

Vergaderjaar 2004–2005

**28 916**

## **Nieuwe regels omtrent de ruimtelijke ordening (Wet ruimtelijke ordening)**

**Nr. 14**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET NADER VERSLAG**

Ontvangen 14 september 2005

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het nader verslag van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer over haar verdere bevindingen inzake het bovenvermelde wetsvoorstel, zoals dat luidt na de derde nota van wijziging. De commissie heeft daarbij mijn nota naar aanleiding van het verslag<sup>1</sup> betrokken. De nadere vragen en opmerkingen, waartoe het wetsvoorstel aanleiding heeft gegeven, beantwoord ik in de door de commissie aangegeven opzet en volgorde.

#### **1. Algemeen**

De leden van de fracties van de PvdA, het CDA, de VVD en de SP uiten in verschillende bewoordingen hun waardering over de wijze waarop het kabinet met de derde nota van wijziging de wensen zoals die in het verslag van de commissie waren opgenomen, heeft gehonoreerd. De aan het woord zijnde leden wijzen daarbij met name op de verplichting tot het opstellen van een algemene structuurvisie op alle overheidsniveaus en de betrokkenheid van de Tweede Kamer bij het vaststellen van structuurvisies door het Rijk. De leden van de fractie van de PvdA spreken verder hun dank uit over de heldere uiteenzetting van de opvattingen van het kabinet in de nota naar aanleiding van het verslag.

Ik ben verheugd dat de inbreng van de leden van de commissie zó is vertaald in de derde nota van wijziging, dat de leden zich daarin duidelijk herkennen.

#### **2. Algemene lijnen en uitgangspunten van het wetsvoorstel**

De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat de klantgerichtheid van de overheid op vele terreinen moet worden versterkt, zo ook op het gebied van de ruimtelijke ordening. Graag vernemen deze leden de visie van het kabinet op de stelling dat ook de communicatie met de burgers/belanghebbenden in de wet moet worden opgenomen met het doel deze communicatie te verbeteren.

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2004/05, 28 916, nr. 12.

Op het terrein van de ruimtelijke ordening is voor de communicatie van de overheid met de burger/belanghebbende reeds sedert 1965 in de WRO een duidelijke plaats ingeruimd. Ook in het onderhavige wetsvoorstel zijn hiervoor in ruime mate mogelijkheden opgenomen. Een belangrijke wijziging ten opzichte van de huidige WRO is dat het onder de nieuwe Wro voor een burger mogelijk wordt om een aanpassing van het bestemmingsplan te verzoeken. Een ieder die van mening is dat het geldende bestemmingsplan wijziging behoeft, bijvoorbeeld omdat het niet meer actueel is, omdat een bepaalde ontwikkeling mogelijk moet worden gemaakt of omdat deze juist moet worden tegengegaan, kan bij de gemeente een verzoek tot wijziging indienen. Onder de werking van de huidige WRO is dit eveneens mogelijk maar kan een dergelijk verzoek eenvoudigweg geweigerd worden zonder dat deze weigering in beroep kan worden aangevochten. Het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan – en daarmee een weigering tot vaststelling daarvan – staat nu op de negatieve lijst behorende bij de Awb. Onder vigeur van de nieuwe Wro zal dit anders zijn. Bij de Invoeringswet wordt het vaststellingsbesluit van de negatieve lijst Awb geschrapt. Daarmee wordt ook een weigeringsbesluit voor beroep vatbaar. De gemeente zal dan voortaan haar besluit op een verzoek tot vaststelling van een bestemmingsplan of een wijziging hiervan moeten voorzien van een deugdelijke motivering. De positie van de burger bij de ruimtelijke besluitvorming wordt hierdoor versterkt. Voor wat betreft de mogelijkheid, mee te praten over en in te spreken op ontwerpplannen of -besluiten is in het wetsvoorstel zoveel mogelijk aangesloten bij de algemene lijn van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), met name de daarin opgenomen uniforme openbare voorbereidingsprocedure die op 1 juli 2005 in werking is getreden. Slechts waar de (huidige) WRO-procedures een andere, ruimhartiger regeling kenden, is in het wetsvoorstel expliciet een aanvulling op of afwijking van de Awb opgenomen. Zo is bijvoorbeeld de mogelijkheid om zienswijzen naar voren te brengen toegekend aan een ieder, terwijl de Awb uitgaat van toekenning daarvan uitsluitend aan belanghebbenden. Bij de Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb is de inspraak voorafgaande aan de terinzagelegging van een ontwerpplan niet meer in de WRO geregeld. De algemene regeling van de inspraak heeft nu haar grondslag gevonden in artikel 150 van de Gemeentewet. Dit artikel geeft de mogelijkheid voor burgerparticipatie in de oriënterende fase voorafgaande aan de voorbereiding van een ontwerpplan. Bij genoemde Aanpassingswet is overigens de zgn. actio popularis uit de WRO vervallen. Dit betekent dat niet langer een ieder die eerder in de procedure een zienswijze of een bedenking naar voren heeft gebracht beroepsgerechtigd is, maar alleen diegene die als belanghebbende kan worden aangemerkt. Deze situatie is in de Wro gehandhaafd. Naar mijn mening is met het beschrevene in de communicatie op het terrein van de ruimtelijke ordening op afdoende wijze voorzien.

De leden van de SP-fractie dringen aan op het opnemen van een uitgebreider instrumentarium voor een doeltreffend grondbeleid in de nieuwe Wet ruimtelijke ordening. Afdeling 6.4 is naar hun mening tot nu toe veel te mager. De leden vinden het positief dat het kabinet een verdere invulling wil geven aan deze afdeling in de vorm van een separaat wetsvoorstel, maar zij vragen waarom dit voorstel niet door middel van een nota van wijziging wordt geïntegreerd in het onderhavige wetsvoorstel.

Ik ben het geheel met deze leden eens dat Afdeling 6.4, zoals dat in het wetsvoorstel is opgenomen, aan de magere kant is. In een versterking van deze afdeling wordt voorzien door het recent ingediende voorstel van wet houdende wijziging van de Wet ruimtelijke ordening inzake de grondexploitatie<sup>1</sup>. Deze leden zullen het met mij eens zijn dat dat wetsvoorstel en

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2004/05, 30 218, nrs. 1–3.

de daarbij behorende memorie van toelichting een zodanige omvang hebben dat indiening bij nota van wijziging tot een niet acceptabele vertraging van het onderhavige wetsvoorstel zou leiden, terwijl de materie zich juist heel goed leent voor afzonderlijke behandeling. Om deze reden van praktische aard heb ik gekozen voor indiening van een afzonderlijk wetsvoorstel. Uiteraard leidt aanvaarding van beide wetsvoorstellen tot de gewenste integratie.

Deze leden suggereren voorts dat, aanvullend op andere instrumenten die reeds zijn voorgesteld, in de wet de mogelijkheid wordt opgenomen om in bestemmingsplannen de functie woningbouw in de voorschriften nader te differentiëren naar financieringscategorie en prijsklasse. Dat is naar hun mening gewenst om de positie van de ontwikkelaars in het sociale segment – corporaties en wellicht ook bepaalde commerciële partijen – te versterken en grondspeculanten de wind uit de zeilen te nemen. De sociale ontwikkelaars geven aan dat de verwerving van betaalbare grond voor bouwprojecten één van de grote knelpunten is om tot verhoging van de productie te komen. Niet voor woningbouw geormerkte grond, zo zeggen deze leden, blijkt in de praktijk vrijwel altijd verworven te worden door ontwikkelaars die zich richten op de bovenkant van de woningbouwmarkt, omdat deze veel meer kunnen betalen. Door in ruimtelijke ordeningsplannen voorschriften op te nemen over het aandeel sociale woningbouw (maar wellicht ook andere aspecten, zoals de spreiding) wordt, naar de mening van deze leden, verzekerd dat voldoende betaalbare grond beschikbaar komt. Dit instrument zou overigens ook gebruikt kunnen worden om de bouw van voldoende woningen voor specifieke doelgroepen met een zwakke positie op de woningmarkt af te dwingen. De leden van de SP-fractie denken daarbij bijvoorbeeld aan de discussie over een hoger aandeel sociale huur in randgemeenten van de grote steden, waar nog weinig schot in zit. Zij vragen naar een reactie hierop.

Het beleid op het terrein van sociale woningbouw leggen gemeenten vaak vast in een volkshuisvestingsnota, dikwijls met percentages voor verschillende locaties of typen van locaties. De vertaalslag van beleid naar (afdwingbare) uitvoering vergt eigenlijk een koppeling naar bestemmingsplannen waarbij woningbouw mogelijk wordt gemaakt. Daarom wordt van veel kanten, met name uit gemeentelijke kring, gepleit voor het stellen van eisen ter zake van woningbouwcategorieën in een bestemmingsplan. Deze eisen zijn niet alleen voor de desbetreffende eigenaren in een gebied, maar ook voor eigenaren in andere locaties, en voor woningzoekende, van belang. In het wetsvoorstel houdende wijziging van de Wet ruimtelijke ordening inzake de grondexploitatie wordt aan de suggestie van de leden van de SP-fractie gehoor gegeven. Bij dat wetsvoorstel, dat nagenoeg gelijktijdig met deze nota ter behandeling aan de Tweede Kamer is of wordt aangeboden, zal in de Wro expliciet worden voorzien in de mogelijkheid om uitvoerbaarheidsregels ter zake van woningbouwcategorieën in het bestemmingsplan en het projectbesluit op te nemen. Onder «uitvoerbaarheid» wordt verstaan de wijze waarop het bestemmingsplan moet worden uitgevoerd. Hierdoor zullen in de toekomst differentiaties naar doelgroepen uit het bestemmingsplan zijn af te leiden. Zo kunnen die uitvoerbaarheidsregels aangeven welk percentage van de in het bestemmingsplan voorziene woningbouw als sociale woningbouw dient te worden uitgevoerd, maar ook welk percentage in particulier opdrachtgeverschap moet worden verwezenlijkt. Ditzelfde geldt voor een projectbesluit, zeker als dit een wat royalere omvang heeft, waardoor het verschillende woningbouwcategorieën kan omvatten. In het Besluit ruimtelijke ordening zullen ter uitvoering van deze wet nadere regels omtrent die uitvoerbaarheid kunnen worden gegeven. Hierbij zouden dan bijvoorbeeld bovengenoemde woningbouwcathego-

rieën kunnen worden aangemerkt als categorieën waaromtrent de gemeente regels kan stellen bij het bestemmingsplan of het projectbesluit.

In hoeverre centrumgemeenten bij omliggende gemeenten een beroep kunnen doen op een hoger percentage sociale huurwoningen in bestemmingsplannen, zal in hoge mate afhangen van de onderlinge verhoudingen. In dit verband is een samenwerkingsverband een vruchtbare bodem om dergelijke acties goed onderling te kunnen afstemmen en de daarmee gepaard gaande kosten te kunnen verevenen.

### **3. Het beginsel van meest geschikte overheidsorgaan**

De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat in alle gevallen, tot en met de vaststelling van de structuurvisie en/of het bestemmingsplan, de minister van VROM de eerstverantwoordelijke minister moet zijn. Dit is dus meer dan coördineren in het geval een andere minister het voortouw heeft. In de nota naar aanleiding van het verslag betoogt het kabinet uitvoerig waarom de rol van de Minister van VROM bij het realiseren van bestemmingsplannen door het Rijk naast die van andere ministers moet blijven bestaan, en zich in voorkomende gevallen zou moeten beperken tot die van coördinerend minister. Deze leden vinden dit niet gewenst. In de praktijk zal altijd sprake zijn van gedeelde verantwoordelijkheid. Zij achten het voor de hand te liggen dat de Minister van VROM de regie voert over het proces van de structuurvisie, terwijl de vakdepartementen medeverantwoordelijk blijven voor de inhoudelijke aspecten van de besluitvorming. Dit betekent niet een superminister van VROM. Zij vragen of de regering bereid is de wet volgens deze lijn uit te werken. Zo nodig overwegen de leden van de CDA-fractie een amendement op dit punt (artikelen 3.20, 3.26, 2.3).

De leden van de SP-fractie zijn niet overtuigd door de antwoorden op eerdere vragen van de leden van de CDA- en PvdA-fracties over de eindverantwoordelijkheid van de Minister van VROM voor het nationaal ruimtelijk beleid. Formeel mag het waar zijn dat de Minister van VROM door het medeondertekenen van sectorale structuurvisies en bestemmingsplannen op initiatief van andere ministers een vinger in de pap houdt, maar de praktijk uit het verleden toont aan dat ruimtelijke plannen van andere ministeries toch vaak een ander accent leggen dan de integrale ruimtelijke plannen van de Minister van VROM. De leden van de SP-fractie pleiten ervoor om in alle gevallen de Minister van VROM het voortouw te geven bij de voorbereiding en vaststelling van structuurvisies en bestemmingsplannen op initiatief van de rijksoverheid.

Het punt van de verantwoordelijkheid voor het op- en vaststellen van een structuurvisie, dat de leden van de fracties van het CDA en de SP aan de orde stellen, is – voorzover het een structuurvisie betreft die door het Rijk wordt opgesteld voor grote projecten – uitvoerig aan de orde geweest naar aanleiding van de discussie over het eindrapport van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (TCI). Op 7 en 8 juni 2005 heeft het kabinet hierover een debat gevoerd met de Tweede Kamer. Mede naar aanleiding van dit debat heeft het kabinet, bij brief van de minister van Verkeer en Waterstaat van 17 juni 2005<sup>1</sup> vervolgens nog een schriftelijke reactie gegeven op dit punt.

Ik onderschrijf de zienswijze van de leden van de CDA-fractie dat bij het opstellen van structuurvisies in de praktijk sprake zal zijn van een gedeelde verantwoordelijkheid van de Minister van VROM en de betreffende vakministers. Dit laat echter onverlet dat er één minister verantwoordelijk is voor het ruimtelijk beleid: de Minister van VROM. Dit uitgangspunt is als volgt in het wetsvoorstel voor de nieuwe Wro vertaald:

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2004/05, 29 283, nr. 31.

- de Minister van VROM is altijd eerstverantwoordelijk voor het opstellen van structuurvisies die betrekking hebben op de hoofdlijnen van de voorgenomen ruimtelijke ontwikkelingen (artikel 2.3, eerste lid). In voorkomende gevallen geschiedt dit in overeenstemming met de minister wie het mede aangaat;
- indien een structuurvisie betrekking heeft op aspecten (deelonderwerpen) van het ruimtelijk beleid die tot het beleidsterrein van aan andere minister behoren, dan biedt het tweede lid van art. 2.3 de mogelijkheid dat de eerste verantwoordelijkheid voor het vaststellen van een structuurvisie voor die aspecten van het ruimtelijk beleid bij een sectorminister ligt. Indien dit het geval is, is er te allen tijde sprake van een medeverantwoordelijkheid van de Minister van VROM. De Minister van VROM is dus altijd medeondertekenaar van deze categorie structuurvisies, hetgeen betekent dat deze structuurvisies de instemming van de Minister van VROM vergen.

De discussie draait mijns inziens om de vraag op welke wijze de Minister van VROM, vanuit zijn verantwoordelijkheid voor het ruimtelijk beleid, invulling geeft aan de medeverantwoordelijkheid bij structuurvisies voor bepaalde aspecten van het ruimtelijk beleid die onder de eerste verantwoordelijkheid van een sectorminister worden opgesteld. Hier kan ik kort en duidelijk over zijn: ook in deze gevallen heeft de Minister van VROM de regie over de ruimtelijke aspecten. Deze regierol heeft onder andere betrekking op het formuleren van de ruimtelijke opgave, de ruimtelijke afwegingen die in een structuurvisie aan de orde zijn en het bewaken van de samenhang met het nationaal ruimtelijk beleid. Naast de regie op het proces levert de Minister van VROM ook de inhoudelijke inbreng op genoemde punten. Dit alles betekent dat de Minister van VROM van meet af aan actief betrokken is bij het opstellen van bedoelde structuurvisies. Het gaat hierbij dan ook niet om een «stempel achteraf», maar om een vroegtijdige en actieve rol, waarin de Minister van VROM de ruimtelijke aspecten voor zijn rekening neemt. Deze regierol brengt in ieder geval ook met zich mee dat de Minister van VROM bij aanvang van het opstellen van een structuurvisie het betreffende Plan van Aanpak dient goed te keuren. Ook betekent dit dat bij een politiek debat in uw Kamer over een structuurvisie, naast de sectorminister voor sectorspecifieke zaken, de Minister van VROM aanspreekbaar is op de ruimtelijke aspecten.

Wat voorts de verdeling van verantwoordelijkheden betreft bij een bestemmingsplan van het Rijk, wijs ik er op dat ingevolge artikel 3.20 een dergelijk bestemmingsplan in beginsel wordt voorbereid en vastgesteld door de Minister van VROM.

Is er sprake van toepassing van de Rijkscoördinatieregeling waarbij een bestemmingsplan in combinatie met uitvoeringsbesluiten op andere dan VROM-beleidsterreinen aan de orde is, dan heeft, afhankelijk van degene op wiens initiatief de coördinatieregeling wordt toegepast, Onze Minister of Onze aangewezen Minister de rol van voortrekker. Indien Onze aangewezen Minister de initiator is, dan is hij ingevolge artikel 3.26 belast met de voorbereiding van het bestemmingsplan. Hij kan echter niet zelf maar uitsluitend samen met Onze Minister het bestemmingsplan vaststellen. De verantwoordelijkheid voor het bestemmingsplan wordt dan gedeeld, in die zin dat de Minister van VROM verantwoordelijk is voor de ruimtelijke afweging en invulling en het bewaken van de samenhang met het nationaal ruimtelijk beleid en de aangewezen minister verantwoordelijk is voor de sectorale aspecten die in het plan ruimtelijk worden vertaald.

#### **4. Het ruimtelijk beleid**

##### *Structuurvisies verplicht stellen*

De leden van de PvdA-fractie hebben aangegeven verheugd te zijn dat structuurvisies verplicht worden. Zij geven evenwel het kabinet in overweging in de wet aan gemeenten de mogelijkheid te bieden van het maken van een structuurvisie af te zien indien zich in ruimtelijk of functioneel opzicht nauwelijks veranderingen zullen voordoen, e.e.a. onder goedkeuring van de provincie. Deze leden zijn van mening dat dit recht doet aan de wens, de plankosten tot een minimum te beperken, en dat een differentiatie mogelijk moet zijn. Deze leden ontvangen graag een reactie hierop.

Mijn eerste gedachten bij het kennis nemen van dit deel van de inbreng van de leden van de PvdA-fractie gingen terug naar het wetgevings-overleg dat de commissie met mij had op 1 december 2003. Tijdens dat overleg bepleitten meerdere woordvoerders, waaronder die van de PvdA-fractie, in de wet op te nemen dat besturen verplicht zouden zijn structuurvisies vast te stellen. Op basis hiervan en van het verslag van uw commissie, heb ik mij door een meerderheid van Uw Kamer ervan laten overtuigen dat de regeling van de structuurvisies zo aangepast moest worden dat alle overheidsniveaus zouden worden verplicht tot het opstellen van een algemene structuurvisie. Zoals ik in mijn nota naar aanleiding van het verslag heb laten weten, vind ik het belang van een structuurvisie vooral erin gelegen dat daarmee brede bekendheid wordt gegeven aan de voornemens van een overheidsorgaan hoe het om wil gaan met ruimteclaims, hoe het ontwikkelingen wil sturen en welke ontwikkelingen het in een gebied juist niet wil. Als de leden van de PvdA-fractie met mij de visie delen dat de structuurvisie voor het desbetreffend bestuur de basis vormt voor afwegingen bij concrete ruimtelijke beslissingen en voor de inzet van bestuurlijke uitvoeringsinstrumenten en mede daarom wettelijk verplicht wordt gesteld, dan geldt dat toch ook voor gebieden waarvoor op goede gronden is vastgesteld dat die niet voor transitie in aanmerking komen. Ruimtelijk beleid wordt gevoerd voor het hele grondgebied, welke kenmerken dat gebied ook draagt of welke typologie aan dat grondgebied ook wordt gegeven. Dat geldt dus ook voor gebieden waarvan wordt vastgesteld dat daarbinnen geen grote veranderingen mogen of zullen plaatsvinden.

Ik merk overigens nog op dat gemeenten in de redactie van het wetsvoorstel, zoals dat luidt na de derde nota van wijziging, een grote vrijheid hebben om structuurvisies vorm en inhoud te geven. Ditzelfde geldt ook ten aanzien van de actualiseringsfrequentie. Het is ook mogelijk dat een gemeente meer structuurvisies opstelt, die gezamenlijk het gehele grondgebied van de gemeente beslaan. De differentiatie die de leden van de PvdA-fractie aanbevelen, is dus reeds mogelijk. In formele zin is derhalve een aanpassing van het wetsvoorstel, zoals door die leden gesuggereerd, niet nodig. Geheel in strijd met de geest en structuur van het wetsvoorstel en met het beleid van het kabinet, is het voorstel van de leden van de PvdA-fractie om op dit onderdeel de figuur van de provinciale goedkeuring te introduceren. Een wijziging in die zin in het wetsvoorstel zou in strijd komen met het door een ruime meerderheid van de Kamer onderschreven regeringsbeleid om goedkeuringsfiguren terug te dringen en geen nieuwe te introduceren als de noodzaak daartoe niet overtuigend is aangetoond.

De leden van de SP-fractie zijn van oordeel dat niemand zit te wachten op bemoeizucht, verstarring en een overdaad aan ambtelijk overleg als dit het gevolg is of zou zijn van planhiërarchie. Toch denken de leden van de SP-fractie dat het mogelijk is om een vorm van planhiërarchie door te

voeren zonder dat dit leidt tot een overmaat aan bureaucratie. Deze leden stellen dat vooraf – in de wet of, wellicht nog beter, in een AMvB – zou moeten worden aangegeven welke nationale c.q. provinciale hoofdlijnen van beleid een dwingend kader vormen voor ruimtelijke plannen op een lager niveau. In de ogen van genoemde leden gaat dat wat verder dan de mogelijkheid tot juridische borging in de vorm van algemene regels, waar de regering voor kiest.

De leden van de SP-fractie onderkennen dat een planhiërarchie in de zuivere vorm tot verstarring en onwenselijke bureaucratie zou leiden. Met het oog daarop stellen zij voor dat bij of krachtens een wettelijke regeling wordt aangegeven welke onderdelen van een structuurvisie de dwingende beleidskaders voor de andere overheden vormen. Het wetsvoorstel voorziet in mijn ogen al in een effectieve sturing op die onderdelen van het ruimtelijk beleid die van provinciaal of nationaal belang worden geacht. In de structuurvisie wordt mede aangegeven op welke wijze uitvoering zal worden gegeven aan het daarin opgenomen beleid. Als wordt aangegeven dat voor een bepaald beleids-onderdeel een verordening zal worden vastgesteld, kan een gemeente hiermee alvast rekening houden.

#### *Inhoudelijke aspecten structuurvisies*

De leden van de CDA-fractie vragen aandacht voor de wijze waarop vorm gegeven kan worden aan de doelstellingen ten aanzien van het vitaal platteland. In het landelijk gebied (buitengebied) beëindigen steeds meer boeren hun bedrijf, waarbij vaak het land wordt overgenomen door collega agrariërs, en de boerderij zelf door mensen van «buiten». De ruimtelijke status van die boerderij verandert daarmee: het is geen bedrijfs-woning meer. Dit brengt de continuïteit van de agrarische ontwikkelingen in het buitengebied in gevaar. Deze leden vernemen graag de visie van het kabinet op de wijze waarop landelijke regelgeving de gemeenten kan helpen om de agrarische ontwikkelingen in het buitengebied te beschermen tegen het toenemend aantal burgerwoningen in het buitengebied.

Zoals ik bij andere gelegenheden al heb kenbaar gemaakt, erken ik de problemen die gemeenten ondervinden met burgerbewoning in het buitengebied op het punt van legalisatie of handhaving van het bestemmingsplan en stankregelgeving. De problematiek van burgerwoningen in het buitengebied in relatie tot stank raakt aan diverse discussies die verband houden met de verbetering van de vitaliteit van het landelijk gebied, de rechtsgelijkheid voor de agrariërs en de milieuregelgeving. Aanpak van dit probleem vraagt dan ook om een zorgvuldige benadering, waarbij de ontwikkelingen in het generieke stankbeleid centraal staan. In mijn ogen ligt de primaire lijn voor de oplossing van het vraagstuk in de aanpassing van de wet- en regelgeving voor stank en niet zozeer in een toegespitste regeling in of bij de Wro. Aan een wijziging van de stankregelgeving, die het door de leden van de CDA-fractie gesignaleerde probleem moet wegnemen, wordt momenteel gewerkt. Aan de Raad van State is ter advisering een wetsvoorstel ter zake voorgelegd. Ik verwacht dat dat wetsvoorstel nog dit najaar bij de Tweede Kamer kan worden ingediend.

Voor de leden van de SP-fractie is het niet duidelijk hoe het wettelijk kader daadwerkelijk een impuls kan geven aan de opgaven ten aanzien van woningbouw, herstructurering, behoud van het open landschap en vitaliteit op het platteland. Temeer omdat de regering geen voorstander is van planhiërarchie.

In reactie op dit deel van de inbreng wil ik graag op het volgende wijzen.

Een goede ruimtelijke ontwikkeling verlangt dat de overheid telkens alle in het geding zijnde belangen met een ruimtelijke dimensie afweegt en de besluitvorming over het ruimtegebruik zo inricht dat dit leidt tot een goede ruimtelijke en maatschappelijke ordening. De impuls – om de woorden van de leden van de SP-fractie te gebruiken – komt direct voort uit de eisen die een dynamische samenleving steeds explicieter aan de overheid stelt. De overheid zal op alle niveaus haar beleid zo moeten inrichten dat fysieke ruimte wordt geboden en een duurzame ruimtelijke en sociale kwaliteit wordt gerealiseerd.

Het gaat daarbij om voldoende ruimte voor maatschappelijke behoeften, het behoud of de verbetering van het ruimtegebruik in termen van vitaliteit, belevingswaarde en duurzaamheid en de zorg voor kwetsbare belangen, zoals die van de sociaal zwakke groeperingen, natuur en milieu. Dit vergt een visie op en een beschrijving van de voor het betrokken gebied wenselijk geoordeelde ruimtelijke ontwikkeling. In het systeem van het wetsvoorstel is de structuurvisie het beleidsdocument waarin deze beleidsvisie wordt neergelegd. De structuurvisie bevat de doelstellingen van beleid en de wijze waarop dit beleid zal worden gerealiseerd. Voor de uitvoering kan gebruik gemaakt worden van ontwikkelingsplanologie, bestuursafspraken of convenanten, subsidies enz. en, indien gewenst, juridische instrumenten in de vorm van regelgeving (amvb, provinciale verordening) die in gemeentelijke bestemmingsplannen in acht moeten worden genomen, of van een rijks- of provinciaal bestemmingsplan. Naar mijn oordeel biedt het wetsvoorstel dan ook adequate bevoegdheden om het beleid ten aanzien van de door de leden van de SP-fractie genoemde aspecten te realiseren.

Het lijkt de leden van de SP-fractie daarnaast wenselijk om ook lokale overheden instrumenten te geven om beter te sturen, bijvoorbeeld door de bestemming woningbouw te differentiëren.

Zoals ik in onderdeel 2 van deze nota in antwoord op soortgelijke vragen van deze leden heb gesteld, zal bij het wetsvoorstel inzake de grondexploitatie in de Wro worden voorzien in de mogelijkheid voor lokale overheden om te sturen in woningbouwcategorieën. Ik wil daarnaar verwijzen.

De leden van de SP-fractie hebben vastgesteld dat de regering geen voorstander is van inhoudelijke wettelijke eisen aan een structuurvisie en dat zij hoogstens vormvereisten wil opnemen in een algemene maatregel van bestuur. Deze leden onderschrijven dat er een redelijke mate van beleidsvrijheid moet zijn en blijven voor de lagere overheden. Anderzijds vinden zij het als voorstanders van een lichte vorm van planhiërarchie voor de hand liggend dat lagere overheden wel worden verplicht om de richtinggevende uitspraken op een hoger planniveau uit te werken in hun structuurvisie.

Dit onderdeel van de inbreng van de leden van de SP-fractie ligt in dezelfde lijn als hetgeen zij hierboven bij dit onderdeel, onder *Structuurvisies verplicht stellen*, hebben aangetekend. Ik verwijs korthedshalve naar de aldaar door mij gegeven reactie.

## **5. Structuurvisies en regionale ruimtelijke vraagstukken**

De leden van de CDA-fractie vragen het kabinet zijn visie te geven op de bevoegdheden en mogelijkheden voor het voeren van ruimtelijk beleid door de Wgr-plusgebieden. Indien de Wgr-plusgebieden dezelfde bevoegdheden hebben als de gemeenten, ontstaat er feitelijk een vierde laag die ruimtelijk beleid mag voeren. Een bestemmingsplan bindt de burger. Dit kan verstrekkende consequenties voor die burger hebben. De leden van de genoemde fractie vragen zich af of het kabinet hun mening



deelt, dat slechts een direct gekozen democratisch orgaan de legitimiteit heeft om bestemmingsplannen en structuurvisies vast te stellen.

Bij het voorstel voor de Wijzigingswet Wgr-plus is gekozen voor een intergemeentelijke samenwerking, zij het een bijzondere vorm, die door de wetgever wordt bepaald – zowel naar bestuursvorm als naar takenpakket. De keuze voor een intergemeentelijke bestuursvorm impliceert dat aan het intergemeentelijk openbaar lichaam bij wet een bepaald taken- en bevoegdhedenpakket wordt opgedragen dat noodzakelijk is om de problemen en behoeften van de grootstedelijke regio's effectief te kunnen aanpakken. Voor een goed RO-beleid op dit regionale niveau kan in mijn ogen de bevoegdheid tot het vaststellen van structuurvisies en bestemmingsplannen niet worden gemist. Het is goed te bedenken dat ook onder de huidige WRO de bestaande zeven regio's regionale structuurplannen moeten maken waaraan bestemmingsplannen worden getoetst. De betekenis van het voorstel voor de Wijzigingswet Wgr-plus voor de Wro is, onder voorbehoud en in afwachting van een nadere inhoudelijke standpuntbepaling door de Tweede en Eerste Kamer, neergelegd in een overzicht, vervat in bijlage 2 bij de nota naar aanleiding van het verslag met betrekking tot genoemd wetsvoorstel. Deze bijlage is, in geactualiseerde vorm, ook gevoegd bij de memorie van antwoord aan de Eerste Kamer.<sup>1</sup> Uitgangspunt bij het opstellen van dat overzicht is geweest de overgang van bevoegdheden naar het regiobestuur zoals besproken in de memorie van toelichting op het voorstel voor de Wijzigingswet Wgr-plus. Daarmee worden de bevoegdheden voor de te onderscheiden bestuurslagen ten aanzien van de verschillende onderwerpen inzichtelijk gemaakt en wordt dubbel werk voorkomen.

Op verschillende plaatsen in die memorie is van de overgang van bevoegdheden op ruimtelijke ordeningsgebied gewag gemaakt. Het gaat dan om de volgende punten:

- Een regiobestuur is verantwoordelijk voor de ruimtelijke ordening op haar grondgebied voorzover het gaat om regionale (binnenregionale) belangen (provincie voor bovenregionale belangen). Alle regio-besturen stellen regionale structuurvisies vast.
- Gemeenten kunnen hun gemeentelijke bestemmingsplanbevoegdheid voor specifieke projecten of vraagstukken aan de plusregio overdragen.
- De huidige zeven regio's krijgen rechtstreeks de bestemmingsplanbevoegdheid en de bevoegdheid tot het toepassen van de coördinatie-regeling ten behoeve van specifieke regionale projecten geattribueerd. De provincies behouden hun bevoegdheden om de provinciale, i.c. de bovenregionale belangen te kunnen waarmaken.
- Provincies kunnen de bestemmingsplanbevoegdheid en de bevoegdheid tot toepassing van de coördinatie-regeling ten behoeve van specifieke regionale projecten delegeren naar een (nieuw) regiobestuur. De provincies behouden hun bevoegdheden om de provinciale, i.c. de bovenregionale belangen te kunnen waarmaken.
- Voor de zeven thans bestaande regio's delegeren provincies de met de «binnenregionale belangen» verbonden verordenende- en aanwijzingsbevoegdheden aan de betrokken plusregio in het belang van een goede ruimtelijke ordening op het regionaal niveau. De provincies blijven hierbij verantwoordelijk voor het in het delegatiebesluit concretiseren van de inhoudelijke taken en verantwoordelijkheden waarvoor de regio de gedelegeerde bevoegdheden uitoefent. De provincie kan daarbij de beleidsregels aangeven, waarbinnen de bevoegdheid gebruikt moet worden. De bevoegdheid tot het maken van verordeningen en het geven van aanwijzingen voor het grondgebied van de regio blijft voor zaken die de bovenregionale samenhang betreffen, bij de provincie.
- De concrete invulling van het onderscheid regionaal-bovenregionaal

<sup>1</sup> Kamerstukken I 2004/05, 27 008 en 29 532 C, blz. 20–22.

wordt in het delegatiebesluit vastgesteld. Bij de voorbereiding van het delegatiebesluit overlegt de provincie met de desbetreffende plusregio over de inhoud van het besluit, in casu de concrete invulling van het onderscheid regionaal-bovenregionaal in de taakverdeling tussen provincie en regio. Een geschil hieromtrent wordt aan de Minister van VROM voorgelegd en de provincie neemt het oordeel van de Minister van VROM over in het delegatiebesluit (aansluitend aan de regeling van delegatie in de Awb).

De leden van de CDA-fractie oordelen dat, indien de Wgr-plusgebieden dezelfde bevoegd-heden hebben als de gemeenten, er feitelijk een vierde laag ontstaat die ruimtelijk beleid mag voeren. Dit thema is bij de behandeling van het wetsvoorstel Wgr-plus in de Tweede Kamer uitgebreid aan de orde geweest. Daarbij is de navolgende lijn door het kabinet uitgezet en in de betreffende Kamerstukken terug te vinden.

Bezien we problematiek waarvoor de Wgr-plusregio's zich gesteld zien, dan kan worden vastgesteld dat deze vooral het fysiekruimtelijke overheidsdomein betreft, waarmee – hoe belangrijk ook – slechts een deel van het totale gemeentelijke taken- en bevoegdhedenpakket is gemeoid. Voor dat deel is een gezamenlijke aanpak nodig van de betrokken gemeenten op het schaalniveau van de plusregio. Het toekennen van bevoegdheden aan de bestuursorganen van een Wgr-plusregio om die ruimtelijke vraagstukken op te lossen behoeft, zoals Minister van BZK in zijn beantwoording op daarover gestelde vragen tijdens de behandeling van dat wetsvoorstel heeft aangegeven<sup>1</sup>, niet tot de conclusie te leiden dat er een vierde bestuurslaag wordt geïntroduceerd. Pas indien het algemeen bestuur van een openbaar lichaam gelet op de omvang van het takenpakket van dat openbaar lichaam moet worden beschouwd als algemeen vertegenwoordigend orgaan, is een rechtstreekse verkiezing van dat orgaan aan de orde (artikel 4 Grondwet). Telkens zal de wetgever moeten nagaan of de omvang en inhoud toegekende taken- en bevoegdhedenpakket met zich brengt dat het algemeen bestuur van het openbaar lichaam een zo zware en algemene bestuurstaak heeft dat van een algemeen vertegenwoordigend orgaan moet worden gesproken. Is dat het geval dan is rechtstreekse verkiezing aan de orde. Zou die conclusie overigens ten aanzien van een samenwerkingsverband moeten worden getrokken, dan rijst de vraag of het openbaar lichaam wel in stand kan blijven. Het houden van rechtstreekse verkiezingen verdraagt zich immers niet goed met het afgeleide karakter van een samenwerkingsverband, dat wordt gedragen door en vormgegeven vanuit de deelnemende gemeenten. Dan zou moeten worden besloten tot de instelling van een openbaar lichaam op grondslag van artikel 134 Grondwet, maar daarmee zou de band met de gemeenten worden doorgesneden met alle gevolgen van dien. Die band acht het kabinet essentieel.

De vraag is of de hierboven aangeduide, aan de plusregio toe te delen, bevoegdheden, meer in het bijzonder het vaststellen van structuurvisies en bestemmingsplannen, zouden nopen tot de conclusie dat het algemeen bestuur door middel van directe algemene verkiezingen zou moeten worden samengesteld. Het kabinet oordeelt op grond van het bovenstaande van niet. Ik merk in dit kader overigens op dat ook volgens de huidige WRO het algemeen bestuur een regionaal structuurplan moet vaststellen en dat het de bevoegdheid heeft algemeen verbindende regels vast te stellen, zoals de huisvestingsverordening.

Na aanvaarding van het onderhavige wetsvoorstel kan het kabinet de voorbereiding van de Invoeringswet Wro afronden die het mogelijk moet maken dat de nieuwe Wro over enige tijd daadwerkelijk in werking treedt. Het wetsvoorstel Invoeringswet Wro zal voorstellen bevatten voor de invulling van het hoofdstuk 5 «Intergemeentelijke samenwerking in stede-

---

<sup>1</sup> Tweede Kamer, 2003–2004, 29 532, nr. 6.

lijke gebieden», meer in het bijzonder de bevoegdheden van de bestuursorganen van de Wgr-plusgebieden. Het kabinet gaat ervan uit dat de Tweede Kamer het wetsvoorstel voor de Invoering van de Wro volwaardig wenst te behandelen en dat dan alle aspecten van die wet in hun volle omvang worden beoordeeld en dus ook de regeling van de bevoegdheden van de regiobesturen terzake van de ruimtelijke ordening. In verband met een desbetreffende toezegging van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer bereidt het kabinet momenteel een notitie voor waarin, gegeven de Wgr en de Wgr-plus, de democratische legitimatie centraal zal staan. Die notitie zal naar verwachting nog dit kalenderjaar aan de Kamer worden aangeboden.

## **6. Bestemmingsplanverplichting voor het gehele gemeentelijke grondgebied**

De leden van de PvdA-fractie kunnen de regering volgen in de gedachte om in de nieuwe Wro een bestemmingsplanplicht te introduceren voor het gehele gemeentelijke grondgebied. Van oudsher is het bestemmingsplan immers het instrument dat duidelijkheid biedt aan burgers en bedrijven en dus ook rechtszekerheid biedt.

De praktijk is dat het bestemmingsplan in gebieden met de nadruk op beheer en beheersing functioneert als een beheersinstrument: de aanwezige bestemmingen en het gebruik daarvan worden positief en gedetailleerd bestemd. Het gaat daarbij vaak om bestaand stedelijk gebied waar geen grootschalige ingrepen te verwachten zijn of voorzien worden. Deze bestemmingsplannen zijn doorgaans dus niet meer dan een wettelijke bevestiging van de bestaande situatie. Overigens onderschrijven zij volledig de noodzaak om ook bestaande beheersmatige situaties van een wettelijke titel te voorzien. De materiële werking van het bestemmingsplan in beheersmatige gebieden met weinig dynamiek, laat zich volgens hen als volgt samenvatten: de bestaande situatie is het uitgangspunt, dan wel wordt vastgelegd. Voor flexibiliteit in de vorm van kleine aanpassingen kan worden teruggevallen op algemene verordeningen of regelingen of is de beslissing (gedelegeerd) aan het college van burgemeester en wethouders. In die situaties is naar de mening van deze leden de betekenis van het bestemmingsplan vooral gelegen in het vastleggen van de bestaande situatie. Naar hun overtuiging moet dit ook op een eenvoudiger en veel goedkopere manier georganiseerd kunnen worden. Daar waar in beheersmatige gebieden toch ingrijpende veranderingen nodig dan wel gewenst zijn zal hoe dan ook een nieuw bestemmingsplan gemaakt moeten worden, al dan niet vooraf gegaan door een projectprocedure. Zij stellen daarom de zogeheten 0-regeling (nul-regeling) voor en lichten dit hierna uitgebreid toe.

De regeling biedt volgens hen gemeenten de mogelijkheid om voor beheersmatige gebieden te volstaan met het vaststellen dat de bestaande situatie in wezen behouden blijft, met dien verstande dat voor mineure aanpassingen de bijgebouwenregeling of een lokale verordening als kader dient. De duidelijkheid en rechtszekerheid die zo'n nul-regeling biedt is dezelfde als die van een gedetailleerd op beheersing gericht bestemmingsplan, aldus de hier aan het woord zijnde leden. Zo'n plan legt in wezen op een omslachtige en kostbare manier hetzelfde vast als deze nul-regeling: de bestaande situatie is het uitgangspunt, voor kleine aanpassingen voorziet een plaatselijke verordening, voor grotere wijzigingen zal een projectprocedure gevolgd moeten worden, al dan niet uitmondend in een bestemmingsplan (of een nieuwe nul-regeling).

Deze leden delen dus de conclusie van het kabinet dat «met een conserverend bestemmingsplan hetzelfde kan worden bereikt». Dat is voor hen ook precies de reden om met het voorstel te komen. Het kabinet geeft aan in de nota naar aanleiding van het verslag dat de meerwaarde niet wordt ingezien. De meerwaarde is volgens genoemde leden vooral gelegen in

het terugdringen van onnodige plankosten, en dus een terugdringen van de administratieve lasten, zonder daarvoor rechtszekerheid, duidelijkheid en flexibiliteit in te hoeven leveren.

In de nota naar aanleiding van het verslag geeft het kabinet, aldus deze leden, aan dat bestemmingsplannen waaraan nauwelijks iets gewijzigd hoeft te worden, na tien jaar eenvoudig «verlengd» kunnen worden. Deze leden zien dit vooral als een bevestiging van de opvatting dat een bestemmingsplan in dergelijke situaties geen meerwaarde heeft en enkel de bestaande situatie vastlegt. Juist in die situaties is volgens hen de nul-regeling een bruikbaar en veel goedkoper alternatief.

In hiervoor genoemde nota wordt gewezen op het feit dat het voorstel nieuwe en extra vragen oproept, wie beslist wanneer en waarover? Naar de overtuiging van deze leden is het allereerst aan de gemeenten zelf om hierover te beslissen. Eventueel zou het besluit van gemeenten om voor bepaalde gebieden de nul-regeling te laten gelden ter goedkeuring aan gedeputeerde staten kunnen worden voorgelegd. De extra procedurele last is dus zeer beperkt. De vraag is huns inziens echter of deze stap nodig is en het niet gewoon een voor bezwaar en beroep vatbaar besluit van de gemeente zelf kan zijn aangezien in gebieden waarop de nul-regeling ten onrechte van toepassing is verklaard majeure veranderingen altijd aan een projectprocedure onderhevig zullen zijn waarmee alsnog de nodige rechtsbescherming wordt geboden.

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd of er juridische belemmeringen zijn om gemeenten het instrument van de nul-regeling in handen te geven zoals omschreven in hun voorstel en zo ja, wat dan die juridische belemmeringen zijn en op welke wijze die uit de weg geruimd kunnen worden.

Ik constateer dat de leden van de PvdA-fractie met mij van oordeel zijn dat voor het gehele gemeentelijke grondgebied een planologisch regime dient te gelden. Dit zorgt immers, zoals deze leden ook aangeven, voor duidelijkheid en rechtszekerheid.

Zoals deze leden weten, ben ik een groot voorstander van vermindering van het aantal regels en van de administratieve lasten. De ideeën omtrent een nul-regeling lijken mij op het eerste gezicht te passen in dit streven naar verminderde regeldruk.

Om het voorstel van de leden van de PvdA-fractie voor een nul-regeling optimaal en in de juiste context te kunnen beoordelen, zal ik trachten aan te geven hoe een dergelijke regeling er in de praktijk uit zal zien. Dit maakt een vergelijking mogelijk tussen enerzijds de voorgestelde nul-regeling en anderzijds het conserverende bestemmingsplan zoals dat door het wetsvoorstel in zijn huidige vorm mogelijk wordt gemaakt. Door middel van deze vergelijking hoop ik een helder beeld te kunnen schetsen van de eventuele voor- en/of nadelen van introductie van het instrument van de nul-regeling.

Om een zo constructief mogelijke invulling te kunnen geven aan deze vergelijking, heb ik een aantal kernelementen van een mogelijke nul-regeling en het bestemmingsplan onderscheiden, te weten inhoud, procedure, looptijd en rechtsbescherming. Aan elk van deze elementen zal ik aandacht besteden. Volledigheidshalve wijs ik erop dat buitenplanse flexibiliteit hierbij buiten beschouwing is gelaten.

- *Inhoud*

Een nul-regeling zal in elk geval een aantal onderdelen dienen te bevatten die duidelijk aangeven om welk gebied het gaat en hoe dat gebied op een bepaald moment is ingericht. In elk geval dient sprake te zijn van een gebiedsbegrenzing (op welk gebied heeft de nul-regeling betrekking) en van begripsomschrijvingen (wat wordt verstaan onder de in de regeling gebruikte begrippen). De nul-regeling

kan in de optiek van de leden van de PvdA-fractie gekarakteriseerd worden als een «vastlegging van het bestaande gebruik van gebouwen en gronden». Het idee is immers dat de planologische situatie zoals die zich voordoet op een bepaald «nul-moment» in kaart wordt gebracht en vastgelegd. In een nul-regeling dienen bovendien voorschriften of beperkingen te worden opgenomen ten aanzien van het gebruik van de grond en van opstallen en de toelaatbaarheid van werken. Als laatste onderdeel noem ik de flexibiliteit, in de betekenis van mogelijkheden tot geringe afwijking (in het geval van de nul-regeling: «binnen-regelingse» flexibiliteit).

- *Procedure*

Een nul-regeling zal volgens een bepaalde procedure dienen te worden voorbereid en vastgesteld. Het ligt in de rede een nul-regeling voor te bereiden met toepassing van artikel 150 van de Gemeentewet (gemeentelijke inspraakverordening). Dit artikel, zoals dat sinds 1 juli 2005 luidt, voorziet in voorbereiding van gemeentelijk beleid met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (u.o.v.) van Afdeling 3.4 Awb en regelt onder meer de participatie van burgers. Het is naar mijn mening zeer belangrijk, dat rechten van de burger zoals die worden gewaarborgd door de u.o.v., bij de totstandkoming van de nul-regeling in acht worden genomen. In Afdeling 3.4 Awb is voorts voorzien in een regeling met betrekking tot overleg met andere overheden. Bij de voorbereiding van een nul-regeling zal dit overleg dus ook dienen plaats te vinden.

- *Looptijd*

Een nul-regeling biedt, zoals de leden van de PvdA-fractie aangeven, het voordeel dat de regeling niet na een bepaalde periode hoeft te worden geactualiseerd of nader te worden gezien. Slechts zodra een ingreep noodzaakt tot toepassing van een projectbesluit of een bestemmingsplan wordt de nul-regeling voor het betrokken gebied vervangen.

- *Rechtsbescherming*

Een nul-regeling kan worden aangemerkt als een algemeen verbindend voorschrift als bedoeld in artikel 8:2 Awb, en is in die hoedanigheid niet voor beroep vatbaar. Dit is alleen anders indien expliciet bepaald is dat de regeling wél voor beroep vatbaar is. Gevolg van het niet voor beroep vatbaar zijn van de nul-regeling is dat een burger die bezwaar heeft tegen (de inhoud van) zo'n regeling deze niet rechtstreeks bij de rechter kan aanvechten. Er is slechts indirect beroep mogelijk door middel van het aanvechten van een op de nul-regeling gebaseerd besluit, waarbij de regeling zelf mede ter discussie wordt gesteld. Er is dan sprake van een «toets in de toekomst», die afhankelijk is van een concreet geval. Dit zorgt dus voor onzekere, afgeleide rechtsbescherming op een laat tijdstip.

Ook voor het (conserverende) bestemmingsplan zal ik deze kern-elementen bezien.

- *Inhoud*

In het wetsvoorstel wordt geregeld dat voor het gehele grondgebied van een gemeente een bestemmingsplan dient te worden vastgesteld. Dit kan één groot plan zijn, het kunnen echter ook meerdere bestemmingsplannen zijn. In elk geval dient duidelijk te zijn op welk gebied het plan betrekking heeft: het betrokken gebied moet duidelijk begrensd zijn. De in een plan gehanteerde begrippen zullen moeten worden omschreven, zodat geen discussie kan ontstaan welke invulling daaraan kan worden gegeven (begripsomschrijvingen maken dus

onderdeel uit van een bestemmingsplan). Een conserverend bestemmingsplan kan gekarakteriseerd worden als een laag-dynamisch plan dat de bestemmingen vastlegt overeenkomstig het bestaande gebruik. Bij een dergelijk plan behoeft geen rekening te worden gehouden met toekomstige ontwikkelingen, omdat deze zich naar verwachting niet zullen voordoen.

In een bestemmingsplan dienen voorschriften of beperkingen te worden opgenomen ten aanzien van het gebruik van de grond en van opstallen en de toelaatbaarheid van werken. Bij het vaststellen van een plan kan tenslotte bepaald worden dat in een aantal gevallen de mogelijkheid bestaat om van het plan af te wijken. Het gaat hierbij om de zogenoemde «binnenplanse» flexibiliteit.

- *Procedure*

Op de vaststelling van een bestemmingsplan is ingevolge artikel 3.8 van het wetsvoorstel de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (u.o.v.) van Afdeling 3.4 Awb van toepassing, met dien verstande dat bij de voorbereiding wordt voorzien in zienswijzen door een ieder. Dit houdt in dat ook andere overheden zienswijzen kunnen indienen. De vaststellende overheid dient de naar voren gebrachte zienswijzen mee te nemen bij de verdere voortgang van de procedure. Honoreert zij de zienswijzen niet, dan zal daar een goede motivering aan ten grondslag moeten liggen. Ook als een zienswijze wél wordt overgenomen, zal dit dienen te worden gemotiveerd. De u.o.v. vereist voorts dat overleg met andere, betrokken, overheden over het vast te stellen plan plaatsvindt.

Op de verlenging van een bestemmingsplan is een eenvoudiger procedure van toepassing (artikel 3.1, derde lid, van het wetsvoorstel) dan bij de vaststelling. Dit houdt in dat artikel 3.8, eerste lid, onder c en e, van het wetsvoorstel op deze verlenging niet van toepassing is.

- *Looptijd*

Het bestemmingsplan, of dat nu conserverend van aard is of niet, heeft een looptijd van tien jaar. Na tien jaar dient te worden bezien of er aanleiding is voor vaststelling van een nieuw bestemmingsplan dan wel voor verlenging van de looptijd van het geldende plan. Als geoordeeld wordt dat het vigerende plan nog steeds actueel is, zal voor dit laatste worden gekozen. De verlenging houdt in dat de looptijd van dat plan met tien jaar wordt verlengd. Deze verlenging kan plaatsvinden telkens als men van oordeel is dat de inhoud van dat plan nog in overeenstemming is met de situatie ter plekke, met andere woorden als men het plan nog actueel acht. Dit zal bij laag-dynamische gebieden, waar in de regel sprake is van conserverende bestemmingsplannen, veelal het geval zijn.

- *Rechtsbescherming*

Zoals hierboven al aangegeven, kan de burger die bezwaren heeft tegen (de inhoud van) het plan, deze tijdens de bestemmingsplan-procedure door middel van zienswijzen kenbaar maken.

Na vaststelling zal een bestemmingsplan ter toetsing aan de rechter kunnen worden voorgelegd. Tegen dit plan kan namelijk ingevolge artikel 8.2, eerste lid, sub a, van het wetsvoorstel beroep worden ingesteld bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Ingevolge het tweede lid van dat artikel dient de Afdeling binnen twaalf maanden na afloop van de beroepstermijn op dit beroep te beslissen. Dit zorgt voor rechtszekerheid: na het doorlopen van deze procedure weet men waar men aan toe is; het bestemmingsplan is dan onherroepelijk.

Hierboven heb ik kort verschillende elementen van de door de leden van de PvdA-fractie voorgestelde nul-regeling, alsmede van het conserverende bestemmingsplan doorlopen.

In een bijlage bij deze nota naar aanleiding van het nader verslag heb ik deze kernelementen van de nul-regeling naast diezelfde elementen van het conserverende bestemmingsplan voor een goed overzicht nog eens in een schema gezet.

Bij vergelijking van de nul-regeling met het (conserverende) bestemmingsplan waarin het wetsvoorstel voorziet, kom ik tot de volgende conclusies.

De nul-regeling zal voor wat betreft de elementen inhoud en procedure in hoge mate gelijk zijn aan het conserverende bestemmingsplan. Er zijn twee verschillen:

- De nul-regeling behoeft niet, zoals het bestemmingsplan, elke tien jaar te worden geactualiseerd. Dit is een voordeel waarop de leden van de PvdA-fractie in hun bijdrage de aandacht hebben gevestigd.
- De nul-regeling kent slechts indirect en op een onbepaald tijdstip rechtsbescherming tegen de regeling. De leden van de PvdA-fractie doen in het nader verslag een suggestie om dit punt te ondervangen, namelijk door het besluit van een gemeente om voor een nul-regeling te kiezen voor beroep vatbaar te laten zijn.

Voor de intentie van het voorstel van de leden van de PvdA-fractie ben ik niet ongevoelig. Dit heeft mij op nieuwe gedachten gebracht. Ik heb echter bedenkingen ten aanzien van het middel dat deze leden voorstaan. De conclusies op grond van de hierboven geschetste vergelijking rechtvaardigen volgens mij de introductie van een nieuw instrument in het wetsvoorstel naast het (conserverende) bestemmingsplan niet voldoende. Zij geven mij ook uit een oogpunt van deregulering onvoldoende aanleiding voor toevoeging van een extra instrument aan het in de Wet ruimtelijke ordening voorgestelde planningstelsel. Het feit dat er twee soorten regelingen voor het gebruik van de grond naast elkaar zouden kunnen gaan gelden, roept de vraag op welk instrument in welke situatie dient te worden gebruikt. Verschil van mening over de toepassing van een van beide instrumenten zou ter toetsing aan de rechter kunnen worden voorgelegd. Dit leidt tot een door mij ongewenst geachte toename van de belasting van de rechterlijke macht.

Introductie van de nul-regeling zal mijns inziens niet alleen kunnen leiden tot verwarring, omdat er twee instrumenten naast elkaar komen te staan, maar zal ook leiden tot extra regels. Immers een conserverend bestemmingsplan is en blijft toch een bestemmingsplan, waarop alle bepalingen van het bestemmingsplan in principe van toepassing zijn. Voor de nul-regeling zal echter apart dienen te worden bepaald welke bepalingen daarop van toepassing zijn. Extra regels zijn in dat geval dus onvermijdelijk.

Er zijn derhalve praktische belemmeringen die aan een positieve benadering van de door de leden van de PvdA-fractie voorgestelde nul-regeling in de weg staan.

Wel wil ik een procedurele verlichting in het wetsvoorstel opnemen voor de gevallen waarin een actualiseringsbehoefte ten aanzien van het geldende bestemmingsplan ontbreekt. Ik wil de verlengingsprocedure hiertoe verder vereenvoudigen. Ik stel voor de bij het verlengingsbesluit voorgetelde uit het wetsvoorstel te schrappen. Dit betekent dat een gemeente die van oordeel is dat het geldende plan nog uitstekend voldoet aan de ter plaatse gevoelde ruimtelijke behoefte, zonder meer kan besluiten tot verlenging van de actualiseringstermijn zonder de voorbereidingsprocedure met toepassing van afdeling 3.4 Awb te doorlopen.

Dit zal bij uitstek opportuun zijn in die gevallen waarin sprake is van laag-dynamische gebieden, en dus conserverende bestemmingsplannen. Ik denk hierbij niet alleen aan binnenstedelijke bestemmingsplannen, waarop de leden van de PvdA-fractie met name het oog hebben, maar evenzeer aan natuurgebieden en andere buitengebieden.

Op het verlengingsbesluit is dan wel afdeling 3.7 van de Awb van toepassing; het zal dus deugdelijk moeten worden gemotiveerd. Ook zijn de artikelen 3:40, 3:42 en 3:45 van de Awb van toepassing. Het besluit zal dus voor de inwerkingtreding moeten worden bekendgemaakt; kennisgeving van het besluit zal in een van overheidswege uitgegeven dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad moeten worden gepubliceerd, en hierbij moet melding worden gemaakt van de mogelijkheid om bezwaar te maken en beroep in te stellen. Hier is in artikel 3.1, derde lid, nog aan toegevoegd dat het besluit tevens in de Staatscourant wordt geplaatst en dat het langs elektronische weg wordt verzonden. Op deze wijze wordt bewerkstelligd dat, net als bij de vaststelling van een bestemmingsplan, een ieder hiervan kennis kan nemen. Als tegen een dergelijke verlenging beroep wordt ingesteld zal, omdat bij de voorbereiding van dat verlengingsbesluit afdeling 3.4 van de Awb niet is toegepast, voorafgaande aan dat in te stellen beroep eerst een bezwarenprocedure moeten worden doorlopen. Gehandhaafd is het beroep op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State als eerste en enige instantie (artikel 8.2, eerste lid, onder b). Volledigheidshalve wijs ik er op dat de gemeente overigens zelf kan besluiten de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing te verklaren op een verlengingsbesluit.

De voorgestelde vereenvoudiging van de verlengingsmogelijkheid van de actualiserings-termijn leidt tot kostenbesparing en voorkomt onnodig werk. Mocht tegen het einde van de verlengde actualiseringstermijn blijken dat alle bestemmingen en bijbehorende regels nog steeds actueel moeten worden geoordeeld, dan kan opnieuw een verlenging met tien jaar uitkomst bieden. De huidige situatie dat een bestemmingsplan zonder enige nadere oordeelsvorming over de actualiseringsnoodzaak decennialang wordt gehanteerd, zoals thans nog wel gebeurt bij komverordeningen of rooilijnvoorschriften op grondslag van de Woningwet 1901, die ingevolge de Overgangswet Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting sedert 1965 als bestemmingsplannen zijn aangemerkt, is in mijn optiek onwenselijk en wordt aldus voorkomen.

Met deze aanpassing van het wetsvoorstel meen ik aan de vraag van de leden van de PvdA-fractie naar een eenvoudiger en goedkoper regeling voor laag-dynamische gebieden tegemoet te zijn gekomen.

Overigens wil ik in dit verband opmerken dat ik niet uitsluit dat in de praktijk het aantal werkelijk als laag dynamisch aan te merken gebieden gering zal zijn, omdat vaak sprake zal zijn van gewijzigde inzichten op het gebied van geluid, lucht, externe veiligheid, archeologie en dergelijke, met een ruimtelijke relevantie. Is dit het geval dan zal een gemeente bij haar voornemen tot verlenging met die nieuwe inzichten rekening moeten houden. In de regel zal dan niet kunnen worden volstaan met een simpele verlenging maar zullen de desbetreffende bestemmingen en de daarbij behorende regels heroverwogen moeten worden. Tenslotte merk ik hierbij op dat het voorgestelde systeem van verlenging in de praktijk alleen acceptabel is bij overeenkomstig dit wetsvoorstel vastgestelde bestemmingsplannen. In de Invoeringswet zal dit moeten worden vastgelegd.

De leden van de PvdA-fractie hebben tenslotte nog de volgende vraag gesteld. Stel dat minimaal de helft van bestaand stedelijk gebied voor de nul-regeling in aanmerking komt en de kosten per bestemmingsplan tussen de € 50 000 en € 100 000 bedragen (advies, materiaal en personele inzet) en dat de helft van de bestemmingsplannen na tien jaar «verlengd» wordt. Zij vragen of het kabinet binnen bandbreedtes kan aangeven wat



de mogelijk te besparen plankosten zijn indien de nul-regeling wordt ingevoerd. Met andere woorden: hoeveel bestemmingsplannen hoeven jaarlijks niet meer gemaakt te worden?

In het proces van het voorbereiden en vaststellen van een conserverend bestemmingsplan kan een aantal kostencomponenten worden onderscheiden. Ik onderscheid in dit verband drie soorten kosten:

- Inventarisatie- of voorbereidingskosten. Dit zijn de kosten van inventarisatie van de bestaande situatie, voorafgaande aan het opstellen van een bestemmingsplan.
- Formuleringskosten. Dit zijn de kosten die gepaard gaan met het juridisch vastleggen van de mogelijkheden van gebruik van de grond en opstellen, de kosten dus voor het daadwerkelijk opstellen van een bestemmingsplan.
- Procedurekosten. Dit zijn de kosten van vaststelling van een bestemmingsplan, alsmede van de procedurele stappen die voor en na de vaststelling van het plan gevolgd dienen te worden.

Als ik uitga van een «beginsituatie nul» waarbij nog geen bestemmingsplan of nul-regeling geldt, constateer ik het volgende. Zowel voor het opstellen van een conserverend bestemmingsplan als voor het opstellen van een nul-regeling dient onderzoek te worden verricht. De inventarisatie- of onderzoekskosten zullen voor beide instrumenten nagenoeg gelijk liggen.

Ook de formuleringskosten zullen nagenoeg tot geheel gelijk liggen. Immers, voor beide instrumenten dient een regeling te worden opgesteld. Dit is voor een nul-regeling niet anders dan voor een bestemmingsplan. De procedurekosten zullen in eerste instantie ook gelijk liggen, daar beide regelingen de u.o.v. ingevolge Afdeling 3.4 Awb zullen moeten doorlopen. Vanuit de «beginsituatie nul» gezien, zullen de kosten elkaar dus weinig ontlopen.

In het wetsvoorstel zoals dat na de derde nota van wijziging luidt, dient een bestemmingsplan eens in de tien jaar te worden geactualiseerd. Dit kan betekenen dat een geheel nieuw bestemmingsplan wordt vastgesteld, maar ook een (eenvoudige) verlenging van de actualiseringstermijn van het geldende plan behoort tot de mogelijkheden. In het geval van een laag-dynamisch gebied, waar zich geen of nauwelijks ontwikkelingen voordoen, zal deze laatste optie voor de hand liggen. De verlenging van het plan zal echter ook kosten met zich meebrengen, namelijk de procedurekosten. Deze kosten bedragen naar schatting ongeveer 25 tot 30% van de totale kosten van een plan.

Als uitgegaan wordt van een «kostprijs» van € 100 000 per bestemmingsplan, en de actualiseringsverplichting zoals die in het wetsvoorstel na de derde nota van wijziging is opgenomen, wordt dus na de aanvankelijke periode van tien jaar € 25 000 bespaard als niet verlengd hoeft te worden (25% van € 100 000). In dit opzicht is sprake van een kostenvoordeel van de nul-regeling, omdat deze niet na tien jaar verlengd hoeft te worden. Echter, ditzelfde kostenvoordeel wordt behaald met de door mij hierboven voorgestelde aanpassing van het wetsvoorstel. Doordat in voorkomende gevallen het conserverende bestemmingsplan een looptijd van langer dan tien jaar heeft, wordt ook hier na de aanvankelijke tien jaar een bedrag van € 25 000 per tien jaar bespaard.

De leden van de PvdA-fractie geven in hun vraag aan dat zij zeker de helft van het bestaand stedelijk gebied in aanmerking vinden komen voor een nul-regeling.

Ik merk hierbij op dat 90% van het Nederlandse grondgebied zich buiten de bebouwde kom bevindt. Het stedelijk gebied beslaat dus 10% van het

Nederlandse grondgebied. Deze leden hebben dus per saldo het oog op slechts 5% van het Nederlandse grondgebied (de helft van bestaand stedelijk gebied).

Bedacht moet overigens ook worden dat in specifieke te beschermen stedelijke gebieden, zoals beschermde stads- en dorpsgezichten, een ter bescherming van dit gezicht strekkend bestemmingsplan vereist is. Met een nul-regeling kan in dergelijke gevallen dus niet worden volstaan.

## **7. Actualiteit van bestemmingsplannen**

De leden van de VVD-fractie hebben nog eens aangegeven veel waarde te hechten aan de mogelijkheid tot het verbinden van fatale gevolgen aan termijnen die worden genoemd in de Wro. Het is volgens hen een veel-gehoorde klacht van burgers dat overheidsorganen besluiten voor zich uit schuiven, juist ook op het terrein van de ruimtelijke ordening. Zij vinden het door mij gebruikte argument dat met fatale termijnen terughoudend moet worden omgegaan met het oog op de initiatiefwet Wolfsen-Luchtenveld overtuigend. Zij vragen het kabinet daarom het wetsvoorstel met betrekking tot de fatale termijnen nog eens tegen het licht te houden en daarbij nader uit te werken wat de gevolgen zijn van de twee voorwaarden die de Raad van State stelt, namelijk dat een besluit van rechtswege expliciet moet worden gelijkgesteld met een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb, en dat de regeling moet voorzien in een verplichting tot kennisgeving daarvan.

Allereerst wil ik erop wijzen dat in het kader van de in voorbereiding zijnde regeling van de omgevingsvergunning de effecten van overschrijding van beslistermijnen nader worden gezien. Voor wat betreft de Wro ben ik reeds eerder, na onderzoek naar aanleiding van eerder door deze leden gestelde vragen ter zake, tot de slotsom gekomen dat het wetsvoorstel geen reële verdere ruimte biedt voor de opnemings van meer fatale termijnen dan die welke het wetsvoorstel reeds bevat.

Ik noem allereerst de artikelen of onderdelen van artikelen, die fatale termijnen voor bestuursorganen bevatten, met een korte aanduiding van de gevolgen die termijnoverschrijding heeft:

- 3.1, tweede lid: rechten voor bepaalde besluiten zijn niet langer verschuldigd;
- 3.7, vijfde lid: het beschermingsregime dat bij een voorbereidingsbesluit behoort, komt te vervallen;
- 3.8, eerste lid, onder e, en 3.8, tweede en derde lid: via de Invoeringswet Wro zal in de Woningwet worden opgenomen dat de aanhoudingsplicht van bouwvergunningen vervalt;
- 3.8c, diverse onderdelen: navenante sancties als hierboven in artikel 3.8 voor bestemmingsplannen opgenomen, gelden voor projectbesluiten;
- 3.8e: opschorting, en vervolgens vervallen, van bevoegdheid om rechten te heffen;
- 3.26, zesde lid: de Eerste en Tweede Kamer worden geacht met het besluit te hebben ingestemd;
- 4.1, vierde lid, en 4.3, derde lid: het beschermingsregime dat bij een voorbereidingsbesluit behoort, komt te vervallen;
- 7.6, eerste lid: overgang intrekingsbevoegdheid naar minister;
- 7.7, eerste lid: overgang handhavingsbevoegdheid naar minister.

Ik constateer alsdan dat aan termijnoverschrijding van in al deze artikelen opgenomen termijnen rechtsgevolgen zijn verbonden. Het wetsvoorstel voorziet dus al op een groot aantal plaatsen in een sanctie op termijnoverschrijding.

De overige in het wetsvoorstel opgenomen termijnen zijn zogenaamde termijnen van orde. Dat wil zeggen dat sprake is van een wettelijk voorge-

schreven termijn, aan de overschrijding waarvan de wet geen sanctie verbindt.

Ik wijs in dit verband echter op artikel 6:2 van de Awb. Ingevolge dit artikel is de schriftelijke weigering om een besluit te nemen of het niet tijdig nemen van een besluit voor beroep vatbaar.

Als gezegd is thans een wettelijke regeling van de omgevingsvergunning in voorbereiding. Een aantal van de nu nog in het onderhavige wetsvoorstel voor de Wro opgenomen besluiten zal onder het regime van de toekomstige Wet algemene bepalingen omgevingsrecht worden gebracht. Blijkens het desbetreffende voorontwerp gaat het hierbij om de aanleg- en de sloopvergunning en voorts om verzoeken tot tijdelijke of tot permanente ontheffing van een bestemmingsplan, alle vier beschikkingen op aanvraag.

In dat voorontwerp is als voorlopig uitgangspunt ten aanzien van het effect van overschrijding van termijnen genomen dat bij besluiten bij de voorbereiding waarvan de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb is gevolgd, niet wordt voorzien in een positieve beschikking van rechtswege, maar in een financiële sanctie door te korten op de verschuldigde rechten. Bij besluiten bij de voorbereiding waarvan dat niet is gebeurd zal in een vergunning van rechtswege worden voorzien. Voor de keuze om bij de voorbereiding van een beschikking wel of niet de procedure van afdeling 3.4 Awb te volgen is onder meer van belang of het gaat om een gebonden beschikking dan wel om uitoefening van een discretionaire bevoegdheid, die voor derden gevolgen kan hebben. Aandachtspunt hierbij zijn ook de mogelijke onomkeerbare gevolgen van bepaalde besluiten. Ik ben van mening dat als aan overschrijding van de termijn van de bovengenoemde beschikkingen omtrent vergunning of ontheffing een rechtsgevolg, anders dan eerder genoemde appellabiliteit op grond van de Awb, dient te worden verbonden, dat rechtsgevolg beter in samenhang met vergelijkbare beschikkingen en termijnstellingen kan worden gezien. Ik wil dan ook graag de ontwikkeling op het gebied van het omgevingsrecht afwachten en de discussie ter zake in dat kader voeren. Thans wil ik voor de vier bovengenoemde categorieën de huidige lijn die in het wetsvoorstel voor de nieuwe Wro is opgenomen, handhaven.

Wat betreft verzoeken om vaststelling/wijziging van een bestemmingsplan of de afgifte van een projectbesluit merk ik ten slotte het volgende op. Het kenmerkende verschil tussen een aanvraag om een vergunning of ontheffing en deze aanvragen is, dat de eerste betrekking hebben op een beschikking (voor een individueel geval, dus), waarbij getoetst kan worden aan een planologisch kader, terwijl de tweede betrekking hebben op de vaststelling of wijziging van het planologisch kader zelf (en meestal geen beschikking zijn, maar een besluit van algemene strekking). In de kern moet een dergelijke aanvraag op dezelfde wijze worden gezien als een aanvraag tot aanpassing van een gemeentelijke bouw- of marktverordening, een provinciale verordening, een algemene maatregel van bestuur of een wet. Het bestemmingsplan strekt immers ter regulering van gedrag (i.c. het gebruik van de grond en de opstallen) ter bescherming van alle – soms zeer strijdige – belangen die daarin zijn verdisconteerd. Het plan is met vele waarborgen voor rechtszekerheid en rechtsbescherming voor de burger tot stand gekomen. Alleen al op grond van deze overweging acht ik het zeer onwenselijk om voor deze categorie van besluiten in het geval van een termijnoverschrijding een fictief positief besluit in de Wro op te nemen. Ik teken nog aan dat bovengenoemd artikel 6:2 Awb ook hier zijn zegenrijke functie kan vervullen.

De leden van de VVD-fractie vragen ook aandacht voor een ander onderdeel van de bestemmingsplanprocedure. Het vaststellen van een

voorbereidingsbesluit brengt met zich, dat een aanhoudingsplicht ontstaat ten aanzien van aanvragen voor bouwvergunningen. Het wetsvoorstel voorziet niet in een mogelijkheid voor het doorbreken van deze (uit het voorbereidingsbesluit voortvloeiende) aanhoudingsplicht. Deze leden zijn van mening, dat het ontbreken van deze mogelijkheid kan leiden tot vertraging. Zij vragen of het kabinet van mening is dat de Wet ruimtelijke ordening zou moeten voorzien in een mogelijkheid tot het doorbreken van aanhoudingsplichten en zo ja, welke mogelijkheden hiervoor worden gezien.

Ik ben met deze leden van mening dat het wenselijk is dat wordt voorzien in de mogelijkheid van doorbreking van de aanhoudingsplicht ten aanzien van een beslissing op bouwaanvragen. Voor de aanlegvergunning is in het onderhavige wetsvoorstel al voorzien in een regeling terzake. In artikel 3.11, vijfde lid, zoals dit volgens de hierbij gaande nota van wijziging is vernummerd, is geregeld dat met doorbreking van de aanhoudingsplicht een aanlegvergunning kan worden verleend als de aanvraag een werk of de werkzaamheid betreft ten aanzien waarvan een projectbesluit, een tijdelijke ontheffing of een ontheffing voor zogenaamde kruimelgevallen aan de orde is. Bij de Invoeringswet, die de gevolgen van de Wet ruimtelijke ordening, na aanvaarding, voor andere wetten zal regelen, zal in een soortgelijke regeling voor bouwvergunningen in de Woningwet worden voorzien.

De leden van de SP-fractie onderschrijven tot mijn genoegen de in de tweede nota van wijziging opgenomen financiële prikkel om gemeenten te stimuleren hun bestemmingsplannen tijdig te actualiseren. Zij wijzen er echter op dat aanvragers van een vergunning die niet past in het vigerende plan toch gedupeerd kunnen worden door een lakse gemeente, waarbij zij een concreet voorbeeld noemen. Zij merken op dat de suggestie van de leden van de PvdA-fractie om in dergelijke gevallen een schadeclaim jegens de gemeente mogelijk te maken hun te ver gaat, maar zij zien hier nog wel een knelpunt.

De burger die iets wil realiseren in afwijking van het bestemmingsplan, was en blijft afhankelijk van de medewerking van het gemeentebestuur bij zijn plannen. Anders dan onder de huidige WRO is het echter mogelijk om zonder actie van de gemeente (het nemen van een voorbereidingsbesluit of het ter inzage leggen van een ontwerp-bestemmingsplan) toch een verzoek tot het nemen van een projectbesluit bij de gemeenteraad in te dienen. Tegen afwijzing ingevolge artikel 3.8d van een dergelijke aanvraag kan men bezwaar en beroep aantekenen.

Verder zou ik de effecten van de nieuwe sanctie willen afwachten voordat ik van een knelpunt zou willen spreken.

## **8. De nieuwe bestemmingsplanprocedure**

### *Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb*

De leden van de CDA-fractie vragen het kabinet om een reactie op de door IPO en VNG gemaakte kanttekening betreffende de coördinatie van de Wet ruimtelijke ordening en de Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb. Deze leden vragen of dit moet leiden tot aanvulling of aanpassing van het voorliggende wetsontwerp en/of andere wetten.

Met ingang van 1 juli 2005 is de Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb in werking getreden. Hierbij is wijziging gebracht in de gang van zaken rond het beroep in twee instanties. Indien een besluit is voorbereid met toepassing van de uniforme openbare

voorbereidingsprocedure (u.o.v.), gaat aan een hiertegen ingesteld beroep niet langer een bezwaarprocedure vooraf. Besluiten die niet met toepassing van de u.o.v. zijn voorbereid, maar met de eenvoudige procedure van hoofdstuk 4 Awb, moeten, als daartegen beroep wordt ingesteld, wel eerst een bezwarenprocedure doorlopen voordat beroepen daartegen in behandeling worden genomen.

Bij de Aanpassingswet is naar analogie van de thans in de huidige WRO geldende procedures voor vrijstelling op de voorbereiding van een besluit omtrent ontheffing en het projectbesluit de u.o.v. van toepassing verklaard.

De door IPO en VNG gemaakte kanttekening betreft het punt dat bij een aanvraag omtrent bouwvergunning die gepaard is gegaan met een ontheffing of met een projectbesluit, de besluitvorming omtrent de bouwvergunning gelijktijdig, en in samenhang, plaatsvindt met toepassing van de u.o.v. voor de ontheffing of het projectbesluit. Indien echter de bouwvergunningaanvraag losstaand van de ontheffing of het projectbesluit wordt ingediend doorloopt deze niet de u.o.v., maar slechts de eenvoudige procedure. De bouwvergunningprocedure kent in alle gevallen voorafgaand aan het beroep in twee instanties een bezwarenprocedure maar de ontheffing en het projectbesluit, waarvoor de u.o.v. is voorgeschreven, kennen alleen een beroep in twee instanties. VNG en IPO achten deze benadering wetstechnisch onelegant en complex en zij vrezen voor problemen in de uitvoering. Bovendien wordt huns inziens gebroken met de beoogde uniformerende werking van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), aangezien er een uitzondering wordt gecreëerd op de systematiek van genoemde wet.

Het door IPO en VNG gesignaleerde probleem is gelegen in de omstandigheid dat het besluit op een aanvraag om bouwvergunning als zodanig niet met toepassing van afdeling 3.4 Awb wordt voorbereid. Het probleem wordt verholpen door de toepassing van de coördinatieregeling, neergelegd in artikel 3.21. Samenlopende aanvragen (om ontheffing of om een projectbesluit enerzijds, en om een bouwvergunning anderzijds) worden dan daadwerkelijk in alle stadia gezamenlijk behandeld. Of de coördinatieregeling kan worden toegepast zal in eerste aanleg een zaak zijn van de aanvrager zelf en in voorkomend geval van de gemeente die in overleg met de aanvrager wellicht kan bevorderen dat dergelijke aanvragen, indien apart ingediend, gevoegd kunnen worden en dan gezamenlijk worden voorbereid, met toepassing van de u.o.v. Ingevolge artikel 3:10 Awb kan de gemeente overigens ook besluiten de uniforme openbare voorbereidingsprocedure op bepaalde aanvragen om bouwvergunning van toepassing te verklaren.

Overigens zal artikel 49, vijfde lid, van de Woningwet in het kader van de Invoeringswet nog nader worden bezien.

## **9. Belangrijke vernieuwingen**

### *Andere rol voor de provincie*

De leden van de CDA-fractie zien dat naar aanleiding van het vervallen van de goedkeuring van het bestemmingsplan door gedeputeerde staten in de nu voorliggende voorstellen een maatschappelijke discussie op gang is gekomen. Er worden suggesties gedaan om deze goedkeuring voorlopig te handhaven en een zodanige bepaling op te nemen dat deze goedkeuring na een evaluatie van de nieuwe wet na bijvoorbeeld vijf jaar alsnog zou kunnen vervallen. Het omgekeerde wordt ook als mogelijkheid genoemd. Deze leden vragen of in de wet een facultatieve provinciale goedkeuringsbevoegdheid opgenomen zou kunnen worden. Zij denken hierbij bijvoorbeeld aan de mogelijkheid dat provincies in hun provinciale verordening, gericht op de bestemmingsplannen voor gemeenten,

opnemen dat onder strikte voorwaarden gemeenten het bestemmingsplan ter goedkeuring moeten voorleggen aan gedeputeerde staten. Het gaat hierbij in hun ogen wel om een maatregel die niet generiek gekozen mag worden. Die leden denken dan aan situaties, zoals regionale afstemming van ruimtelijke ontwikkelingen, die het wenselijk maken dat het bestuur van de provincie dit instrument in handen krijgt.

In het wetsvoorstel is gekozen voor een duidelijk onderscheid tussen de verantwoordelijkheden van de verschillende overheden, waarbij elke bestuurslaag de beschikking krijgt over bevoegdheden om zijn eigen verantwoordelijkheid waar te maken. De leden van de CDA-fractie merkten eerder in het verslag op, dat zij zich kunnen vinden in het vervallen van de provinciale goedkeuring. Ik ben blij met deze ondersteuning. Een zwakke plek in het wetsvoorstel heb ik toen op hun voorstel aangevuld. De provincies (en het Rijk) zullen immers:

- tijdens de bestemmingsplanprocedure beoordelen of het ontwerp-plan aansluit bij, dan wel adequaat rekening houdt met, het provinciale of rijksbeleid dan wel met de ruimtelijk relevante belangen van provincie of Rijk ten aanzien van het in het plan begrepen gebied;
- de bevoegdheid hebben om in een algemene regeling vooraf randvoorwaarden of kwaliteitseisen te stellen waaraan bestemmingsplannen dienen te voldoen;
- een aanwijzing kunnen geven, en
- de bevoegdheid hebben om zelf een bestemmingsplan vast te stellen.

Het nieuw op te stellen Besluit ruimtelijke ordening zal verder, zoals thans, bewerkstelligen dat een gemeente waar nodig bij de voorbereiding van een bestemmingsplan bestuurlijk overleg pleegt. Het ligt voor de hand dat de opvattingen van de provincie over de in het geding zijnde provinciale belangen in dat bestuurlijk overleg met de gemeente naar voren worden gebracht. Tijdens dat bestuurlijk overleg zullen gedeputeerde staten zonnodig wijzen op de ter zake relevante kaders, die zijn vastgelegd in een of meer algemeen verbindende voorschriften, en eventuele nadere opvattingen over de gevolgen van het desbetreffende bestemmingsplan voor het regionaal of provinciaal planologisch beleid naar voren brengen. Zou blijken dat een gemeente een bestemmingsplan wenst vast te stellen dat niet harmonieert met de geëxpliciteerde provinciale belangen, dan weet de gemeente dat de provincie zelf de mogelijkheden heeft om te interveniëren, zodat alsnog het provinciale planologische beleid kan worden gerealiseerd.

Om deze reden heb ik fundamenteel bezwaar tegen een vorm van facultatieve goedkeuring zoals de leden van de CDA-fractie als eventuele mogelijkheid opperen. In dit oordeel word ik overigens gesteund door het IPO en de VNG.

De leden van de CDA-fractie doen een suggestie die kan worden aangeduid met «negatieve aanwijzing». Deze leden ontleen die gedachte aan voorstellen, die leven in de kring van IPO en VNG. Zij verzoeken die suggestie te onderzoeken en deze te vergelijken met de hiervoor genoemde «kan» bepaling. Verder vragen zij het kabinet op dit punt met een concreet voorstel te komen.

Hierboven schetste ik de op dit moment in het wetsvoorstel opgenomen bevoegdheden van de provincies om het provinciaal ruimtelijk beleid te effectueren. Mede dankzij de door mij gewaardeerde inzet van provincies en gemeenten bij het doordenken van het nieuwe instrumentarium van het wetsvoorstel in de praktijk, heb ik met hen geconstateerd dat de in het wetsvoorstel geboden provinciale interventiemogelijkheden aan het slot van een bestemmingsplanprocedure niet altijd effectief of efficiënt zijn. Een fictief voorbeeld kan dat verduidelijken.

Stel dat in een provincie een intensief afwegingsproces heeft plaatsgevonden over een locatiekeuze van een regionaal bedrijventerrein waar ruimte moet zijn voor bedrijven in de zware milieucategorieën. Aan het

slot van dat proces ziet een gemeente aankomen dat de keuze komt te vallen op een industriegebied waar de betreffende gemeente kleinschaliger en meer milieuvriendelijker bedrijven had gewild en waarnaast zij ook woningbouw zou willen realiseren. Om haar eigen plannen te effectueren brengt de gemeente een bestemmingsplan in procedure waarbij woningbouw en andere gevoelige bestemmingen mogelijk worden aan de rand van het beoogde industrieterrein. Met voorbijgaan aan de door de provincie ingebrachte zienswijze dat die beoogde bestemming in strijd is met het provinciaal ruimtelijk beleid, besluit de gemeenteraad toch door te zetten en stelt het bestemmingsplan ongewijzigd vast.

In het bevoegdheidsstelsel van het wetsvoorstel, zoals het nu luidt, zou de provincie een aanwijzing kunnen overwegen, inhoudende dat de gemeente het bestemmingsplan zodanig moet aanpassen dat de door de provincie beoogde functie van het industrieterrein kan worden geëffectueerd. Het is dan evenwel de vraag of de gemeenteraad die aanwijzing zomaar zou opvolgen. Ervan uitgaande dat dit niet het geval is, rest de provincie vervolgens nog (slechts) de mogelijkheid om zelf een bestemmingsplan vast te stellen voor het industrieterrein en de daaromheen liggende omgeving. In een dergelijke situatie komt de provincie ongewild in een positie dat zij een keuze moet gaan maken uit de vele mogelijke bestemmingen die het «bufferzonegebied» kan krijgen. Zij begeeft zich dan op het terrein van de lokale ruimtelijke ordening. Los van de vraag of dat volgens het wetsvoorstel kan, wordt de provincie dan – zoals het IPO omschrijft – in de gemeentelijke belangenafweging gezogen. Mede op basis hiervan ben ik tot de conclusie gekomen dat voor met dit voorbeeld vergelijkbare situaties de provinciale bestemmingsplanbevoegdheid verder gaat dan noodzakelijk is maar ook dat de (proactieve) aanwijzing, zoals nu in het wetsvoorstel opgenomen, onvoldoende effectief is.

Gehoor gevend aan het verzoek van de leden van de CDA-fractie, heb ik besloten de reeds in het wetsvoorstel opgenomen figuur van de aanwijzing te verbeteren door met zoveel woorden deze negatieve aanwijzing, die ik liever als «reactieve aanwijzing» zou willen aanduiden, hieronder te begrijpen. Met die aanpassing van het wetsvoorstel wordt aan gedeputeerde staten de mogelijkheid geboden om indien een (onderdeel van een) vastgesteld bestemmingsplan strijdig is met een geëxpliciteerd provinciaal belang, dat bestemmingsplan of het desbetreffende onderdeel daarvan niet in werking te laten treden. Bij toepassing daarvan blijft het vigerende bestemmingsplan op dit punt gewoon van kracht. De gemeente behoudt dan overigens de mogelijkheid om met inachtneming van die aanwijzing haar lokale verantwoordelijkheid voor een goede ruimtelijke ordening in te vullen en waar te maken. Met de VNG en het IPO verwacht ik dat deze aanwijzingsvorm voor veel situaties een effectief middel is binnen de al in het wetsvoorstel voorziene interventiemogelijkheden. De waarborgen voor een correct gebruik van deze bevoegdheid liggen in de vereiste motivering, die doorgaans reeds daaraan voorafgaand in het bestemmingsplanproces op tafel is gekomen.

De voordelen van deze aanpassing ten opzichte van een «facultatieve goedkeuring» zijn mijns inziens evident. Een besluit omtrent goedkeuring zal altijd extra tijdsbeslag betekenen in de totstandkomingsprocedure van het bestemmingsplan. Een besluit omtrent goedkeuring betreft zonder meer het gehele plan. Hier doet een eventuele facultatieve uitoefening van de goedkeuringsbevoegdheid niet aan af. De reactieve aanwijzing belemmert de totstandkoming van het plan als zodanig niet; de versnelling van de totstandkomingsprocedure van het bestemmingsplan blijft gehandhaafd.

De reactieve aanwijzing beperkt zich tot het desbetreffende gedeelte van het plan; slechts dit gedeelte wordt van inwerkingtreding uitgesloten. Voor dit gedeelte blijft het eerdere bestemmingsplan van kracht. Het is dan aan de gemeente om te beoordelen of zij dit zo wil laten of dat zij alsnog op de betrokken grond nieuwe bestemmingen of nieuwe

bestemmingsregels wil vaststellen. Kenmerk van de reactieve aanwijzing is dat zij incidenteel en alleen in specifieke situaties zal worden gebruikt. Ik verwacht dat deze aanpassing van het wetsvoorstel verder bewerkstelligt dat het Rijk en de provincies hun bevoegdheid om een bestemmingsplan vast te stellen minder vaak behoeven in te zetten en dat die bevoegdheid wordt aangewend voor die situaties waarin de inhoudelijke en procedurele regie voor de planologische regeling tot de verantwoordelijkheid van die hogere instanties wordt gerekend. Daarmee versterkt het voorstel het adagium uit de Nota Ruimte «decentraal wat kan, centraal wat moet». Bovendien worden de administratieve lasten voor de gemeenten hierdoor zoveel mogelijk beperkt.

### *Bezwaar en beroep*

De door de leden van de CDA-fractie gewenste bekorting van de termijn voor bezwaren komt in het wetsvoorstel tot zijn recht, zo verklaren zij. Deze leden willen dat de belanghebbenden daarbij ook tijdig worden betrokken. Zij moeten zich bij de desbetreffende overheidsinstantie vanaf het moment dat er een procedure voor bijvoorbeeld een herziening van een structuurvisie of de toepassing van een projectprocedure of voor de aanpassing van een bestemmingsplan wordt gestart, op een «attenderingslijst» kunnen laten plaatsen, waarbij deze leden nog aantekenen dat het hier om de geldende belanghebbenden gaat. Op de dag vóórdat de bezwarentermijn gaat lopen krijgen de mensen op de attenderingslijst per post of e-mail een melding van de start en duur van de termijn en van de manier waarop men kennis kan nemen van het voorgenomen besluit. Deze leden vragen of het kabinet bereid is een dergelijke benadering in de wet op te nemen.

Voordat ik concreet antwoord op de gestelde vraag wil ik een paar vermoedelijke misverstanden, die uit de vraagstelling zouden kunnen worden opgemaakt, ophelderen. Uit de vraagstelling leid ik af dat de leden van de CDA-fractie ervan uit gaan dat de totstandkoming van een structuurvisie langs een bepaalde vaste procedure, met de in dit verband nogal zware waarborgen die de Awb daaraan verbindt, verloopt. Echter, slechts indien een structuurvisie onderwerpen bevat die het opstellen van een strategische milieubeoordeling vergen, zal na aanvaarding en inwerkingtreding van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de richtlijn nr. 2001/43/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (PbEG L 197) (milieu-effectrapportage plannen) bij het opstellen van het milieueffectrapport de daarbij behorende voorbereidingsprocedure ingevolge de Wet milieubeheer doorlopen moeten worden.

Voor andere structuurvisies geldt dit niet. Ten aanzien van deze andere structuurvisies heb ik herhaaldelijk uiteengezet dat ik een dergelijke procedure niet wenselijk acht. Mijn antwoord moet dus in dat licht worden gelezen. Dit laat overigens onverlet dat de gemeente of provincie zelf kan bepalen dat artikel 150 van de Gemeentewet onderscheidenlijk artikel 147 van de Provinciewet van toepassing zal zijn op de voorbereiding van de structuurvisie.

In hun vraag spreken de leden van de CDA-fractie over «geldende» belanghebbenden. Helemaal duidelijk is de vraagstelling op dat punt niet, maar ik houd het ervoor dat zij ervoor pleiten dat alleen belanghebbenden die ook werkelijk aan de wettelijke vereisten voldoen op de door hen voorgestane «attenderingslijst» zouden moeten worden geplaatst. Op dat punt heb ik – los van de opstelling van de lijst zelf – aarzelingen. Ik zou willen voorkomen dat de uitvoerende dienst reeds bij het opstellen van een dergelijke lijst, dus aan het begin van de procedure, zou moeten beoordelen wie wel en wie niet als belanghebbende in de zin van de wet



kan worden aangemerkt. Anders gezegd: aan de al dan niet plaatsing op de lijst zou een belanghebbende geen rechten voor de rest van de procedure moeten kunnen ontleen.

Omgekeerd zou ik er ook moeite mee hebben als fouten bij het plaatsen op de lijst (het feit dat iemand ten onrechte niet, of niet juist – met een foutief adres bijvoorbeeld – daarop is vermeld), consequenties voor de verdere procesgang zouden kunnen hebben. Als voor een dergelijke lijst zou worden gekozen zou die naar mijn mening louter als een ondersteunende, extra service aan de burger moeten worden opgezet. Extra bestuurlijke lasten ten gevolge van een dergelijke service zou ik willen voorkomen.

Een derde onduidelijkheid in de vraagstelling is het moment, en de wijze waarop aan de belanghebbenden kenbaar zou moeten worden gemaakt dat zij in de gelegenheid worden gesteld om zich op de lijst aan te melden.

Op grond hiervan meen ik stellig dat opvolging van de door genoemde leden gesuggereerde attentielijst tot ongewenste juridische effecten en tot verhoging van administratieve lasten voor de gemeenten zal leiden.

## **10. Projectbesluitmodule**

De leden van de CDA-fractie memoreren dat zij uit diverse delen van het land berichten krijgen dat tijdelijk gebruik ten behoeve van evenementen door gemeentebesturen niet meer wordt toegestaan. Dit vloeit voort uit een uitspraak van de Raad van State uit 2002 waarbij goedkeuring wordt onthouden aan een gedeeltelijke herziening van het bestemmingsplan om een locatie voor maximaal 20 dagen te bestemmen als evenemententerrein. De Raad van State heeft deze periodieke, gedeeltelijk afwijkende bestemming niet willen goedkeuren in een gebied dat als geheel de ruimtelijke bestemming van «agrarisch kernrandgebied» heeft. Op diverse plaatsen in Nederland is sprake van zomerfeesten, oogstfeesten, schuttersfeesten en meestal wordt hiervoor gebruik gemaakt van een zogenoemd evenemententerrein. Een evenemententerrein heeft in veel gevallen een andere bestemming en wordt gedurende het hele jaar ook volgens die bestemming gebruikt. Het gaat daarbij ook om bijvoorbeeld landbouwgrond. Door de uitspraak van de Raad van State dreigt een traditie van soms vele honderden jaren verloren te gaan. Het is feitelijk het afbreken van cultuurhistorisch belangrijk gebruik. Om toch het gewenste doel te bereiken moet een artikel 19 procedure gestart worden met alle kosten van dien. De leden van de CDA-fractie vragen het kabinet met een praktische en werkbare oplossing te komen voor dit probleem. Deze oplossing moet wellicht in de wet worden opgenomen om op die manier te komen tot het beschermen van evenementen die gedurende vele jaren onderdeel uit maken van cultuur-historische eigenheid van betreffende gemeenten en regio. Gedacht kan daarbij worden aan een vorm van tijdelijk gebruik voor slechts enkele dagen (inclusief voorbereiding en ontmantelen).

Zonder op de achtergronden van de door de leden van de CDA-fractie in het algemeen aangeduide casus in te gaan, wil ik graag een nadere toelichting geven op het vraagstuk van het tijdelijk afwijken van een in een bestemmingsplan opgenomen bestemming met bijbehorende regels. Het wetsvoorstel bevat met artikel 3.15 een voorziening die burgemeester en wethouders de mogelijkheid biedt met het oog op de voorziening in een tijdelijke behoefte voor een bepaalde termijn ontheffing te verlenen van een bestemmingsplan. Dit artikel ziet met name op incidentele omstandigheden en gevallen waarin tijdelijk een ander gebruik van de grond noodzakelijk of aangewezen is dan in gevolge de bestemming of de met het oog daarop gestelde regels is toegestaan. Voorbeelden daarvan zijn opgenomen in de artikelsgewijze toelichting van de Memorie van

toelichting. In de lijn van de jurisprudentie van het huidige artikel 17 WRO is deze wettelijke bevoegdheid niet bedoeld om met een zekere regelmaat op een bepaalde plek activiteiten toe te staan die naar hun aard of uitstraling een planologische impact hebben. Indien aan een bepaalde plek een maatschappelijke functie wordt toegekend voor het met een bepaalde regelmaat houden van bijvoorbeeld kermissen, popconcerten of feesten, is niet sprake van een tijdelijke behoefte maar van een permanente behoefte aan tijdelijke activiteiten. Mede gelet op de invloed op de omgeving van dergelijke activiteiten en dus de planologische relevantie daarvan acht ik het dan ook gewenst dat over de toekenning van de bestemming «manifestatieterrein», «feestterrein» of «kermisterrein» aan een bepaald grondstuk van de gemeente een maatschappelijke consensus bestaat. De bestemmingsplanprocedure is daarvoor bij uitstek geschikt. Technisch kan dat geschieden door dat grondstuk expliciet die exclusieve bestemming te geven dan wel daaraan een dubbelbestemming te geven, die het houden van evenementen mede omvat.

Een andere regeling voor het (eventueel tijdelijk) afwijken van een bestemmingsplan bevat het wetsvoorstel met artikel 3.6, waarbij wordt voorzien in de mogelijkheid dat bij een bestemmingsplan aan burgemeester en wethouders de bevoegdheid kan worden toegekend om met in achtneming van de in het plan vastgelegde regels ontheffing kunnen verlenen van gebruiksbepalingen. Aan zo'n ontheffing kunnen burgemeester en wethouders beperkingen of voorschriften verbinden. Bij het vaststellen van een bestemmingsplan zal de raad mede in de overwegingen moeten betrekken of daarin een regeling wordt opgenomen voor het houden van evenementen.

Naar mijn opvatting biedt het wetsvoorstel adequate mogelijkheden voor evenementen en evenementsterreinen en om festiviteiten die al vele jaren onderdeel uitmaken van cultuurhistorische eigenheid van bepaalde gemeenten en regio's planologisch in te passen. Mocht in de toekomst blijken dat behoefte is aan een andere en meer generieke regeling voor het verlenen van ontheffingen van bestemmingsplannen voor evenementen, dan biedt artikel 3.16 van het wetsvoorstel de mogelijkheid om daartoe bij algemene maatregel van bestuur een voorziening te treffen. Daartoe zie ik op dit moment geen aanleiding.

De leden van de SP-fractie onderschrijven de wenselijkheid om de figuur van het projectbesluit in de wet op te nemen, ter aanvulling op de normale bestemmingsplanprocedure. Zij vrezen echter dat de verplichting om het projectbesluit op te nemen in het bestemmingsplan wel tot hoge extra kosten zal leiden, ook al stelt het kabinet dat dubbele rechtsbescherming en dubbele onderbouwende studies worden uitgesloten.

De productie van bestemmingsplannen is desondanks een kostbare zaak, het is dus aannemelijk dat gemeenten worden opgezadeld met hoge extra kosten indien elk projectbesluit verwerkt moet worden in het bestemmingsplan. Als het aantal projectbesluiten in de toekomst in dezelfde orde van grootte ligt als het aantal artikel 19 WRO procedures nu, gaat het voor middelgrote gemeenten om enkele tientallen procedures per jaar. Deze leden vragen hoe het kabinet de uitvoeringskosten van deze figuur heeft vastgesteld.

Ik wijs er allereerst op dat de gemeente zelf de keuze heeft om de uitvoering van een bepaald project, dat in strijd is met een geldend bestemmingsplan, te laten lopen via een projectbesluit en een daaropvolgende (partiële) aanpassing van het bestemmingsplan of direct via een aanpassing van het betrokken gedeelte van het bestemmingsplan. Zij heeft dus ook zelf in eerste aanleg het kostenvraagstuk, waarvoor de leden van de SP-fractie de aandacht vragen, in de hand.

De kosten van een projectbesluit zelf en die van een daarmee overeenkomende directe wijziging van het bestemmingsplan zullen elkaar niet veel

ontlopen. Aan de toepassing van beide instrumenten zal enig onderzoek vooraf moeten gaan, beide zullen moeten worden vastgelegd, de beoogde bestemmingen zullen moeten worden aangegeven op kaarten, in analoge of digitale vorm, en worden voorzien van bijbehorende regels, en beide zullen voor hun totstandkoming de u.o.v. moeten doorlopen. Het is voor mij dan ook nog steeds de vraag of gemeenten of projectontwikkelaars in de praktijk niet de voorkeur zullen geven aan een directe aanpassing van het bestemmingsplan in plaats van een getrapte procedure van het projectbesluit, gevolgd door de implementatie hiervan in het bestemmingsplan.

Het enige wat bij een projectbesluit kan ontbreken maar wat dan later in de hierop volgende aanpassing van het bestemmingsplan moet worden opgenomen, zijn regels omtrent het beheer van het project. Dit is dan ook het enige onderdeel met betrekking tot het project waaromtrent bij de implementatie in het bestemmingsplan nog discussie kan ontstaan of zienswijzen kunnen worden ingediend. Het ligt in de rede, dat naarmate die beheersregels dichter blijven bij de omschrijving van het beoogde doel en de voorgenomen functie van het project, er minder discussie over die beheersregels zal ontstaan en deze dus minder aanleiding zullen geven tot extra hoge voorbereidings- en procedurekosten.

Als in een bepaald plangebied in een jaar tijd verschillende projectbesluiten zijn genomen kunnen deze tezamen in één procedure in het bestemmingsplan worden ingepast.

Bovendien wijs ik in dit verband op artikel 3.8e, tweede lid. Ter voorkoming van bestuurslasten en uit een oogpunt van proceseconomie is daar bepaald dat onder de aangegeven omstandigheden de aanpassing van het desbetreffende gedeelte van het bestemmingsplan samen kan gaan met een 10-jaarlijkse actualisering van het bestemmingsplan. Van extra kosten is in een dergelijk geval geen sprake.

Gaat het om een samenstel van projectbesluiten of om een projectbesluit dat een aantal samenhangende projecten bevat, dan zal onder de in genoemd artikellid aangegeven omstandigheden de implementatie van dat project of die projecten in het bestemmingsplan in één keer gelijktijdig in plaats van stuk voor stuk kunnen plaats vinden. De extra kosten van implementatie van dat project of die projecten in het bestemmingsplan kunnen dan over het totale aantal worden omgeslagen.

## **11. De uitvoerings- en handavingsaspecten**

De leden van de CDA-fractie vinden handhaving van ruimtelijk beleid belangrijk. Dit schept voor de burger duidelijkheid en bevordert de rechtsgelijkheid. Deze leden zijn van oordeel dat iedere overheidslaag verantwoordelijk is voor de handhaving van het eigen ruimtelijke beleid en vinden daarom dat het zogeheten «gat van Weerselo» dient te worden gedicht. Zij menen verder dat de provincie op grond van haar ruimtelijke ordeningstaak bij juridische procedures moet worden erkend als belanghebbende bij de handhaving. De leden van de CDA-fractie vragen zich af of het voorliggende wetsontwerp hierin voorziet en of het kabinet anders alsnog bereid is met een voorstel hiertoe te komen.

In antwoord op deze vraag merk ik op dat ik gaarne een precisering aanbreng in de beschrijving van deze leden van de verdeling van de verantwoordelijkheden op het terrein van de handhaving van de regels die uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening zijn gesteld. In het voorstel van wet is de lijn gekozen dat burgemeester en wethouders in beginsel zijn belast met de zorg voor de handhaving van deze regels, van welk bestuursorgaan deze regels ook afkomstig zijn. Uiteraard zullen provincie en Rijk vanuit de zorg voor de aan hen in de Wro toevertrouwde belangen erop attent zijn dat burgemeester en wethouders bij de uitoefening van hun handhavingstaak provinciale en nationale belangen mede

zullen betrekken. In zoverre dragen zowel het Rijk als de provincie verantwoordelijkheid voor de handhaving. Daarvan dient dan het toezicht op de uitvoering en de handhaving, het zogenaamde tweedelijns toezicht, te worden onderscheiden. Dat toezicht is specifiek aan de bij besluit van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer aangewezen ambtenaren toegewezen.

Het probleem waarop deze leden doelen, betreft niet zozeer het toezicht, als wel de mogelijkheid voor het college van gedeputeerde staten om als belanghebbende op te komen voor de aan hem toevertrouwde belangen. In de uitspraak in de zaak over een handhavingsskwestie die speelde in de gemeente Weerselo, werden gedeputeerde staten door de Afdeling bestuursrechtspraak onder de huidige WRO niet als belanghebbende in de zin van artikel 1:2, tweede lid, van de Awb aangemerkt. De Afdeling sprak uit dat «met betrekking tot de besluitvorming inzake het verzoek om toepassing van bestuursdwang van appellanten sub 2 (gedeputeerde staten van Overijssel) niet kan worden gezegd dat de belangen in geding hun als zodanig zijn toevertrouwd. Het innemen van een ander standpunt zou betekenen dat de bevoegdheidsverdeling tussen gedeputeerde staten en burgemeester en wethouders zoals de wetgever die in de WRO heeft neergelegd, zou worden doorkruist.» Aangezien er in de zaak-Weerselo geen twijfel over kon bestaan dat bij het verzoek om handhaving van het bestemmingsplan in geding belangen meespeelden die gedeputeerde staten zich, mede blijkens het streekplan, hadden aangetrokken, was dat enkele feit voor de Afdeling kennelijk niet doorslaggevend om aan te nemen dat gedeputeerde staten als belanghebbende in de zin van artikel 1:2, tweede lid, Awb moesten worden aangemerkt. De Afdeling betrok in de rechterlijke toets blijkbaar ook de totale bevoegdheidsverdeling tussen de gemeenteraad en gedeputeerde staten.

Ik wil voorop stellen dat ik de wens van de leden van de CDA-fractie onderschrijf, dat gedeputeerde staten in rechte als belanghebbende moeten kunnen worden beschouwd bij de handhaving van een bestemmingsplan – zij het dat ik dit belanghebbende-zijn, anders dan deze leden aangeven, expliciet zou willen beperken tot de gevallen waarin belangen aan de orde zijn die als provinciale ruimtelijke belangen moeten worden aangemerkt. Verder ben ik van oordeel dat de Wro veel sterker dan de WRO aan gedeputeerde staten de mogelijkheid biedt om zelf ruimtelijk beleid ook in juridische vormen om te zetten, waarbij het criterium immer is, dat het toegekende instrumentarium alleen wordt aangewend voor de behartiging van provinciale ruimtelijke belangen. Oppervlakkig beschouwd zou er geen reden zijn om aan te nemen dat de rechter ook onder de nieuwe wet nog een uitspraak als in de zaak-Weerselo zou doen. Echter, niet kan worden uitgesloten dat de Afdeling nog immer van oordeel zou zijn dat de bevoegdheidsverdeling in de Wro – ook hier – tussen gedeputeerde staten en burgemeester en wethouders wordt doorkruist door gedeputeerde staten als belanghebbende in een handhavingsskwestie aan te merken. Om dit te voorkomen heb ik in de nota van wijziging, die bij deze nota is gevoegd, een bevoegdheid voor gedeputeerde staten opgenomen om aan burgemeester en wethouders een verzoek te doen tot het nemen van handhavingssmaatregelen indien bij de te handhaven ruimtelijke regels provinciale ruimtelijke belangen in het geding zijn. Burgemeester en wethouders zijn verplicht op dat verzoek te beslissen. Een rechtsingang voor gedeputeerde staten is daarmee zeker gesteld.

Overigens zal de bestuurlijke werkgroep-Alders in november 2005 haar advies over de inrichting en werking van het interbestuurlijk toezicht geven. Het kabinet zal zich daarna beraden over zijn standpunt terzake en de consequenties daarvan voor de verschillende interbestuurlijke toezichtsarrangementen.

De leden van de CDA-fractie hebben voorts gevraagd of het kabinet bereid is een bepaling in de wet op te nemen die het mogelijk maakt om technische en/of procedurele fouten in ruimtelijke plannen hangende de procedure voor de rechter te kunnen herstellen. Zij verwijzen daarbij naar de motie Koopmans-De Krom, en de voorstellen van de Minister van Justitie, de zogenoemde lusbepaling.

In antwoord op deze vraag wil ik onderstrepen dat ik reeds in de nota naar aanleiding van het verslag mijn positieve benadering van dit punt heb aangegeven. Ik heb daar geschreven dat ik de acties van mijn ambtgenoot van Justitie op dit terrein vooralsnog graag zou willen afwachten. Dit blijft nog steeds mijn invalshoek, en dat is ook wel mogelijk, aangezien het nog even zal duren voordat dit wetsvoorstel in werking kan treden. Van de zijde van het departement van Justitie is vernomen dat de verwachting is dat een wetsvoorstel waarin de «bestuurlijke lus» mede zal zijn vervat, begin 2006 kan worden ingediend. In dat licht opteer ik niet voor het ontwerpen van een regeling in de Wro. Nog afgezien van de onaantrekkelijkheid van een specifieke regeling voor de ruimtelijke ordening die dan te gelegener tijd weer op één lijn zou moeten worden gebracht met de algemene regeling, kost het ontwerpen van die regeling ook de nodige tijd. Daardoor treedt een vertraging op in de behandeling van dit wetsvoorstel en derhalve ook in het verdere proces voor de Invoeringswet. Zeker is, dat een specifieke regeling die ook gedegen bezien en becommentarieerd is door de VNG en het IPO, niet snel beschikbaar kan komen.

De leden van de SP-fractie vragen of de nieuwe wet een oplossing biedt voor het probleem van de verjaring bij het constateren van gebruik in afwijking van de officiële bestemming, dit naar aanleiding van eerdere vragen van de SGP-fractie met betrekking tot de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Op dit moment is een gemeente die te laat achter een vorm van illegaal gebruik komt, gedwongen om dit gebruik te gedogen. Zij vragen met name of de wet op dit punt niet expliciet zou moeten regelen dat er in de toekomst geen sprake kan zijn van verjaring. Dienaangaande merk ik op dat de bestaande situatie minder somber is dan deze leden doen voorkomen. Gemeenten komen niet door een simpel tijdsverloop, maar meestal door eigen nalaten in de positie dat zij niet langer kunnen optreden. Een goede handhaving vergt een goede periodieke controle. Daarmee kunnen de meeste illegale situaties binnen redelijke termijn worden geconstateerd. Was constatering niettemin in redelijkheid niet mogelijk dan treft de gemeente geen blaam en is van een gedogen geen sprake.

Vervolgens is het de taak van de gemeente om van haar handhavingsbevoegdheden gebruik te maken. Laat een gemeente na constatering van de illegale situatie na handhavend op te treden, dan kan daarmee naar de betrokken persoon of instantie die het in zijn macht heeft om deze situatie op te heffen, de schijn worden gewekt dat de gemeente de overtreding niet belangrijk vindt. Na een zeker tijdsverloop – nog daargelaten dat ook expliciete uitlatingen van de zijde van de gemeente daaraan kunnen bijdragen – ontstaat dan de situatie dat gemeente geen of zeer beperkte mogelijkheden heeft om handhavingsmiddelen in te zetten. In de jurisprudentie van de bestuursrechter zijn de hoofdlijnen ten aanzien van dit verspelen van recht getrokken.

Aan de VROM-inspectie is in het wetsvoorstel het tweedelijns toezicht toebedeeld, met gebruikmaking waarvan het peil van de handhaving bij de individuele gemeenten kan worden gecontroleerd, en bij ernstige vormen van achterstallige handhaving kan worden ingegrepen. Het wetsvoorstel kent daarvoor de ministeriële vorderingsbevoegdheid, in artikel 7.6.

In het licht hiervan ben ik geen voorstander van een wettelijke voorziening als gevraagd door deze leden.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
S. M. Dekker

**Schema vergelijking nul-regeling vs. conserverend  
bestemmingsplan**Nul-regeling (planologische  
basisverordening)

Inhoud

- Gebiedsbegrenzing
- Begripsomschrijving
- Vastlegging van bestaande gebruik en functies van gebouwen en gronden
- Voorschriften/beperkingen mogelijk t.a.v. gebruik van de grond en van opstallen en de toelaatbaarheid van werken
- Mogelijkheden tot afwijking (flexibiliteit)

Procedure

- Op basis van artikel 150 Gemeentewet: Afdeling 3.4 Awb: uniforme openbare voorbereidingsprocedure (u.o.v.). Onder andere een regeling voor overleg met andere overheden

Looptijd

- Looptijd kan variabel zijn

Rechtsbescherming

- Niet voor beroep vatbaar (want: verordening, artikel 8:2 Awb), tenzij expliciet is bepaald dat het wel voor beroep vatbaar is<sup>1</sup>
- «Toets in de toekomst»: tegen de verordening is niet direct beroep mogelijk, wél indirect via het op de verordening gebaseerde besluit: rechtszekerheid later

Conserverend bestemmingsplan

Inhoud

- Gebiedsbegrenzing
- Begripsomschrijving
- Vastlegging van de bestemming overeenkomstig het bestaande gebruik
- Voorschriften/beperkingen mogelijk t.a.v. gebruik van de grond en van opstallen en de toelaatbaarheid van werken
- Mogelijkheden tot afwijking (flexibiliteit)

Procedure

- Afdeling 3.4 Awb: uniforme openbare voorbereidingsprocedure (u.o.v.). Onder andere een regeling voor overleg met andere overheden

Looptijd

- Looptijd van tien jaar + (telkens) verlenging voor tien jaar

Rechtsbescherming

- Beroep bij Raad van State
- Rechtszekerheid

<sup>1</sup> De leden van de PvdA-fractie stellen voor het besluit om een nul-regeling te laten gelden een voor bezwaar en beroep vatbaar besluit van de gemeente te laten zijn.