toepassing kan worden verklaard.

Het herzieningsritme van de plannen kan wellicht dichter bij elkaar gebracht worden. Voorts zijn er verschillen in bezwaaren beroepsprocedures tegen een aanwijzing van het Rijk om een plan op te stellen of te herzien. Ook kennen de genoemde plannen verschillen in juridische status en in de doorwerking naar plannen van de gemeente. Tenslotte wordt gezien in hoeverre het mogelijk is om zowel in de WRO als in sectorwetgeving zo veel mogelijk uit te gaan van hetzelfde begrippenkader en terminologie. Het uitgangspunt dat, gelet op het procedurele karakter van de WRO, de verschillende juridische toetsingskaders voor deze plannen in de desbetreffende wetgeving staan, blijft daarmee overigens onaangetast. Bij het streven naar heldere en eenvoudige procedures staan een zorgvuldige inspraak en rechtsbescherming voor de burger voorop.

Inzichtelijke en transparante rechtsbescherming

Geconstateerd wordt dat er, onder meer bij de Tweede Kamer, zorg bestaat over de betrokkenheid van burgers bij de totstandkoming van besluiten op grond van de WRO en de mogelijkheden van beroep hier tegen. Tijdens de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer van wetsvoorstel 25 311 hebben verschillende fracties aandacht gevraagd voor de verbetering van de inspraak en de rechtsbescherming. Daarbij is het vooral van belang om te voorkomen dat er sprake is van repeterende inspraak over hetzelfde, hetgeen de overzichtelijkheid van de procedure niet ten goede komt. Gestreefd dient te worden naar eenvoudige, heldere en snelle procedures.

De karakterisering van de WRO als lappendeken geldt zeker ook voor de afstemming van de regeling van de inspraak op die van de rechtsbescher-

ming. De wet kent veel verschillen tussen de regeling van bezwaar, beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en beroep bij de rechtbank voor vergelijkbare ruimtelijke besluiten.

De systematiek van inspraak en rechtsbescherming zou, meer dan nu het geval is, toegesneden moeten worden op het verschillende karakter van de besluiten op basis van de WRO. Daarbij vormt de systematiek van de Awb een aanknopingspunt. Het gaat met name om het afstemmen van de verschillende inspraakregelingen met betrekking tot een en hetzelfde besluit. Daarmee is niet gezegd dat deze vormen van inspraak niet naast elkaar zouden kunnen bestaan, maar wel moet worden voorkomen dat er sprake is van «inspraak op inspraak», waardoor besluitvormingsprocedures onnodig opgerekt (kunnen) worden. Zo is het denkbaar een vergelijkbare regeling als bij milieuvergunningen in te voeren. Indien een procedure op grond van afdeling 3.5 van de Awb is doorlopen, hoeft geen bezwaarschriftenprocedure gevolgd te worden, maar kan rechtstreeks beroep ingesteld worden. Overwogen kan worden om ook bij uitwerkingen, wijzigingen en vrijstellingen van het bestemmingsplan een trechterwerking toe te passen: in beginsel moet reeds eerder in de procedure tijdig actie zijn ondernomen om ontvankelijk te zijn in beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Deze aanpak leidt tot meer transparantie, vereenvoudiging en mogelijk bekorting van procedures en werkt inzichtelijker voor burgers en andere belanghebbenden.

Tijdelijke referendumwet

Tenslotte nog een enkele opmerking over de tijdelijke referendumwet. Het desbetreffend wetsvoorstel wordt binnenkort aan de Raad van State gezonden om advies. Het wetsvoorstel strekt onder meer tot «referendabelheid» van het bestemmingsplan, behoudens een in dat plan opgenomen verplichte doorwerking van bovengemeentelijk beleid. Het betreft hier een raadgevend correctief referendum. Dit betekent dat bij een afwijzende uitkomst van het referendum de gemeenteraad zich zal beraden omtrent het al dan niet voortzetten van de bestemmingsplanprocedure. De raad heeft dan de keuze tussen intrekking van het door de raad vastgestelde bestemmingsplan of voortzetting van de goedkeuringsprocedure door Gedeputeerde Staten.

De referendumprocedure als zodanig laat de bestemmingsplanprocedure onverlet, dat wil zeggen dat inbrengen van bedenkingen bij Gedeputeerde Staten tegen het vastgestelde plan onafhankelijk is van het al dan niet houden van een referendum en de mogelijke opschorting van het goedkeuringsmoment. Bij het stroomlijnen van de verschillende planprocedures van de WRO zal uiteraard met de vereisten van de tijdelijke referendumwet rekening worden gehouden.

Discussie

In dit hoofdstuk is ingegaan op besluitvormingsprocedures en rechtsbescherming. Voorstellen ter verbetering van de wet op dit terrein betreffen:

- afstemming van de WRO op de Algemene wet bestuursrecht;
- opheffen onnodige procedureverschillen;
- vereenvoudiging en versnelling van procedures;
- inzichtelijke en transparante rechtsbescherming zonder herhaling van zetten.

Schematische weergave van de voorstellen

Hoofdstuk 3: Adequate doorwerking

Instrument/ Voorstellen	Projectenprocedure Rijk en provincie	Selectieve planhiërarchie (bindende instructie)	Bestemmingsplan- bevoegdheid Rijk en provincies	Vorbereidingsbesluit voor Rijk en provincie
Wat houdt het instrument in?	Rijk en provincie voeren bepaalde projecten van begin tot eind onder eigen regie uit	provincies en gemeenten zijn verplicht juridisch bindende onderdelen van pkb of streekplan binnen een bepaalde termijn in eigen beleid over te nemen	Rijk en provincies kunnen hun zwaarwegend beleid zelf direct in een bestem- mingsplan vastleggen	Rijk en provincie kunnen terstond ongewenste ontwikkelingen een halt toeroepen
Bijzonderheden	een provinciale project- procedure is nieuw	mogelijk toezicht: – op vertaalslag van bindende onderdelen in streek- en bestemmings- plan sancties bij nalatigheid: – buiten werking stellen van onderdelen van streek- of bestemmingsplan	uitwerking: – procedurele wettelijke voorwaarden moeten worden opgenomen (voorkomen willekeur) – vergunningen vrijstellingverlening, handhavings- en herzieningsbevoegdheid regelen	opmerkingen: – bevoegdheid bestaat ook nu, maar alleen inzetbaar in combinatie met een aanwijzing
Voorbeelden	– aanleg rijkswegen en spoorwegen, aanleg en gebruik luchtvaartterreinen – aanleg windturbine- parken	– opnemen van rode en groene contouren in pkb of streekplan	– casus gemeente Onderbanken (aanvlieg- route) – bestemmingen in en rond Waddenzee	– tegengaan bebouwing in winterbed van grote rivieren – bevroren intensieve veehouderij i.v.m. varkens- pest
Huidige WRO	Rijk: – Tracéwet (wijziging in voorbereiding) – Luchtvaartwet (wijziging i.v.b.) – rijksprojectenprocedure in WRO (i.v.b.)	Voor Rijk en provincies: – doorwerking van ruimtelijke beleid wordt verondersteld via opeen- volgende plannen van verschillende overheden, echter zonder tijdslimiet – sancties zijn aanwijzing, vervanging en nimby	Rijk en provincies kunnen nu alleen een aanpassing van het bestemmingsplan afdwingen via een aanwijzing of een vervangingsbesluit	voorbereidingsbesluit is nu voorbehouden aan de gemeente. Rijk en provincies zijn daarvan afhankelijk
Wat kan verdwij- nen?	voor Rijk en provincies: – aanwijzing en vervangingsbesluit – nimby	voor Rijk en provincies: – alle vormen van toezicht op/toetsing van beleid waar geen specifiek rijks- of provinciaal belang in het geding is	voor Rijk en provincies: – aanwijzing en vervangingsbesluit – nimby	voor Rijk en provincie: – koppeling aan aanwijzing
Actualiteit bestemmingsplan- nen	Versterken rol bestem- mingsplan			

Hoofdstuk 4: Verstevenigen positie bestemmingsplan

Instrument/Voorstellen	Actualiteit bestemmingsplan- nen	Versterken rol bestemmingsplan
Wat houdt het voorstel in?	– actualiteitsverklaring – eenvoudige herzienings- procedure – mogelijke sancties op niet tijdig actualiseren	wenselijkheid bestemmingsplan- plicht ook verplicht voor bebouwde kom
Huidige WRO	– op het niet herzien van bestemmings- en structuur- plannen binnen tien jaar staan geen sancties (vanaf 3 april 2000: art. 19 vrijstellings- procedure is zwaarder bij verouderd bestemmingsplan)	art 10: bestemmingsplan alleen verplicht voor gebied buiten de bebouwde kom
Bijzonderheden	mogelijke sancties: – toestemming van de provincie bij vergunning- verlening – overhevelen bestemmingsplanbevoegdheid	– ongewenste ontwikkelingen kunnen zo beter worden geweerd – bestemmingsplan kan zodoende als voertuig dienen voor omgevingsbeleid, zoals het opnemen van milieukwaliteitseisen

Hoofdstuk 5: Handhaving: toezicht door de gemeente

Instrument/Voorstellen	Bestemmingsplan-overtredingen eventueel koppelen aan WED	Toegangs-bepalingen voor gemeenteambtenaren verruimen	Verbetering gemeentelijk handhavingsniveau
Wat houdt het instrument in?	de mogelijkheid om in ernstige of onomkeerbare situaties substantiële strafrechtelijke boetes (WED) op te leggen	ambtenaren kunnen voor het constateren van overtredingen elke plaats (m.u.v. woningen) betreden	door wettelijke prikkels gemeenten aanzetten tot een hoger niveau van handhaving
Huidige WRO	– geen koppeling WED – boetes (max. f 25 000) bij overtredingen	jurisprudentie art. 64: alleen toegang tot terreinen en niet tot opstallen	geen expliciete wettelijke regeling in WRO
Bijzonderheden		moet grondslag in WRO voor worden opgenomen (in de zin van art. 5.11 Awb)	mogelijke maatregelen: – invoering van een rapportage plicht – mogelijk beperken r.o.-bevoegdheden gemeente bij stelselmatig niet handhaven

Hoofdstuk 5: Handhaving: toezicht op de gemeente

Instrument/Voorstellen (Opties)	Toezicht laten aansluiten bij het bestuurshiërarchische model	Toezicht in handen van één bestuursorgaan
Wat houdt het instrument in?	de provincie ziet toe op de gemeente en het Rijk ziet toe op de provincie	dat óf Rijk óf provincie verantwoordelijk is voor toezicht op de gemeente
Bijzonderheden	– een centrale rol in het toezicht voor de provincie – bevoegdheid voor Rijk jegens gemeente alleen indien de provincie nalaat goed toe te zien	
Huidige WRO	– toezicht op gemeenten en provincies uitsluitend door Rijk	

Hoofdstuk 6: Besluitvormingsprocedures en rechtsbescherming

Instrument/Voorstellen	Afstemming op de Algemene wet bestuursrecht (Awb)	Inzichtelijkere en transparantere rechtsbescherming
Wat houdt het instrument in?	afwijkingen in WRO stroomlijnen met de Awb: – algemene procedureverschillen opheffen; – vereenvoudiging; – versnelling besluitvorming; – vermindering procedurele verschillen sectorplannen	– voorkomen repeterende inspraak («inspraak op inspraak»); – afstemmen rechtsbescherming op inspraak
Huidige WRO	huidige wet is door vele wijzigingen slecht leesbaar en ontoegankelijk	
Bijzonderheden	– Awb is uitgangspunt, tenzij aanpassing van WRO echt problemen oplevert – aandacht voor voorkomen verlenging procedures	gekeken wordt naar: – verbetering inspraak door burgers – stroomlijnen rechtsbescherming – tijdelijke referendum wet