

Vergaderjaar 2002–2003

28 916

Nieuwe regels omtrent de ruimtelijke ordening (Wet ruimtelijke ordening)

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 12 juli 2002 en het nader rapport d.d. 20 mei 2003, aangeboden aan de Koningin door de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 6 februari 2002, no. 02.000629, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting houdende nieuwe regels omtrent de ruimtelijke ordening (Wet ruimtelijke ordening).

Aanleiding voor het wetsvoorstel is de toezegging aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal om voorstellen voor een fundamentele herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) te doen.² Ook de Raad van State heeft in zijn advies over het wetsvoorstel tot wijziging van de WRO met betrekking tot de uitbouw van artikel 19 tot een zelfstandige projectprocedure (zpp) opgemerkt dat de WRO een lappendeken is geworden en herziening behoeft. Met het wetsvoorstel wordt beoogd een nieuw wettelijk instrumentarium in het leven te roepen waarmee een aantal knelpunten dat in de praktijk met de bestaande wetgeving is ontstaan, kan worden opgelost. In dit verband worden in de memorie van toelichting (paragraaf 1.2) genoemd:

- 1. de toegenomen complexiteit en schaalvergroting van ruimtelijke vraagstukken;*
- 2. de wisselwerking met maatschappelijke ontwikkelingen die hebben geleid tot een reeks van wettelijke maatregelen gericht op de verbetering van de doortastendheid van de besluitvorming over investeringsprojecten en de doorwerking van ruimtelijk provinciaal beleid en rijksbeleid. Deze maatregelen betekenen in een aantal opzichten een trendbreuk in het denken over de principes die ten grondslag lagen aan de WRO, zoals bijvoorbeeld de invoering van de projectprocedure en de concrete beleidsbeslissing op rijks- en provinciaal niveau;*
- 3. het streven naar harmonisatie van de wetgeving dat heeft geleid tot de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Deze wet heeft belangrijke gevolgen gehad voor de procedures van totstandkoming van ruimtelijke plannen en andere besluiten ingevolge de WRO, en voor de mogelijkheden voor burgers van bezwaar en beroep tegen ruimtelijke besluiten.*

In de memorie van toelichting is een aantal ambities geformuleerd voor de voorgestelde fundamentele herziening van de WRO:

- het scherper scheiden van verantwoordelijkheden;*
- het bevorderen van een duurzame samenleving;*
- het versterken van ruimtelijk samenhangende besluitvorming;*

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Algemeen Overleg over het kabinetsstandpunt inzake de wenselijkheid van een eventuele fundamentele herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, van 28 januari 1999, Kamerstukken II 1998/99, 26 200 XI, nr. 51.

- een effectievere en efficiëntere doorwerking van het ruimtelijk beleid;
- het verschaffen van toereikende bevoegdheden en handhavingsinstrumenten aan gemeenten;
- vereenvoudiging van procedures en betere rechtsbescherming;
- een betere afstemming tussen ruimtelijk beleid en grondbeleid;
- een betere afstemming van de WRO op relevante sectorwetgeving;
- het gebruikmaken van nieuwe technische ontwikkelingen, zoals digitalisering van ruimtelijke plannen.

In onderlinge samenhang bezien leveren deze ambities de volgende hoofddoelen van het wetsvoorstel op:

- A. *het bevorderen van de effectiviteit en efficiëntie van de doorwerking van de ruimtelijke besluitvorming;*
- B. *het bieden van een ruimtelijk besluitvormingskader, gericht op het totstandkomen en behoud van een duurzame leefomgeving, om door de wettelijke regeling van de ruimtelijke ordening procedureel en inhoudelijk beter af te stemmen op die van aanverwante beleidsterreinen;*
- C. *het vereenvoudigen van procedures en verbeteren van de rechtsbescherming;*
- D. *het verbeteren van de handhaving van het ruimtelijk-ordeningsbeleid;*
- E. *het beter afstemmen van de ruimtelijke ordening op het grondbeleid, in het bijzonder op het punt van de planschade.*

De Raad maakt, mede in het licht van de geformuleerde ambities en de daaruit door hem afgeleide hoofddoelen, de volgende opmerkingen over de in het wetsvoorstel gemaakte keuzen voor de fundamentele herziening van de wetgeving op het gebied van de ruimtelijke ordening. Het college is van mening dat het wetsvoorstel op een aantal onderdelen dient te worden aangepast.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 6 februari 2002, nr. 02.000629, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mijn ambtsvoorganger te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 12 juli 2002, nr. W08.02.0058/V, bied ik U hierbij aan.

1. Het nieuwe planstelsel en de bestemmingsplanprocedure

Het wetsvoorstel hanteert een consequente scheiding tussen het ontwikkelen van niet-bindende ruimtelijke visies enerzijds en de uitvoeringsstrategie in de vorm van bindende besluiten anderzijds. De ruimtelijke of planologische visies krijgen gestalte in structuurvisies op rijks-, provinciaal en gemeentelijk niveau. Planologische normstelling in de betekenis van voor burgers en bestuursorganen bindende besluiten wordt in beginsel voorbehouden aan de bestemmingsplannen. De bestemmingsplannen bepalen waar nodig de uitvoeringsstrategie, bestaande uit vergunningverlening, grondexploitatie en schadevergoeding. Het wetsvoorstel grijpt hiermee terug op de oorspronkelijke opzet van de WRO, waarin alleen de bestemmingsplannen een bindend karakter droegen en bindende besluiten in indicatieve plannen als het streekplan en het regionaal structuurplan niet voorkwamen, terwijl er ook van planologische kernbeslissingen nog geen sprake was. Het wetsvoorstel komt hiertoe om twee redenen. Enerzijds wordt geconstateerd dat de huidige ruimtelijke plannen een hybride karakter hebben gekregen; indicatief met bindende elementen en bindend met indicatieve elementen.

In de tweede plaats wil het voorstel de bestemmingsplannen als enig bindend plan centraal stellen; zij worden voor het gehele grondgebied van de gemeente verplicht, hun totstandkomingsprocedure wordt vereenvoudigd en hun reikwijdte verbreed. Hoe ver die verbreding gaat en wat daarbij de verhouding moet zijn tot andere ruimtelijke en niet-ruimtelijke wetgeving is echter nog niet duidelijk. De Raad gaat daar in de navolgende paragraaf op in.

In deze opzet passen geen bindende elementen in andere plannen. Indien bindende besluitvorming op rijks- of provinciaal niveau noodzakelijk wordt geacht, krijgt dit de vorm van instructies of van rijks- of provinciale bestemmingsplannen. Verder past in deze opzet evenmin een mogelijkheid van planologische projectbesluiten, zoals deze met de verzelfstandiging van de artikel 19-procedure in de laatste wijziging van de wet is opgenomen. Tenslotte wordt de vrijstellingsmogelijkheid van artikel 19 afgeschaft.

In de nieuwe opzet nemen structuurvisies de plaats in van de gemeentelijke en regionale streekplannen, de streekplannen en de planologische kernbeslissingen (pkb's). Deze structuurvisies binden alleen het betrokken bestuursorgaan zelf. Zij bevatten geen bindende elementen voor burgers of andere bestuursorganen. Hiermee wordt een einde gemaakt aan een ontwikkeling van de afgelopen jaren, waarin de pkb's en streekplannen juridisch bindende elementen in de vorm van concrete beleidsbeslissingen of besluiten gingen bevatten. Dit betekent een fundamentele breuk met het stelsel van de huidige WRO en met de recente wijziging van deze wet. Het deze recente wijziging legde de ontwikkeling in de jurisprudentie op het punt van de concrete beleidsbeslissing in pkb's, streekplannen en regionale structuurplannen in de wet vast.

Het uitsluiten van bindende elementen in de oorspronkelijk indicatieve plannen draagt bij aan de overzichtelijkheid van het ruimtelijke planningsstelsel. Het wetsvoorstel herstelt in dit opzicht de oorspronkelijke functie van streekplannen, structuurplannen en planologische kernbeslissingen. Bedacht moet overigens worden dat de figuur van de concrete beleidsbeslissing tot stand is gekomen tegen de achtergrond van de vereisten van artikel 6 van het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden ter voorkoming van een beroep op de burgerlijke rechter tegen onderdelen van ruimtelijke plannen.

Voor het provinciaal planologisch beleid en voor de positie van de provincies in het algemeen zal het wetsvoorstel naar de mening van de Raad echter ernstige consequenties hebben. Het provinciale steekplanwerk heeft in de afgelopen halve eeuw een sterke ontwikkeling doorgemaakt. Steeds is beklemtoond dat de streekplannen het scharnierpunt vormen tussen rijks-, eigen provinciaal en gemeentelijk planologisch beleid. Hoewel formeel indicatief vormt het streekplan in zijn geheel – ook los van de bindende elementen – een belangrijk oriëntatiepunt bij het opstellen van gemeentelijke bestemmingsplannen. Daarvoor in de plaats komt een structuurvisie, die uitsluitend zelfbinding oplevert voor het orgaan dat deze vaststelt. Gecombineerd met het vervallen van het goedkeuringsvereiste bij bestemmingsplannen zal dit naar de verwachting van de Raad leiden tot een sterke vermindering van de betekenis van het provinciale ruimtelijke beleid. Bij het stellen van bepaalde prioriteiten moeten er keuzes worden gemaakt. Maar de prioriteiten van het wetsvoorstel kunnen slechts leiden tot de conclusie dat het kabinet het belang van planologische afstemming op regionaal niveau kennelijk minder acht dan vroeger wel naar voren is gebracht. Nu de ruimtelijke ordening één van de belangrijkste taakvelden van het provinciaal bestuur vormt, komt de vraag op wat de positie van de provincies zal worden na aanvaarding van dit wetsvoorstel. Deze vraag klemt temeer nu het wetsvoorstel beoogt om de ruimtelijk samenhang in de besluitvorming te versterken en het ruimtelijk beleid effectiever en efficiënter te laten doorwerken.

De functie van bindende besluiten in rijks- en provinciale plannen wordt overgenomen door de bevoegdheid van de regering of de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer respectievelijk van provinciale staten of van gedeputeerde staten om algemene of concrete instructies te geven en door de bevoegdheid om op rijksen provinciaal niveau bindende bestemmingsplannen vast te stellen. In het vervolg van dit advies komen deze bevoegdheden aan de orde. Met de mogelijkheid van rijks- en provinciale bestemmingsplannen is nog geen ervaring opgedaan. De memorie van toelichting geeft wel een indicatie van de gevallen die voor toepassing van deze bevoegdheid in aanmerking komen, maar niet duidelijk wordt hoe groot de behoefte eraan daadwerkelijk is. Hierbij moet worden bedacht dat het wetsvoorstel nog een stap verder gaat dan de huidige regeling in de Tracéwet waarbij het tracébesluit een voorbereidingsbescherming en een vrijstelling inhoudt. Het positief bestemmen, zoals nu voorgesteld, vereist in de praktijk dat daarbij voorschriften worden gesteld en roept vooral de vraag op hoe kan worden gegarandeerd dat er een goede aansluiting blijft bestaan op de overblijvende, gemeentelijke delen van de betrokken bestemmingsplannen. De instructiebevoegdheid vervangt, stroomlijnt en verbreedt de bestaande aanwijzingsbevoegdheden, die in de praktijk zeer weinig toepassing vinden. Anders dan wordt geambieerd, leidt het wetsvoorstel in een aantal gevallen wel tot het vereenvoudigen van procedures maar niet tot een betere rechtsbescherming. Met het vervallen van het goedkeuringsvereiste bij bestemmings-

plannen vervalt tevens de mogelijkheid tot het indienen van bedenkingen tegen een vastgesteld plan. In het vervolg van dit advies gaat de Raad in op de vraag hoe deze teruggang in rechtsbescherming moet worden beoordeeld. Verder is beroep tegen algemene instructies uitgesloten, terwijl dit tegen concrete instructies alleen openstaat voor de desbetreffende gemeentebesturen. Hierdoor loopt de burger het risico achter het net te vissen wanneer hij in beroep komt tegen een onderdeel van een bestemmingsplan dat een uitwerking van een algemene of concrete instructie inhoudt. De Raad realiseert zich dat de ruimtelijke ordening in ons land onder grote druk staat en dat de huidige WRO daarvoor een te weinig effectief en inmiddels te gecompliceerd instrumentarium biedt. Het college erkent dan ook de noodzaak om te komen tot een fundamentele herziening van de wet. Het realiseert zich dat uit het nu volgens consequente lijnen ontwikkelde stelsel niet gemakkelijk elementen kunnen worden verwijderd zonder dat het hele stelsel in gevaar komt. Toch betwijfelt de Raad of het wetsvoorstel op vorengenoemde belangrijke onderdelen de juiste weg in slaat. In het vervolg van dit advies komt de Raad nog op enkele van deze onderdelen terug.

1. Het nieuwe planstelsel en de bestemmingsplanprocedure.

Met genoegen heb ik vastgesteld dat de Raad van State in zijn advies de noodzaak van een ingrijpende herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening erkent. De Raad constateert met de regering dat de huidige WRO een te weinig effectief en te gecompliceerd instrumentarium biedt voor het voeren van een dynamisch maar ook samenhangend ruimtelijk ontwikkelingsbeleid. De besluitvorming van Rijk, provincies en gemeenten over het ontwikkelen van een duurzaam leefbare omgeving moet doelmatig en efficiënt worden ingericht. Een voorwaarde daarvoor is een heldere toedeling van de verantwoordelijkheden over de drie overheidsniveaus. Een overheidsniveau dat door de samenleving verantwoordelijk wordt gehouden voor de oplossing van een ruimtelijk vraagstuk, dient ook de toereikende bevoegdheden te hebben om die verantwoordelijkheid waar te maken. In beginsel is het laagste overheidsniveau daartoe het meest geschikt omdat op dit niveau bij ruimtelijke normstelling beter rekening kan worden gehouden met relevante feiten en omstandigheden. Het kabinet onderkent met de Raad dat het, gezien de aard van de betrokken problematiek of de schaal waarop een aangelegenheid moet worden geregeld, aangewezen kan zijn dat een hoger bestuursniveau het onderwerp doelmatiger en doeltreffender kan behartigen. De keuze voor een hoger bestuursorgaan kan ook nodig zijn om een onaanvaardbare rechtsongelijkheid voor burgers te voorkomen. Het beginsel van het meest geschikte overheidsorgaan heb ik in de memorie van toelichting nader verduidelijkt.

De spanning tussen de hoge ruimtedruk en een goede ruimtelijke kwaliteit vereist dat de provincies of het Rijk kaders moeten kunnen stellen aan, of normen kunnen stellen voor, de ruimtelijke besluiten van lagere overheden. Het in het wetsvoorstel opgenomen sturingsinstrumentarium waarborgt een goede afstemming van het ruimtelijk beleid op alle niveaus. Het biedt de mogelijkheid voor een effectieve sturing op de onderdelen van het ruimtelijk beleid die van provinciaal of nationaal belang worden geacht. Het wetsvoorstel bevat daartoe een eenvoudig stelsel van bindende normen: het bestemmingsplan, en algemene regels en aanwijzingen van provincies en Rijk. Daarmee kan een op alle overheidsniveaus afgestemd ruimtelijk beleid worden bereikt. Het voorgestelde normenstelsel bevat ook toereikende bevoegdheden waarmee het Rijk een adequate uitvoering, toepassing en handhaving van Europese regelgeving met een ruimtelijke dimensie in Nederland kan bewerkstelligen.

De genoemde normen zullen veelal een basis vinden in gebiedsgerichte (structuur)visies, waarin de onderscheiden overheidsniveaus hun verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de leefomgeving uitzetten. Ik verwijs voor het belang daarvan naar hoofdstuk 2 van de memorie van toelichting.

De Raad verwacht dat het wetsvoorstel zal leiden tot een sterke vermindering van de betekenis van het provinciale ruimtelijke beleid, gelet op de aard van de structuurvisies en het vervallen van het goedkeuringsvereiste bij gemeentelijke bestemmingsplannen. Over de zorg van de Raad ten aanzien van de rol en betekenis van de provincies merk ik het volgende op.

Ruimtelijke ordening voltrekt zich in een continu proces van informatie-uitwisseling, overleg, afstemming, prioriteitenstelling en besluitvorming op verschillende ruimtelijke niveaus. De hoofdstukken 2 en 4 van de memorie van toelichting zijn naar aanleiding van het advies van de Raad aanzienlijk verbeterd, waarbij thans ook de structuur en het proces van beleidsafstemming op de drie overheidsniveaus is belicht. Het kabinet hecht grote waarde aan de afstemming van het ruimtelijke beleid op de drie overheidsniveaus. Het wetsvoorstel voorziet in adequate mogelijkheden en bevoegdheden tot een effectieve sturing. De afstemming op regionaal niveau is verzekerd door de bevoegdheden die provincies in het wetsvoorstel krijgen toebedeeld. Deze bevoegdheden zijn dezelfde als die van het Rijk. Een belangrijke afwegingsfactor bij het versnellen van de bestemmingsplanprocedures was de vraag of de thans veel tijd kostende procedure voor de goedkeuring van bestemmingsplannen door provincies zou moeten worden gehandhaafd. De huidige procedure leidt dikwijls tot dubbel werk waarbij aspecten die reeds in het vooroverleg met de provincie zijn doorgesproken, nog eens worden gezien. Ook de bedenkingenrol van de provincies bewerkstelligt een dubbeling met hetgeen reeds op gemeentelijk niveau bij de vaststelling van het bestemmingsplan aan de orde is geweest. Verder leidt de huidige goedkeuringsfiguur nogal eens tot een provinciale bemoeienis van een hoog detailniveau met het gemeentelijk beleid, hetgeen onnodig en ook ongewenst is. Het wetsvoorstel bewerkstelligt een moderne en meer zakelijke verhouding tussen gemeenten en provincies.

De afstemming van het beleid van een lagere overheid met dat van een hogere dient gestalte te krijgen door een heldere kaderstelling vooraf. De betrokken overheden weten dan binnen welke beleidskaders zij eigen afwegingen kunnen maken. Het wetsvoorstel bewerkstelligt dit door de bevoegdheid tot het stellen van algemene eisen aan bestemmingsplanbesluiten. De provincies en het Rijk kunnen bestemmingsplannen zowel tijdens als na de besluitvorming over gemeentelijke bestemmingsplannen aan die kaders toetsen. Dit zal leiden tot een andere werkwijze. Het systeem geeft de provincies toereikende mogelijkheden om deze nieuwe werkwijze toe te passen en actief een doelmatige planologische afstemming op regionaal niveau te bewerkstelligen. Het belang daarvan onderkent een ieder. Ook de effectuering van dat belang is met het wetsvoorstel niet verzwakt.

Het wetsvoorstel draagt bij tot bestrijding van stroperige besluitvorming en dus tot een grotere daadkracht van het openbaar bestuur. In het vervolg van dit rapport ga ik daar nader op in.

De Raad geeft in onderdeel 1 van zijn advies ook aandacht aan de bevoegdheid van provincies en Rijk om zelf bestemmingsplannen vast te stellen. Die bevoegdheid gaat verder dan de huidige vrijstellingsregeling in de Tracéwet. De keuze daartoe is gemaakt op aandrang vanuit de Tweede Kamer der Staten-Generaal om de centrale positie van het bestemmingsplan te versterken. De wet waarborgt een goede aansluiting van een bestemmingsplan dat door een provincie of het Rijk wordt vastgesteld, met door gemeenten vastgestelde bestemmingsplannen.

De Raad geeft verder aan dat het wetsvoorstel in een aantal gevallen niet leidt tot een betere rechtsbescherming. In het vervolg van dit rapport ga ik hierop nader in en geef ik aan op welke wijze met deze kanttekening van de Raad rekening is gehouden. Op deze plaats wil ik evenwel benadrukken dat het kabinet een goede rechtsbescherming tegen overheidsbesluiten ziet als een elementair beginsel van onze democratische rechtsstaat. Aan dat beginsel tornt het wetsvoorstel niet. Het kabinet wil bewerkstelligen dat een goede rechtsbescherming op een juiste wijze wordt gekoppeld aan de voortgang van de besluitvorming. De in het wetsvoorstel opgenomen voorstellen, zoals het beroep in één instantie en de bundeling van beroepszaken bij de voorziene coördinatieprocedures, strekken daartoe en zijn in de visie van het kabinet niet aan te merken als een teruggang in rechtsbescherming.

2. Gemeentelijke bestemmingsplannen

Integratie van milieu- en andere kwaliteitseisen

In onder meer paragraaf 2.1 van de memorie van toelichting wordt uiteengezet dat de wet mede is gericht op het bevorderen van de duurzaamheid van de

leefomgeving. De invulling van het begrip «goede ruimtelijke ordening» zal daarop worden afgestemd. Goede ruimtelijke ordening brengt dan mee dat acht wordt geslagen op kwaliteitseisen vanuit beleidsterreinen met een ruimtelijke dimensie. Dit leidt ertoe dat bij het zoeken naar een geschikte plaats voor een bepaalde activiteit niet alleen kenmerken van die plaats zelf een rol spelen, zoals ligging in het gebied, bodemgesteldheid, bereikbaarheid van voorzieningen en dergelijke, maar ook eisen die in dat gebied gesteld worden aan de kwaliteit van de leefomgeving. Het leidt er tevens toe dat in een bepaald gebied het toestaan van vormen van ruimtegebruik gepaard kan gaan met bijzondere plichten, zoals bijvoorbeeld het treffen van maatregelen om aantasting van de in dat gebied gewenste kwaliteit van de leefomgeving te voorkomen. Er is van afgezien om in de wet te bepalen welke belangen moeten worden afgewogen bij de vaststelling van een bestemmingsplan. Volstaan wordt met de verwoording van de bredere invulling van het begrip ruimtelijk ordening in de considerans (ruimtelijke kwaliteit). Verder wordt erop gewezen dat de in het wetsvoorstel geregelde bevoegdheid tot het maken van structuurvisies de bestuursorganen van elk niveau de mogelijkheid biedt om vanuit verschillende invalshoeken en beleidsterreinen hun verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de leefomgeving te expliciteren. De nadere regeling van de integratie van kwaliteitseisen vanuit verschillende beleids-terreinen wordt overgelaten aan de Kroon (artikel 3.24).

Met deze verbreding van het begrip «ruimtelijke ordening» krijgen bestemmingsplannen een ruimere reikwijdte. Op zich past dit in een ontwikkeling waarin ook nu al ruimtelijke milieukwaliteitseisen, zoals op het gebied van geluid, stank en externe veiligheid hun vertaling krijgen in bestemmingen en voorschriften. Naarmate deze verbreding echter voortgaat, neemt het aantal raakvlakken van een bestemmingsplan met andere regelingen toe. Nu al bestaat, bijvoorbeeld bij het vereisen van aanlegvergunningen een uitgebreide jurisprudentie over wat wel en wat niet meer in het kader van een bestemmingsplan mag worden geregeld. De Raad vreest dat met de verbreding van de reikwijdte van bestemmingsplannen de vraag naar de afstemming met andere wetgeving vaker aan de orde zal komen en gecompliceerder wordt. Dat zal zich vooral kunnen wreken in de uitvoerings sfeer. Omdat een «duurzame leefomgeving» niet alleen een breed, maar ook een vaag begreemd begrip vormt, ontbreken heldere afbakeningscriteria. Tegelijkertijd gaat het hier zowel onder het huidige, maar zeker onder het toekomstige recht om een essentieel onderwerp. Daarom adviseert het college de reikwijdte van de verruimde doelstelling in het wetsvoorstel zelf duidelijker af te bakenen in plaats van dit door te schuiven naar een te herzien Besluit op de Ruimtelijke Ordening. Hoewel dat niet met zoveel woorden in artikel 3.1 is bepaald, is het de bedoeling dat in het bestemmingsplan ook kwalitatieve milieunormen en andere kwaliteitseisen kunnen worden opgenomen, aan de hand waarvan de toelaatbaarheid van bepaalde vormen van gebruik van de grond en/of bouwwerken kan worden getoetst. De voorgestelde regeling van instructies van het Rijk maakt het mogelijk om kwaliteitseisen die zowel een ruimtelijke component als een milieucomponent hebben, te bundelen in één algemene maatregel van bestuur, die gebaseerd wordt op zowel de Wet milieubeheer (Wm) als de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (paragraaf 1.8 van de toelichting). In paragraaf 4.1.3 (bladzijde 59) van de toelichting wordt opgemerkt dat een mogelijkheid om te komen tot een integratie van het aspect ruimtelijke ordening in de Wm zou kunnen zijn dat in die wet tevens als toetsingscriterium voor de afgifte van een milieuvergunning wordt vastgelegd dat de milieubelastende activiteiten dienen te passen in het bestemmingsplan. Volgens de toelichting zal dit nader worden uitgewerkt in het kader van de bezinning over de toekomst van de Wm.

De Raad wijst hierbij op het volgende.

- a. Het in ruime mate opnemen van niet primair ruimtelijke kwaliteitseisen in bestemmingsplannen zal de voorbereiding daarvan en de besluitvorming daarover ingewikkelder maken, zeker wanneer die eisen een gedetailleerd karakter zouden hebben. De vraag in welke mate zich complicaties zullen voordoen, zal mede afhangen van de inhoud van de bedoelde algemene maatregelen van bestuur. In ieder geval zal duidelijk moeten zijn welke voorschriften hun vertaling moeten vinden in bestemmingsplannen en welke nog in een milieuvergunning of in een andere sectorale vergunning of bij de algemene maatregel van bestuur zelf worden opgelegd. Hierbij moet worden bedacht dat de kwaliteitseisen uit een algemene maatregel

- van bestuur pas na een zeker tijdsverloop zullen zijn verwerkt in bestemmingsplannen, terwijl zij vanwege het bindend karakter van algemene maatregel van bestuur (amvb's) toch reeds gelden. Dit leidt tot een rechtsonzekere situatie, die zich overigens ook nu al bij bepaalde amvb's, inhoudende milieukwaliteitseisen kan voordoen. Ook moet duidelijkheid worden geboden over de verhouding van bestemmingsplannen tot bestaande amvb's op basis van artikel 8.40 en 8.44 Wm voor categorieën van inrichtingen, voorzover de toepassing daarvan de kwaliteit van de omgeving beïnvloedt. Zonder duidelijkheid op deze punten zullen de voordelen van de beoogde integratie – die de Raad op zichzelf onderkent – niet opwegen tegen de nadelen in de zin van meer complicaties bij de totstandkoming, uitvoering en handhaving van bestemmingsplannen.
- b. Kwaliteitsnormen kunnen leiden tot extra complicaties bij concurrerende vergunningaanvragen of eenmaal afgegeven vergunningen onder druk zetten wanneer als gevolg van externe oorzaken, bijvoorbeeld toename van het aantal hinderlijke bedrijven of van het verkeer, de omgevingskwaliteit verslechtert. Wellicht wordt op dit soort complicaties gedoeld in de toelichting, waarin het zonder meer opnemen van harde beleidsnormen niet voor mogelijk wordt gehouden (paragraaf 4.1.3). Een duidelijke uiteenzetting met vermelding van relevante besluiten ontbreekt echter.
 - c. Integratie van externe kwaliteitseisen in een bestemmingsplan zal mogelijk noodzaken tot een verdere detaillering van het bestemmingsplan. Zo'n ontwikkeling kan op gespannen voet komen te staan met het bestaande streven naar flexibele en globale aanduiding van bestemmingen in bestemmingsplannen. Hierbij komt dat rekening moet worden gehouden met het verlangen van burgers om duidelijke en dus gedetailleerde milieukwaliteitseisen in bestemmingsplannen op te nemen en met hun neiging om bij het ontbreken daarvan om die reden beroep in te stellen. Het college adviseert in het wetsvoorstel zelf de belangrijkste elementen van de voorgenomen verbreding van het bereik van het bestemmingsplan tot uitdrukking te brengen, in de memorie van toelichting te komen tot een duidelijke afbakening daarvan en in te gaan op de hier gesignaleerde afstemmingsvragen.

Vervallen van zelfstandige projectprocedure

Met het wetsvoorstel vervalt de huidige zelfstandige projectprocedure (zpp) op grond van artikel 19 WRO. Volgens de memorie van toelichting (paragraaf 5.1.2) is deze procedure in het nieuwe stelsel overbodig, omdat een bestemmingsplan in samenhang met een bouwaanvraag door de vereenvoudiging van de totstandkomingsprocedure gemakkelijk kan worden gewijzigd. Voor deze procedures, die meestal verband houden met een bepaald bouwproject, zal spoed zijn geboden, zodat niet gewacht kan worden op een algehele herziening van het bestemmingsplan. Daarom zullen deze bouwprojecten naar te verwachten valt wijziging van het bestemmingsplan door middel van een zogenaamd postzegelplan nodig maken. Verwacht mag dan ook worden dat het aantal postzegelplannen aanmerkelijk zal toenemen.

De Raad wijst er in de eerste plaats op dat dit onderdeel van het wetsvoorstel een wezenlijke wijziging betekent ten opzichte van het recente verleden. De meest recente wijziging van de WRO voorzag nu juist in een zpp. Al spoedig na het in werking treden van de wet in 1965 werd gewezen op het oneigenlijk gebruik van de artikel 19-procedure. Sindsdien is een aantal onderzoeken verricht en is steeds aanbevolen de toepassing van de vrijstellingsprocedure terug te dringen. Daar is in de praktijk niets van terecht gekomen. Daarop is met de laatste wijziging van de wet erkend dat een projectbesluitvormingsprocedure naast een planprocedure in een behoefte van de praktijk voorziet. De vraag moet dus worden gesteld of het laten vervallen van deze procedure zinvol is, indien daarvoor postzegelplannen in de plaats komen. Voor de totstandkoming daarvan zal immers de weliswaar vereenvoudigde, maar toch nog naar verhouding zware bestemmingsplanprocedure moeten worden gevolgd. Het college betwijfelt bovendien of met het laten vervallen van de artikel 19-WRO-procedure de effectiviteit van de besluitvorming voor dit soort projecten zal worden bevorderd. Onder de huidige procedure loopt de bouwaanvraag min of meer parallel aan de vrijstellingsprocedure. Volgens het wetsvoorstel zal eerst de wijziging van het bestemmingsplan moeten worden afgewacht. Bovendien wijst de Raad erop dat ook buiten de gevallen van een bouwaanvraag een aanvraag voor een bestemmingsplanwijziging mogelijk

wordt gemaakt. Dat zal kunnen leiden tot een toename van het aantal aanvragen (en beroepen) waarbij de vraag aan de orde is of een bestemmingsplanwijziging noodzakelijk is. Het is daarom naar de mening van het college maar de vraag of de voorgestelde bestemmingsplanprocedure een tijdswinst zal opleveren ten opzichte van de huidige vrijstellingsprocedure en het beoogde effect zal kunnen hebben.

De Raad adviseert het wetsvoorstel voor dit onderdeel uit het oogpunt van effectiviteit van besluitvorming nader te bezien in het licht van het bovenstaande.

Actualisering van bestemmingsplannen

Het bestemmingsplan legt als het enig bindende besluit bestemmingen en de gebruiksmogelijkheden daarvan vast. De hieraan te ontnemen rechtszekerheid kan evenwel worden doorkruist, wanneer het plan niet binnen 10 jaar is geactualiseerd. De sanctie hierop is dat aanvragen om een bouwvergunning zullen moeten worden aangehouden totdat aan de actualiseringsplicht is voldaan. De bewaking van de belangen van de aspirant-bouwers wordt in de memorie van toelichting (paragraaf 4.1.4) overgelaten aan het controlemechanisme van de politiek. Dit betekent dat de gevolgen van een tekortschieten van de overheid bij planologische besluitvorming worden afgewenteld op de burger. De Raad realiseert zich dat er behoefte bestaat aan een effectieve sanctie op het niet tijdig actualiseren van bestemmingsplannen en tevens dat deze niet gemakkelijk is te vinden. Een belangrijke reden waarom gemeentebesturen in de praktijk vaak niet tot actualisering overgaan ligt in het feit dat de kosten ervan vooral bij conserverende plannen niet uit te opbrengsten kunnen worden bestreden. De Raad wijst in dit verband op het bepaalde in artikel 108, derde lid, Gemeentewet en vraagt de Regering in te gaan op de betekenis van deze bepaling in verband met de gevolgen van het wetsvoorstel voor de gemeenten.

Het nu gekozen sanctiemechanisme treft de burger en niet het bestuursorgaan dat niet tijdig tot herziening is overgegaan en leidt om die reden gemakkelijk tot onbillijke uitkomsten. Dit betekent dat de oplossing moet worden gezocht in het versoepelen van de actualiseringsplicht, bijvoorbeeld door de mogelijkheid van een door gedeputeerde staten te verlenen ontheffing van deze plicht of door de mogelijkheid om op basis van een actuele planologische toets uitzonderingen te maken op de aanhoudingsplicht. De Raad adviseert het wetsvoorstel op dit onderdeel opnieuw te overwegen.

2. Gemeentelijke bestemmingsplannen.

Integratie van milieu- en andere kwaliteitseisen

In verband met de wens tot verbetering van de relatie tussen ruimtelijke ordening en milieu is in het wetsvoorstel zoals dat aan de Raad van State was voorgelegd, de reikwijdte van de wet verruimd. In zijn advies plaatst de Raad kritische kanttekeningen. De Raad constateert dat een verbreding van het begrip «ruimtelijke ordening», en daarmee een ruimere reikwijdte van bestemmingsplannen, op zich wel past in de ontwikkelingen van de laatste tijd en onderkent dat aan de beoogde integratie voordelen zijn verbonden, maar signaleert ook juridische complicaties ten aanzien van de verruimde reikwijdte in de praktijk.

Ten tijde van de adviesperiode van de Raad heb ik de Vrije Universiteit van Amsterdam opdracht gegeven onderzoek te doen naar de juridische vraagstukken die verbonden zijn aan de doorwerking van kwaliteitsnormen in bestemmingsplannen. Dat onderzoek is in september 2002 afgerond. De onderzoekers stellen dat het niet de vraag is of milieukwaliteitsnormen doorwerken naar bestemmingsplannen maar op welke manier. Bij de indirecte doorwerking vindt «verwerking» plaats van normen naar de keuzen in het bestemmingsplannen. Bij de directe doorwerking, waarbij milieukwaliteitsnormen als zodanig worden opgenomen in het bestemmingsplan en een rechtstreeks toetsingskader vormen voor bouwaanvragen, worden een aantal juridische kanttekeningen geplaatst, met name ten aanzien van de werking daarvan in de praktijk. De onderzoekers adviseren vanwege de daaraan verbonden beperkingen en de ervaren nadelen, mede gelet op de beperkte meerwaarde, de directe doorwerking op een zo bescheiden en eenvoudig mogelijke wijze te operationaliseren.

Volgens de onderzoekers zou eveneens een ruimer gebruik van de mogelijkheid tot het stellen van nadere eisen krachtens het bestemmingsplan

kunnen bijdragen aan de verbetering van de relatie tussen ruimtelijke ordening en milieu. Een andere mogelijkheid zou een verdere integratie van de bouwvergunning en de milieuvergunning kunnen zijn of het stellen van eisen die de ruimtelijke kwaliteit dienen, via bouwvoorschriften, na verruiming van artikel 56 Woningwet. Deze mogelijkheden zijn niet nader onderzocht. Met deze aanbevelingen zal nadrukkelijk rekening worden gehouden bij het opstellen van regels die zich richten op de doorwerking van milieukwaliteits-eisen in bestemmingsplannen. Ik zal nagaan of in de ten behoeve van de invoering van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening vast te stellen invoeringswet de versterking van de relatie van milieu en ruimtelijk ordening tevens gestalte kan krijgen door wijzigingen van de Woningwet en de Wet milieubeheer ten aanzien van de bouwvergunning en de milieuvergunning. De Raad adviseert verder in het wetsvoorstel zelf de belangrijkste elementen van de voorgenomen verbreding van het bereik van het bestemmingsplan tot uitdrukking te brengen, in de memorie van toelichting te komen tot een duidelijke afbakening daarvan en in te gaan op de door de Raad gesignaleerde knelpunten. Daarbij wijst de Raad op een meer ingewikkelde voorbereiding en besluitvorming bij bestemmingsplannen, de relatie met kwaliteitseisen uit een algemene maatregel van bestuur, met concurrerende vergunningaanvragen en afgegeven vergunningen en met het streven om te komen tot globalere bestemmingsplannen.

Artikel 3.1, eerste lid, van het wetsvoorstel bepaalt de inhoud en het bereik van het bestemmingsplan. Daarbij wordt bepaald dat ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening bij het bestemmingsplan de bestemming van de grond wordt aangewezen en dat met het oog op die bestemming regels worden gegeven. Ik merk op dat deze terminologie niet wezenlijk afwijkt van hetgeen thans in de Wet op de Ruimtelijke Ordening daaromtrent is vastgelegd. Ook in de beoogde wet dienen de regels, die bij een bestemmingsplan worden gesteld, te strekken tot een goede ruimtelijke ordening. Dat is het leidend criterium. Wat daaronder wordt begrepen heb ik in de memorie van toelichting nader uitgewerkt. De afgelopen decennia hebben laten zien dat in dat begrip ook is het vervat het streven naar een bescherming van het milieu. Ook aan toekomstige ontwikkelingen staat dat begrip niet in de weg. Ik wijs er nog op dat in de considerans van het wetsvoorstel – dat overigens van de wet geen deel uit maakt – tot uitdrukking is gebracht dat de wet de bevordering beoogt van een duurzame ruimtelijke kwaliteit.

Het advies van de Raad om in de memorie van toelichting nader in te gaan op de door de Raad aangedragen aandachtspunten heb ik opgevolgd door de toelichting aan te vullen en te verbeteren

Vervallen van de zelfstandige projectprocedure

In de huidige wet heeft de zelfstandige vrijstelling voor een project, zoals geregeld in artikel 19, eerste lid, van de WRO, nagenoeg de zwaarte van een bestemmingsplanherziening gekregen: voorafgaande inspraak is voorgescreven, het besluit tot vrijstelling dient te zijn voorzien van een goede ruimtelijke onderbouwing – waaraan de rechter, zo blijkt uit recente jurisprudentie, ook relatief zware eisen stelt –, een verklaring van geen bezwaar van gedeputeerde staten is vereist en in geval van vrijstelling van een plan ouder dan 10 jaar gelden nog extra voorwaarden.

Het wetsvoorstel versterkt de ruimtelijke samenhang en de betekenis van het bestemmingsplan en vereenvoudigt de procedures. Het bestemmingsplan staat centraal met een korte, doorzichtige procedure, ongeacht of het gaat om een grote of een kleine ingreep. Dit geldt ook voor bestemmingsplannen ten behoeve van de realisatie van bepaalde projecten. De centrale positie van het bestemmingsplan biedt meer waarborg voor ruimtelijke samenhang dan de thans geldende regeling tot vrijstelling, waarmee duizenden malen per jaar van bestemmingsplannen wordt afgeweken. Bovendien is het uit een oogpunt van helderheid en inzichtelijkheid voor de burger niet wenselijk dat voor de realisatie van een ruimtelijke verandering die niet in overeenstemming is met een bestemmingsplan, nog langer twee rechtsfiguren zouden bestaan om die verandering te bewerkstelligen: een wijziging van het plan en een (ingrijpende) vrijstelling van dat plan.

Het wetsvoorstel voorziet in een – in vergelijking met de huidige WRO – sterk ingekorte procedure tot aanpassing van een bestemmingsplan, die qua lengte vergelijkbaar is met de huidige zelfstandige projectprocedure op grond van artikel 19, eerste lid, van de WRO. De duur van de procedure, exclusief beroep

bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, bedraagt in de opzet zoals die nu luidt 22 tot 26 weken en bij een zienswijze van de provincie of de inspecteur van VROM, 30 weken.

Het wetsvoorstel bevat tevens de mogelijkheid om de aanvraag voor een bouwvergunning en eventuele andere vergunningen die noodzakelijk zijn voor de realisatie van een project, parallel aan de wijziging van het bestemmingsplan voor te bereiden. De bepalingen in het wetsvoorstel met betrekking tot de coördinatie bij de verwezenlijking van gemeentelijk, provinciaal en Rijks ruimtelijk beleid voorzien daarin. Omdat het wetsvoorstel bovendien de regeling bevat dat de aldus voorbereide besluiten in een beroepsprocedure als één besluit worden aangemerkt, leidt de nieuwe regeling tot minder beroepsprocedures.

Daarnaast bevat het wetsvoorstel een basis voor een ontheffingsregeling voor bij algemene maatregel van bestuur aangegeven, nader uit te werken in het Besluit ruimtelijke ordening. Bij het opstellen van deze regeling zal ook rekening worden gehouden met de door de provincies aangewezen categorieën van gevallen als bedoeld in artikel 19, tweede lid, van de WRO. Een mogelijk verlies van de effectiviteit van de besluitvorming voor projecten, waarop de Raad doelt, wordt met deze regelingen voorkomen. Het wetsvoorstel voorziet daarom niet meer in de figuur van de vrijstelling van een bestemmingsplan voor de realisatie van een project, zoals thans is geregeld in artikel 19, eerste lid, van de WRO. Een project dat, of een activiteit die, niet past in een geldend bestemmingsplan kan met de nieuwe bestemmingsplanprocedure even snel als voorheen tot stand komen.

In afwijking van het bij de Raad van State ingediende wetsvoorstel is verder de verplichte toepassing van de inspraakverordening over het voornemen tot bestemmingsplanwijziging niet meer in het wetsvoorstel opgenomen. Of en op welke wijze burgers bij de beleidsvoorbereiding worden betrokken, wordt aan de gemeenten zelf overgelaten.

Actualisering van bestemmingsplannen

Artikel 33, eerste lid, van de huidige WRO bepaalt dat een bestemmingsplan tenminste eenmaal in de 10 jaren wordt herzien. De in het wetsvoorstel opgenomen verplichting is derhalve niet nieuw en in het kader van de uitkering krachtens het Gemeentefonds wordt hiermee gelet op artikel 108 van de Gemeentewet al rekening gehouden.

Uit een oogpunt van rechtszekerheid en waarborg voor ruimtelijke samenhang is het noodzakelijk dat bestemmingsplannen actueel zijn en blijven. Bij de inrichting van het wetsvoorstel zijn mogelijkheden gecreëerd om de actualiteit van bestemmingsplannen te bewerkstelligen. Het opnemen van een vaste termijn van 10 jaar is hiervoor van betekenis. Hiermee kan worden bereikt dat het gemeentebestuur regelmatig de actualiteitswaarde van bestemmingsplannen onder de loep neemt. En als dat nodig is, kan met de nieuwe, verkorte bestemmingsplanprocedure een bestemmingsplan sneller worden geactualiseerd.

Een bijdrage aan de actualiteit van een bestemmingsplan wordt ook geleverd door het vervallen van de mogelijkheid om met toepassing van de vrijstellingsregeling in artikel 19, eerste lid, van de WRO van het bestemmingsplan af te wijken; ook de beperking in het wetsvoorstel van de mogelijkheid om een buitenplanse ontheffing te verlenen tot bij algemene maatregel van bestuur aangegeven gevallen levert een bijdrage aan de actualiteitswaarde van een bestemmingsplan.

Het wetsvoorstel regelt verder de jaarlijkse verslaglegging van het door de gemeente gevoerde ruimtelijk beleid. In het verslag dient onder andere te worden aangegeven in hoeverre de bestemmingsplannen nog actueel zijn en als dat niet het geval is, op welke termijn een wijziging in procedure zal worden gebracht. Deze jaarlijkse verslaglegging zal voor de gemeente een stimulans zijn om te streven naar actuele bestemmingsplannen. Mocht de gemeente desondanks niet tot actualisering overgaan binnen de wettelijk gestelde termijn van 10 jaar, dan bevat het wetsvoorstel een sanctie. Deze houdt in dat alle besluiten omtrent een aanvraag voor vergunning of ontheffing moeten worden aangehouden totdat aan de 10 jaar-verplichting is voldaan. De Raad plaatst kanttekeningen bij deze sanctie en wijst er op, dat de gevolgen van het tekortschieten van de overheid op deze wijze worden afgewenteld op de burger. Ik merk hier het volgende over op.

Algemeen wordt onderschreven dat er behoefte bestaat aan een effectieve sanctie op het niet tijdig actualiseren van bestemmingsplannen. Er is in de afgelopen jaren veel onderzoek gedaan naar mogelijke sancties. Voorzover binnen het kader van het wetsvoorstel relevant, kunnen worden genoemd het van rechtswege laten vervallen van het bestemmingsplan, alsmede het vervallen van de mogelijkheid leges te heffen. Het blijkt zeer moeilijk te zijn een sanctie te formuleren die naar de gemeente toe effectief is zonder de burger te treffen, en waaraan geen grote bestuurslasten verbonden zijn.

De in het wetsvoorstel opgenomen sanctie treft in abstracto de burger, maar in de praktijk treft zij primair de gemeente, vanwege de aan het verzuim verbonden financiële, en ten gevolge daarvan ook politieke, consequenties. In artikel 6.1, tweede lid, onder e (nieuw), van het wetsvoorstel is daarvoor een voorziening opgenomen. De gemeente heeft er ook overigens geen belang bij dat er door de aanhouding van alle bouwvergunningaanvragen niet meer kan worden gebouwd. Gelet hierop is de verwachting dat overschrijding van de 10 jaar termijn niet vaak zal voorkomen en daarmee de toepassing van deze sanctie beperkt zal kunnen blijven. Ik heb echter begrip voor de door de Raad van State en ook door partijen uit het veld geplaatste kanttekeningen bij deze sanctie. Daarom heb ik overeenkomstig de huidige WRO een ontheffingsmogelijkheid in het wetsvoorstel opgenomen, inhoudende dat gedeputeerde staten een gemeente ontheffing kunnen verlenen van de plicht het bestemmingsplan eens in de 10 jaar te actualiseren.

3. Doorwerking van planologisch beleid van Rijk en provincie in bestemmingsplannen

Het voorstel voorziet in verschillende bevoegdheden voor het provinciaal bestuur en de Rijksoverheid om de inhoud van bestemmingsplannen te beïnvloeden.

- a. *Ingevolge afdeling 4.1 kunnen gedeputeerde staten en de minister van VROM instructies opstellen, indien een goede ruimtelijke ordening van bovengemeentelijke aard onderscheidenlijk bovenregionale aard dat noodzakelijk maakt. Met deze instructies worden aan gemeentebesturen regels opgelegd voor de inhoud van een bestemmingsplan voor een bepaald gebied of bepaalde categorieën van gebieden. Indien een instructie is gegeven dient het bestemmingsplan binnen een jaar te zijn aangepast.
Een instructie kan algemeen of individueel zijn. De algemene instructie heeft de vorm van een provinciale verordening (artikel 4.1), onderscheidenlijk algemene maatregel van bestuur (artikel 4.3). De individuele die van een beschikking van gedeputeerde staten (artikel 4.2) respectievelijk van de minister (artikel 4.4).*
- b. *Ingevolge afdeling 4.2 hebben het provinciaal bestuur en de Rijksoverheid daarnaast de bevoegdheid om – in plaats van de gemeenten – zelf een bestemmingsplan vast te stellen indien bovengemeentelijke, onderscheidenlijk bovenregionale belangen dat vorderen (artikel 4.5 respectievelijk artikel 4.6).*
- c. *Afdeling 4.3 ten slotte geeft bepalingen voor de coördinatie bij de verwezenlijking van een onderdeel van provinciaal of nationaal ruimtelijk beleid. Daartoe wordt voor het provinciaal bestuur en de Rijksoverheid een tweede mogelijkheid gecreëerd, naast die van afdeling 4.2, om zelf een bestemmingsplan vast te stellen. Met de regeling in paragraaf 4.3.2 wordt de rijksprojectenprocedure¹ in de nieuwe Wet ruimtelijke ordening geïncorporeerd.*
- d. *Provinciale besturen en Rijksoverheid kunnen zich ten slotte mengen in de totstandkomingsprocedure voor bestemmingsplannen. Zij nemen in de inspraakprocedure een bijzondere positie in: wanneer naar hun oordeel niet voldoende rekening is gehouden met hun zienswijze kunnen zij door te verklaren een instructie of een provinciaal of rijksbestemmingsplan voor te willen bereiden, bewerkstelligen dat het bestemmingsplan voor die gedeelten niet in werking treedt (artikel 3.9, vijfde tot en met zevende lid). In plaats van deze bevoegdheden uit te oefenen, kunnen zij ook tegen het besluit van de gemeenteraad tot vaststelling van een plan in beroep gaan.*

Het college merkt het volgende op.

¹ Kamerstukken II 2000/01, 27 178.

Onderscheid algemene en individuele instructie

Op grond van de artikelen 4.1, eerste lid, en 4.3, eerste lid, kunnen bij provinciale verordening respectievelijk bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld omtrent de inhoud van het bestemmingsplan. Het woord «regels» duidt op een algemene werking, maar de artikelen voorzien uitdrukkelijk in de mogelijkheid dat een regel geldt voor één of meer daarbij aangegeven gebieden of categorieën van gebieden. Hiermee wordt niet uitgesloten dat een regel in een provinciale verordening of een algemene maatregel van bestuur betrekking kan hebben op één gebied en zo een concreet karakter krijgt. Zo wordt het onderscheid met de individuele instructie onduidelijk. Niet alleen is dit bezwaarlijk uit een oogpunt van overzichtelijke planologische besluitvorming, maar ook met het oog op de rechtsbescherming.

Individuele instructies zullen op de negatieve lijst van de Awb worden geplaatst (toelichting op artikel 8.4, tweede lid): beroep daartegen zal ingevolge artikel 8.4, tweede lid, alleen mogelijk zijn voor de betrokken gemeente. De Raad constateert dat deze mededelingen tegenstrijdig zijn. Bij plaatsing op de bijlage behorend bij artikel 8:5 Awb is beroep uitgesloten. Indien het voornemen bestaat tegen een concrete instructie alleen beroep open te stellen voor het gemeentebestuur kan worden volstaan met artikel 8.4, tweede lid van het wetsvoorstel. Voor algemene instructies die het karakter hebben van algemeen verbindende voorschriften geldt artikel 8:2 Awb; beroep daartegen is niet mogelijk. Dat overigens deze uitzondering niet vanzelfsprekend is bewijzen de bestemmingsplannen zelf, die evenzeer algemeen verbindende voorschriften bevatten, terwijl daartegen sinds jaar en dag wel beroep openstaat. Mochten echter instructies in provinciale verordeningen of algemene maatregelen van bestuur een concreet karakter krijgen, dan is beroep daartegen niet op voorhand uitgesloten. Uit een oogpunt van rechtszekerheid en overzichtelijke rechtsbescherming acht de Raad het dus van belang om uit te sluiten dat provinciale verordeningen en algemene maatregelen van bestuur in de zin van artikel 4.1, eerste lid en 4.3, eerste lid concrete elementen kunnen bevatten. Daartoe verdient de tekst van beide artikellieden heroverweging. Overigens verdient ook nadere toelichting waarom op rijksniveau een algemene instructie bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kan worden vastgesteld, terwijl dit op provinciaal niveau gebeurt bij verordening. Op de specifieke rechtsbeschermingsaspecten die aan de individuele instructie zijn verbonden, gaat de Raad hierna nog in.

Inzet van de instrumenten

Onder de huidige wetgeving wordt door het provinciaal bestuur en de Rijksoverheid terughoudend gebruik gemaakt van de aanwijzingsbevoegdheid. De vraag is hoe de regering zich voorstelt dat toepassing zal worden gegeven aan de individuele instructiebevoegdheid, alsmede van de bevoegdheid van provincies en het Rijk om in het uiterste geval zelf een bestemmingsplan vast te stellen. Indien het de bedoeling is dat deze instrumenten als reguliere middelen van beïnvloeding zullen worden ingezet, rijst de vraag of deze overheden, vooral het Rijk, voldoende geëquipeerd zullen zijn zelf een bestemmingsplan vast te stellen. Indien het om incidentele gevallen zou gaan, vormt de mogelijkheid voor hogere overheden om zienswijzen in te dienen, het in werking treden van een bestemmingsplan op te doen schorten en in beroep te gaan een alternatief. Het nadeel van dit alternatief is echter evident vooral voor de beroepsmogelijkheid. Algemeen leeft de overtuiging dat bestuursorganen bij voorkeur niet hun onderlinge bestuurlijke geschillen aan de bestuursrechter ter beslechting zouden moeten opdragen. Deze is daarvoor ook niet in alle opzichten geëquipeerd.

De Raad adviseert in de memorie van toelichting tegen de achtergrond van deze vragen een beeld te schetsen van de praktijk die met de voorgestelde beïnvloedingsmogelijkheden van Rijk en provincies wordt beoogd.

Het vervallen van het goedkeuringsrecht van gedeputeerde staten

In de memorie van toelichting (bladzijde 71) wordt benadrukt dat bij het opstellen van het wetsvoorstel een belangrijke leidraad is geweest een duidelijk onderscheid te maken tussen de verantwoordelijkheden van de verschillende overheden, waarbij elk bestuursorgaan over de wettelijke mogelijkheden en bevoegdheden moet beschikken om zijn verantwoordelijkheden waar te maken. Dit uitgangspunt heeft tot gevolg gehad dat in het

nieuwe sturingsstelsel voor de ruimtelijke ordening de goedkeuring van het bestemmingsplan door de gedeputeerde staten is komen te vervallen. Deze provinciale toets wordt vervangen door de mogelijkheid voor het provinciaal bestuur en de Rijksoverheid zich te mengen in de bestemmingsplanprocedure en de mogelijkheid om instructies te geven, dan wel zelf rechtstreeks een bestemmingsplanwijziging vast te stellen als onvoldoende rekening is gehouden met provinciaal of rijksbeleid, dan wel met de belangen van provincie of Rijk ten aanzien van het in het plan begrepen gebied. Met het laten vervallen van de goedkeuringsbevoegdheid van gedeputeerde staten wordt bovendien beoogd de bestemmingsplanprocedure te bekorten. De Raad realiseert zich dat het verdwijnen van provinciale goedkeuring van bestemmingsplannen een wezenlijk onderdeel vormt van het voorstel. Toch meent het college dat aan het laten vervallen van de voorafgaande goedkeuring door gedeputeerde staten een aantal belangrijke bezwaren kleef. Hierbij moet worden bedacht dat de verplichte goedkeuring door gedeputeerde staten van vastgestelde bestemmingsplannen een bijzondere figuur vormt, omdat met het toezicht een vorm van rechtsbescherming is verbonden. Zij die in een eerdere fase zienswijzen hebben ingediend, kunnen bij gs bedenkingen tegen het vastgestelde plan naar voren brengen. Bij het bespreken van de argumenten voor of tegen het vervallen van het goedkeuringsvereiste is het zaak deze twee aspecten goed te onderscheiden.

a. De beperking van het provinciale toezicht

Onder de huidige WRO toetsen gedeputeerde staten of het bestemmingsplan niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening of niet anderszins in strijd is met de wet. Dit brengt mee dat de goedkeuringstoets zich in beginsel uitstrekt tot alle aspecten van het bestemmingsplan, zij het dat gedeputeerde staten een zekere terughoudendheid aan de dag leggen en het streekplan als toetsingskader functioneert. Het gevolg van het vervallen van de goedkeuringseis zal zijn dat het bestuurlijk overleg bij de voorbereiding van een bestemmingsplan in de Provinciale Planologische Commissie – al aangenomen dat dat blijft gehandhaafd – een vrijblijvend karakter zal krijgen. Dit zal ten koste gaan van de betekenis van het provinciale planologische beleid in het algemeen en van de planologische afstemming op regionaal niveau in het bijzonder. Slechts door het indienen van zienswijzen en het instellen van beroep zullen gedeputeerde staten deze afstemming in de toekomst veilig kunnen stellen. Daarbij valt te denken dat de rechter in beroep het besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan slechts op rechtmatigheidsgronden toetst. Een voordeel van de bestaande goedkeuringsprocedure is dat eventuele fouten in de planvoorschriften of de plankaart in een relatief vroeg stadium kunnen worden gecorrigeerd. Bij de voorgestelde beperking van de toetsing zullen dergelijke, niet tijdig ontdekte gebreken kunnen leiden tot een vernietiging van het besluit van de gemeenteraad door de Afdeling bestuursrechtspraak en dus tot een aanzienlijke vertraging van de procedure. In de toelichting wordt geen inzicht verschaft over de afweging die heeft plaatsgevonden van de voor- en nadelen van de huidige procedure.

b. Het vervallen van de mogelijkheid om bedenkingen tegen het bestemmingsplan in te dienen

Bij het vervallen van de goedkeuring door gedeputeerde staten vervalt ook de mogelijkheid om tegen het bestemmingsplan bedenkingen in te dienen bij dit college. De mogelijkheid voor het indienen van bedenkingen bij gedeputeerde staten in het kader van de goedkeuringsprocedure fungeert in feite tevens als een voorziening bij een college dat voldoende afstand heeft tot het gemeentebestuur. Hierdoor kunnen de bedenkingen in een onafhankelijke beleids-toetsing, waarbij ook de belangenafweging voluit aan de orde kan komen, volledig tot hun recht komen. In de praktijk blijkt deze beoordeling door gedeputeerde staten tevens een zeefwerking te hebben, die het aantal beroepen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) beperkt houdt. Onder het nieuwe stelsel zullen degenen die nog bezwaren hebben tegen een vastgesteld bestemmingsplan zich rechtstreeks tot de Afdeling moeten wenden. Te verwachten valt dat hierdoor het aantal beroepen aanmerkelijk zal toenemen, terwijl de rechtsbescherming niet meer dan een rechtmatigheidstoets zal kunnen inhouden. In het algemeen, maar zeker bij omvangrijke bestemmingsplannen zal dit kunnen leiden tot een aanmerkelijke verlenging van de beroepsprocedure. Daarbij dient er ook

rekening mee te worden gehouden dat door de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak te verrichten onderzoeken ter plaatse omvangrijker zullen zijn en meer tijd in beslag zullen nemen. Het gaat hierbij dus niet alleen om een probleem van «case-load» voor de rechter, maar evenzeer van de effectiviteit van het gemeentelijke ruimtelijk beleid. Uit de memorie van toelichting blijkt niet dat voldoende is afgewogen of de tijdwinst die wordt geboekt met het vervallen van de behandeling van bedenkingen niet geheel of gedeeltelijk teniet dreigt te worden gedaan door de verlenging van de duur van de beroepsprocedure. Evenmin bevat de memorie van toelichting een beschouwing over de manier waarop die extra last zo kan worden opgevangen dat de beslistermijn van één jaar ook straks zal kunnen worden gehaald. Naar het oordeel van de Raad vervult de verplichte goedkeuring door gedeputeerde staten niet alleen uit oogpunt van toezicht, maar ook uit dat van de rechtsbescherming een belangrijke functie. De Raad adviseert dan ook de goedkeuringseis te handhaven en het wetsvoorstel op dit punt aan te passen. De Raad realiseert zich dat dit voorstel consequenties zal hebben voor de nieuw voorgestelde beïnvloedingsmogelijkheden op provinciaal niveau, zoals de instructie en het provinciale bestemmingsplan. Indien het huidige voorstel gehandhaafd blijft, valt echter de ratio weg waarom bij de invoering van het nieuwe rechtsbeschermingsregime van de Awb kon worden volstaan met een beroep in één instantie bij bestemmingsplannen. Dan zal compensatie voor het verlies aan rechtsbescherming in aanmerking moeten worden genomen.

c. Instructies in plaats van goedkeuring

Gedeputeerde staten kunnen in het voorstel als ieder ander overheidsorgaan en iedere burger hun zienswijze over een ontwerpbestemmingsplan indienen. Indien naar hun oordeel in het bestemmingsplan onvoldoende met de provinciale belangen is rekening gehouden, kunnen zij op grond van het wetsvoorstel aan de betrokken gemeente een instructie geven, waarin zij aangeven hoe het bestemmingsplan moet worden aangepast, dan wel zelf het plan wijzigen. In verband daarmee is in artikel 3.9, derde lid en volgende, voorzien in een aangepaste bestemmingsplanprocedure. Die houdt in dat indien door gedeputeerde staten en/of de regionale inspecteur van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (hierna: de inspecteur) zienswijzen zijn ingediend het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan pas zes weken na de vaststelling kan worden bekendgemaakt. Gedurende die tijd kunnen gedeputeerde staten en/of de inspecteur nagaan of met hun zienswijzen voldoende rekening is gehouden. Wanneer gedeputeerde staten van oordeel zijn dat dat niet het geval is, kunnen zij kenbaar maken dat zij toepassing zullen geven aan hun verordeningbevoegdheid, hun bevoegdheid een individuele instructie vast te stellen of zelf een bestemmingsplan vast te stellen. Afhankelijk van de wijze van interveniëren en de snelheid van de provinciale besluitvorming kan het vaststellingsbesluit van de gemeenteraad op het betrokken onderdeel worden opgeschort tot maximaal zes maanden, een jaar of een in een voorbereidingsbesluit van gedeputeerde staten vastgestelde termijn. De vertraging kan dus aanzienlijk zijn. De Raad vraagt zich dan ook af of de voorgestelde bestemmingsplanprocedure met de daarin vervatte interventieregeling inderdaad tijdwinst oplevert ten opzichte van de huidige regeling waarin voor het bestemmingsplan goedkeuring door gedeputeerde staten is vereist, waarvoor overigens nog een tijdslimiet geldt van zes maanden.

Rechtszekerheid

Bouw-, aanleg- en sloopvergunningen moeten worden geweigerd indien het werk waarop de aanvraag betrekking heeft in strijd is met een verordening of algemene maatregel van bestuur waarin een algemene instructie is vervat. Voor de aanleg- en sloopvergunning wordt dat geregeld in de artikelen 3.10, eerste lid, aanhef en onder c, en 3.14, derde lid, aanhef en onder b. Om rechtstreeks te kunnen werken zullen de verordeningen en algemene maatregelen van bestuur duidelijk moeten zijn geformuleerd, zodat geen verschil van mening mogelijk is over de inhoud daarvan. Vooral bij algemene instructies over de kwaliteit van de leefomgeving zal, naar het de Raad voorkomt, de kans op verschillende interpretaties groot zijn. De burger kan zich bij niet-tijdige of naar zijn mening onjuiste implementatie in een bestemmingsplan wenden tot de rechter (toelichting, paragraaf 4.2.9). Bij interpretatie-

verschillen wordt deze dan geplaatst voor vragen die het betrokken hoger bestuur zou moeten beantwoorden. Bovendien kan de rechter niet verder gaan dan het betrokken bestemmingsplan vernietigen of de met de instructie strijdige regels van een bestemmingsplan buiten toepassing laten. Vooral voor de burger die iets wil realiseren is die weg geen bruikbare mogelijkheid. In deze gevallen wordt pas duidelijkheid verkregen wanneer het provinciebestuur respectievelijk de Rijksoverheid bij wijze van ultimatum remedium de noodzakelijke bestemmingsplanwijziging zelf heeft vastgesteld.

De Raad adviseert de gevolgen van de algemene instructies nader op vorengenoemde aspecten te bezien. Naar de mening van de Raad zou de rechtszekerheid gediend zijn met een stelsel waarin de functie van een instructie is uitgespeeld na opname daarvan in een bestemmingsplan. Het provinciaal bestuur en de minister kunnen er via hun beroepsrecht of hun bevoegdheid zelf een plan vast te stellen op toezien dat dit ook daadwerkelijk en correct gebeurt. Daarmee zou een toetsing van een vergunningaanvraag aan een achterliggende instructie met een mogelijkheid van onverbindendheid van een mogelijk al jaren geldende bestemmingsplanbepaling worden uitgesloten.

Rechtsbescherming tegen individuele instructies

Ingevolge artikel 8.4, tweede lid, van het wetsvoorstel kan tegen een beschikking van gedeputeerde staten of de minister waarbij een instructie aan een gemeente wordt gegeven als bedoeld in artikel 4.2 of artikel 4.4, eerste lid, onder a, alleen door het betrokken gemeentebestuur beroep worden ingesteld. Andere partijen die bezwaren hebben tegen de gegeven instructie zullen deze moeten inbrengen in het kader van de bestemmingsplanprocedure. Het gevolg van deze opzet is dat voor deze partijen het risico bestaat dat een effectieve rechtsbescherming komt te ontbreken, omdat de beschikking als zodanig geen onderdeel van het geschil kan uitmaken. Deze kan bij een beroep tegen het bestemmingsplan slechts indirect aan de orde komen. In de bestemmingsplanprocedure is bovendien het gemeentebestuur de verweerder en niet het bestuursorgaan dat de instructie heeft gegeven. Daarom kan worden betwijfeld of een dergelijk beroep tegen het bestemmingsplan veel kans van slagen zal hebben.

Het college adviseert het wetsvoorstel op dit punt te heroverwegen.

Invoering en handhaving

Op grond van de artikelen 4.5 en 4.6 kunnen gedeputeerde staten, respectievelijk de minister zelf bestemmingsplannen vaststellen. Op grond van het tweede lid van deze artikelen moet daarbij worden bepaald «tot welk tijdstip de uitsluiting van de bevoegdheid van de gemeenteraad tot vaststelling van een bestemmingsplan terzake voortduurt». Uit de toelichting¹ kan worden afgeleid dat het de bedoeling is dat zowel de vaststellingsbevoegdheid als de «uitvoeringsbevoegdheid» (genoemd worden ontheffing, uitwerking en actualisering) overgaan naar de andere overheid.

In de memorie van toelichting (paragrafen 4.2.1 en 4.3.1) wordt opgemerkt dat deze bevoegdheid van belang is voor situaties waarin het provinciebestuur of de minister zelf direct en juridisch bindend de bestemming van een concreet gebied willen vastleggen in verband met provinciale respectievelijk (inter)nationale belangen. Als voorbeeld wordt genoemd de situatie waarin de besluitvorming over een project met een bovengemeentelijk belang, dat in eerste instantie aan het gemeentelijk niveau is overgelaten (al dan niet met medegeving van instructies via een instructiebesluit), is vastgelopen.

Niet duidelijk is waarom buiten de gevallen van afdeling 4.3 (coördinatiegevallen)

- a. de bevoegdheid van de gemeente om bestemmingsplannen vast te stellen moet worden bevroren totdat het provinciebestuur of de Rijksoverheid deze opheffen en
- b. de mogelijkheid van het derde lid niet als hoofdregel vooropstaat, namelijk dat burgemeester en wethouders de uitvoeringsbevoegdheden uitoefenen tenzij in het plan anders is bepaald.

De Raad adviseert de toedeling van uitvoerings- en handavingsbevoegdheden bij door hoger gezag vastgestelde bestemmingsplannen nader te bezien.

¹ Paragraaf 4.3.2, derde alinea, (bladzijde 106) en artikelsgewijs, bladzijde 180.

3. Doorwerking van planologisch beleid van Rijk en provincie in bestemmingsplannen.

Onderscheid algemene en individuele instructie

Het advies van de Raad om uit een oogpunt van rechtszekerheid en overzichtelijke rechtsbescherming het wetsvoorstel zo aan te passen dat het onderscheid tussen algemene en bijzondere instructies, zoals dat in het aan de Raad voorgelegde wetsvoorstel is opgenomen, scherper wordt en dat provinciale verordeningen en algemene maatregelen van bestuur geen concrete elementen zullen kunnen bevatten, heb ik zorgvuldig gewogen.

Allereerst heb ik de terminologie in het wetsvoorstel in die zin aangepast dat het begrip «instructie» is komen te vervallen. Het wetsvoorstel onderscheidt thans twee rechtsfiguren: algemeen verbindende voorschriften, opgenomen in een algemene maatregel van bestuur of een provinciale verordening, en een concrete aanwijzing aan een andere overheid tot het doen vaststellen van een bestemmingsplan, opgenomen in een beschikking. Met dit terminologische onderscheid worden ook de juridische verschillen tussen de twee figuren geaccentueerd.

Ten aanzien van de algemeen verbindende voorschriften (voorheen aangeduid met «algemene instructies») merk ik op dat in ons rechtssysteem algemeen wordt aanvaard dat de uitoefening van bij wet geattribueerde bevoegdheden nader kan worden genormeerd door middel van bij of krachtens die wet gestelde algemene regels. Evenzo is aanvaard dat bij die normering, afhankelijk van het doel van die wet en van de te beschermen belangen, naar tijd, gebied of categorieën van gebieden kan worden gedifferentieerd. Een voorbeeld daarvan is het stelsel van milieukwaliteitseisen, zoals voorzien in hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer. In lijn daarmee bevat het wetsvoorstel de bevoegdheid voor de rijksoverheid en de provinciale overheid om door middel van een algemene maatregel van bestuur of provinciale verordening een eis, of een samenstel van eisen, te stellen aan ruimtelijke besluiten of aan de kwaliteit van ruimtelijke beslissingen van lagere overheden, dus aan de inhoud van bestemmingsplannen. Het betreft eisen die een ruimtelijk kwaliteitsniveau omschrijven waaraan bestemmingsplannen in het algemeen, of bestemmingsplannen in nader aangeduide gebieden, vanaf een daarbij te bepalen tijdstip moeten voldoen. Met de Raad acht ik het denkbaar dat een dergelijk algemeen verbindend voorschrift betrekking kan hebben op een beperkt geografisch gebied en daardoor een wat concreter karakter kan krijgen. Ten aanzien van het advies van de Raad om het wetsvoorstel zo te formuleren dat wordt uitgesloten dat dit zich zal voordoen en daarmee te voorkomen – zo versta ik het advies – dat het beginsel van territoriale algemeenheid van algemeen verbindende voorschriften zou worden doorkruist, ben ik tot de conclusie gekomen dat dit niet goed mogelijk, doch evenmin noodzakelijk is. Een algemene maatregel van bestuur of een provinciale verordening doorloopt een zorgvuldige totstandkomingsprocedure, waarbij belanghebbenden hun visie over het ontwerp aan het bevoegde overheidsorgaan ter kennis kunnen brengen. Zou bij het ontwerpen van een algemeen verbindend voorschrift geconstateerd worden dat, gelet op het concrete karakter, daarvoor de aanwending van een andere, meer geëigende bevoegdheid, zoals een aanwijzing of een eigen bestemmingsplanbesluit, op zijn plaats is, dan zal dat zeker bij de besluitvorming worden betrokken.

Naar aanleiding van de kanttekening van de Raad terzake van de rechtsbescherming bij «individuele instructies» heb ik het wetsvoorstel aangepast. De mogelijkheid tot het instellen van beroep tegen een besluit houdende een aanwijzing wordt ook voor het bestuursorgaan waaraan de aanwijzing is gericht, uitgesloten. Degenen die tegen de aanwijzing bedenkingen hebben, dienen deze in het kader van hun zienswijze omtrent het ontwerpbestemmingsplan, waartoe de aanwijzing was gegeven, kenbaar te maken. Zij hebben vervolgens dienaangaande rechtsbescherming in het kader van hun beroep tegen het besluit tot vaststelling van dat bestemmingsplan. Het bestuursorgaan zelf kan zich uitsluitend aan de aanwijzing onttrekken door deze niet, of op andere dan de door het aanwijzingsgevende orgaan gewenste wijze uit te voeren.

Het advies van de Raad om nader toe te lichten waarom op rijksniveau een algemene instructie bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kan

worden vastgesteld en op provinciaal niveau bij verordening, heeft mij aanleiding gegeven niet te volstaan met een aanvulling van de memorie van toelichting, maar in het wetsvoorstel zelf mogelijk te maken dat provinciale staten hun verordenende bevoegdheid op dit punt overdragen aan gedeputeerde staten. Daarbij is aandacht besteed aan de beperkingen die artikel 152 Provinciewet daaraan stelt.

Inzet van de instrumenten

De aanbeveling van de Raad, in de memorie van toelichting nader in te gaan op de bevoegdheid van het Rijk en provincies tot het geven van een aanwijzing aan een gemeente tot het wijzigen van een bestemmingsplan en de bevoegdheid tot het opstellen van een bestemmingsplan, heb ik opgevolgd. Daarbij heb ik overeenkomstig het advies een beeld geschetst van de mogelijkheden die het Rijk en de provincies hebben bij het realiseren van een bovenlokaal ruimtelijk beleid.

Ik merk nog op dat voorafgaand aan een besluit van een provincie tot het vaststellen van een bestemmingsplan overleg dient plaats te vinden met de gemeenteraad. Indien het Rijk die bevoegdheid wil aanwenden is tevens overleg nodig met gedeputeerde staten.

De opmerking van de Raad van State over de bevoegdheid van provincies en het Rijk om «in het uiterste geval zelf een bestemmingsplan vast te stellen», heb ik zo verstaan dat de memorie van toelichting onvoldoende verheldert dat deze bevoegdheid niet alleen in de door de Raad geformuleerde omstandigheid kan worden uitgeoefend. De in het wetsvoorstel aan het Rijk en de provincie toegekende bevoegdheid tot het vaststellen van een bestemmingsplan strekt ertoe dat zij hun verantwoordelijkheid voor de bestemming of inrichting van een bepaald gebied waar kunnen maken. In het wetsvoorstel wordt daarmee de opvatting verlaten dat de besluitvorming over bestemmingen en het besluit tot het vastleggen daarvan in een bestemmingsplan een exclusieve bevoegdheid van gemeenten zou zijn. Het wetsvoorstel gaat ten aanzien van deze bevoegdheid uit van het beginsel van «normstelling door het meest geschikte overheidsorgaan». Dat zal overigens in de toekomst de huidige praktijk waarbij op het laagste decentrale niveau, de gemeente, veruit de meeste bestemmingsplanbesluiten worden genomen, niet wijzigen. De memorie van toelichting heb ik in die zin aangevuld. Overigens acht ik zowel provincies als Rijk voldoende geëquipeerd om bestemmingsplannen voor te bereiden en vast te stellen, zeker als zij – zoals thans ook gemeenten doen – externe deskundigen daarbij betrekken.

Het vervallen van het goedkeuringsrecht van gedeputeerde staten

a. De beperking van het provinciale toezicht

De Raad van State meent dat aan het verdwijnen van de goedkeuring door gedeputeerde staten een aantal nadelen kleeft. Zo vreest de Raad dat het bestuurlijk overleg bij de voorbereiding van het bestemmingsplan een vrijblijvend karakter zal krijgen, wat ten koste kan gaan van de betekenis van het planologische beleid en de planologische afstemming op provinciaal/regionaal niveau. Ook het voordeel van een vroegtijdige correctie van mogelijke fouten in planvoorschriften komt daarmee volgens de Raad te vervallen.

Ten aanzien daarvan merk ik – in aanvulling op hetgeen ik hierboven in algemene zin over de afstemming van het planologische beleid op de drie overheidsniveaus uiteen heb gezet – het volgende op.

De vrees van de Raad dat het bestuurlijk vooroverleg een vrijblijvend karakter zal krijgen, kan ik niet delen. In het nieuw op te stellen Besluit ruimtelijke ordening zal, zoals thans, worden voorgeschreven dat een gemeente bij de voorbereiding van een bestemmingsplan bestuurlijk overleg pleegt. Tijdens dat overleg zullen gedeputeerde staten de terzake relevante kaders, die zijn vastgelegd in een of meer verordeningen houdende algemene regels, inbrengen, en eventuele nadere opvattingen over de gevolgen van het betreffende bestemmingsplan voor het regionaal 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 het betreffende bestemmingsplan vast te stellen dan wel daarin wijzigingen aan te brengen, zodat alsnog het provinciale planologische beleid kan worden

gerealiseerd. Het bestuurlijk overleg over een ontwerp-bestemmingsplan is daarom niet vrijblijvend. Datzelfde kan worden gezegd van de zienswijzen van de provincies en de rijksdiensten, die zij kunnen indienen naar aanleiding van een ontwerp-bestemmingsplan. Betreffen de zienswijzen regionale of provinciale belangen waaraan de gemeente geen of onvoldoende gehoor heeft gegeven, dan mag worden aangenomen dat de zienswijzen een verscherping inhouden van hetgeen in het eerdere bestuurlijke overleg aan de orde is geweest. Indien een gemeente om haar moverende redenen een dergelijke zienswijze niet vertaalt naar het in procedure gebrachte bestemmingsplan, dan voorziet het wetsvoorstel in de mogelijkheid dat de provincie of het Rijk na de vaststelling van dat plan die besluitvorming ter zijde schuift door zelf in de betreffende materie te voorzien. Betreft een zienswijze van de provincie of het Rijk de meer technische of juridische aspecten van een bestemmingsplan, dan mag worden aangenomen dat de gemeente die serieus in haar beschouwingen en besluitvorming betreft. Het geheel of ten dele niet opvolgen van een dergelijke zienswijze blijft evenwel een volledige verantwoordelijkheid van de gemeente zelf. Behoud van de goedkeuringseis uitsluitend als een middel voor het verbeteren van het juridische gehalte van een bestemmingsplan of het voorkomen van technische fouten acht ik onjuist.

De aan de provincies toebedeelde bevoegdheden zijn adequaat om het provinciale beleid te realiseren. Het Rijk heeft dezelfde bevoegdheden. De rol van de provincie zal worden bepaald door het bestuurlijk vermogen om actief en doelmatig gebruik te maken van deze bevoegdheden. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is de memorie van toelichting aangevuld met een afweging van de voor- en nadelen van het vervallen van de provinciale goedkeuring van bestemmingsplannen.

b. Het vervallen van de mogelijkheid om bedenkingen tegen het bestemmingsplan in te dienen

In de memorie van toelichting is een uiteenzetting opgenomen van de overwegingen die hebben geleid tot het afschaffen van de bedenkingenmogelijkheid bij gedeputeerde staten (§ 3.7.2, onder d). In het wetsvoorstel is aan de provincie een louter bestuurlijke functie toebedeeld. Deze lijn is van essentieel belang voor de structuur van het wetsvoorstel, zoals in onderdeel 1 van dit nader rapport reeds is aangegeven.

De memorie van toelichting bevat eveneens een uiteenzetting met betrekking tot de keuze voor beroep in één instantie, bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (§ 3.7.2, onder f). Het feit dat hierdoor sneller rechtszekerheid kan worden verkregen sluit aan bij het streven naar eenvoudige en snelle procedures. Naar de mogelijke toename van de werklast van de Raad van State is inmiddels onderzoek verricht.¹

Uit de uitgevoerde berekeningen blijkt dat de structureel benodigde formatie bij de kamers van de Afdeling bestuursrechtspraak die thans zijn belast met de behandeling van zaken op het gebied van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in het door de onderzoekers samengestelde basisscenario met 2,8 fte staatsraden, en 26,7 fte ondersteunend personeel (rechtsgeleerd en niet-rechtsgeleerd) zou toenemen. Hiertegenover staat een evenredige lastenvermindering voor de Arrondissementsrechtbanken. Deze behoeven immers niet meer te oordelen over vrijstellingszaken, waartegen nu in eerste aanleg beroep bij die rechtbanken openstaat. De door de onderzoekers genoemde variaties op het basisscenario leveren geen indrukwekkende andere schattingen op.

Het vervallen van de provinciale goedkeuring van bestemmingsplannen, alsmede de daarvan deeluitmakende beoordeling van ingediende bedenkingen tegen bestemmingsplannen, leidt ook voor de provincies tot een vermindering van kosten. Hierbij past de kanttekening dat deze wegvallende taken worden vervangen door de in het wetsvoorstel opgenomen nieuwe verantwoordelijkheden en bevoegdheden om het provinciaal beleid te realiseren. De provincies verwachten echter dat het wetsvoorstel per saldo een kostenbesparing zal opleveren (zie ook § 8.5.2).²

Gelet op het voorgaande is het wetsvoorstel ongewijzigd gebleven op het punt van het vervallen van de bedenkingenmogelijkheid bij gedeputeerde staten en het beroep in één instantie.

¹ Dr. L.J.M. Aarts en drs. C.M. Visscher (APE), *De nieuwe Wet ruimtelijke ordening en de werklast van de Raad van State en rechtbanken*, Den Haag, oktober 2002.

² Onderzoek «Bestuurlijke lasten nieuwe Wet ruimtelijke ordening», Cebeon 2003.

c. Instructies in plaats van goedkeuring

De vraag van de Raad op dit onderdeel vat ik op als een advies om tekortkomingen in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel weg te nemen. Daarin is nu aangegeven dat ik verwacht dat vanuit de meeste gemeentelijke ontwerpbestemmingsplannen uiteindelijk niet tot een ingrijpen van Rijk of provincie zullen nopen. De procedurele voorziening in het wetsvoorstel, die aan Rijk en provincie de mogelijkheid biedt na te gaan of bij het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan rekening is gehouden met de door hen ingebrachte zienswijzen, moet worden gezien als een zekerstelling. Het is niet te verwachten dat veel gemeentelijke ontwerpbestemmingsplannen zullen nopen tot het indienen van zienswijzen, juist nu het voorgestelde stelsel uitgaat van een proactieve sturing door Rijk en provincies, waardoor gemeenten vooraf weten binnen welke kaders zij beleidsvrijheid bezitten. Vervolgens mag worden verondersteld dat een zienswijze van provincie of Rijk door een gemeente buitengewoon zorgvuldig wordt gewogen. Een niet honoreren daarvan kan immers leiden tot een ingrijpen achteraf, met alle daaraan voor de gemeente en andere belanghebbenden verbonden onzekerheden. Te verwachten is dat een gemeente over een zienswijze die niet of zeer lastig kan worden omgezet in een aanpassing van het litigieuze bestemmingsplan, in overleg treedt met de instantie die de zienswijze heeft ingebracht. Mede daarom ga ik ervan uit dat het gebruik van de bevoegdheden waarop de Raad doelt, zich weinig zal voordoen. De tijdwinst van de voorgestelde procedure voor de besluitvorming over bestemmingsplannen kan in zeer veel bestemmingsplanprocedures worden behaald.

Rechtszekerheid

Met de Raad ben ik van mening dat juist vanwege de beoogde rechtsgevolgen de algemeen verbindende voorschriften, opgenomen in algemene maatregelen van bestuur of provinciale verordeningen, zo helder en eenduidig mogelijk moeten zijn geformuleerd, zodat geen interpretatieproblemen ontstaan. Het rechtszekerheidsbeginsel verplicht ertoe dat die algemeen verbindende voorschriften tevens zorgvuldig voorzien in overgangsrechtelijke bepalingen. Daaraan zal dus een structurele aandacht moeten worden gegeven. Daarbij zal het algemene uitgangspunt gelden dat gevestigde rechten en belangen, alsmede gerechtvaardigde verwachtingen worden geëerbiedigd. Als hoofdregel zal daarbij kunnen gelden dat het bestaande gebruik zal kunnen worden gecontinueerd. Er zullen zich evenwel ook situaties kunnen voordoen waarbij van die hoofdregel moet worden afgeweken als het gaat om bestaande bebouwing die, of gebruik dat, gelet op de doelstellingen van het ruimtelijk beleid die in de algemene regeling worden genormeerd, als zeer storend moeten worden aangemerkt, en er ook overigens gegronde redenen zijn om aan de rechten van de grondgebruiker minder gewicht toe te kennen dan aan het hogere belang dat met die doelstellingen wordt nagestreefd. In dergelijke gevallen gelden voor het overgangsrecht strengere eisen van formulering en motivering. De memorie van toelichting heb ik op dit punt aangevuld. Daarin heb ik tevens aandacht gegeven aan de mogelijke financiële gevolgen voor provincies en gemeenten ten gevolge van eventuele tegemoetkomingen in mogelijke planschade.

Ten aanzien van de meer fundamentele vraag van de Raad, of niet een bestemmingsplan na het onherroepelijk worden daarvan het enige toetsingskader voor bouw-, aanleg- of sloopvergunningen zou dienen te zijn, merk ik het volgende op.

De in het wetsvoorstel opgenomen bevoegdheid tot het stellen van kwaliteitseisen of andere normen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur of provinciale verordening, strekt primair tot het bewerkstelligen van een goede ruimtelijke ordening. Op de tweede plaats strekt deze bevoegdheid tot het implementeren van verplichtingen, die voortvloeien uit Europeesrechtelijke verbintenissen of andere internationale verdragen, waaraan Nederland gebonden is. Hoewel die normen zich richten tot bestuursorganen – zij zullen deze moeten naleven –, bewerkstelligen zij een waarborg naar de burgers voor een juiste naleving door andere overheden van internationale verplichtingen. Naast een bestuurlijke en beleidsmatige functie hebben de kwaliteitseisen dus ook een belangrijke waarborgfunctie.

In het Nederlandse rechtstelsel kan de rechter lagere regelgeving of een onderdeel daarvan onverbindend oordelen wegens strijdigheid met hogere

regelgeving, dan wel bepalen dat deze in het voorliggende geval buiten toepassing moet worden gelaten. Ook onder het nu geldende ruimtelijk ordeningsrecht kan een rechter in een concreet geschil tot de conclusie komen dat een bouw- of aanlegvergunning, verleend voor een werk dat volgens het betreffende bestemmingsplan geen bezwaar ontmoet, toch had moeten worden geweigerd omdat het bestemmingsplan, of een bepaling daarvan, in strijd is met de wet of met het EU-recht of andere verdragen. De in het wetsvoorstel gemaakte keuze is derhalve geen novum.

In zijn advies suggereert de Raad dat het provinciaal bestuur en de minister via hun beroepsrecht of hun bevoegdheid om zelf een bestemmingsplan vast te stellen, erop toezien dat bestemmingsplannen niet in strijd komen met hogere wettelijke normen. Die opvatting van de Raad deel ik voor zover deze betrekking heeft op de rol van Rijk en provincies bij de afweging van de vraag of een gemeentelijk bestemmingsplan treedt in hetgeen van algemeen rijks- of provinciaal belang is, en daarmee in overeenstemming is. Rijk en provincies nemen die verantwoordelijkheid en die rol in bestemmingsplanprocedures ook serieus, en het is de primaire invalshoek van waaruit hun betrokkenheid bij de totstandkoming van bestemmingsplannen kan worden gemotiveerd. De redenering evenwel dat deze betrokkenheid mede inhoudt of zou moeten inhouden dat de genoemde instanties van Rijk en provincies belast zijn met een integrale juridische toetsing van alle ontwerpbesluiten tot wijziging of vaststelling van bestemmingsplannen, is ten principale onjuist. De instantie die het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan neemt, is zelf geheel verantwoordelijk voor de juridische kwaliteit van dat besluit. Het zou ten principale onjuist zijn in het wetsvoorstel uit te sluiten dat deze bevoegdheid aan de rechter toekomt.

Wel kan de mogelijkheid dat de rechter een bestemmingsplan of een onderdeel daarvan buiten toepassing kan verklaren, vragen oproepen over de rechtszekerheid, die bestemmingsplannen bieden. Dat lot delen bestemmingsplannen met alle algemeen verbindende voorschriften in ons recht, met uitzondering van de wet in formele zin. Daartegenover staat dat het evenzo gevoelens van rechtsongelijkheid en rechtsonzekerheid kan oproepen indien een bouw- of aanlegvergunning zou moeten worden verleend omdat het bestemmingsplan zich daartegen niet verzet, terwijl ondertussen duidelijk is dat dit plan wel in strijd is met een hogere wettelijke regeling. Voor de individuele persoon die iets wil realiseren, kan dat teleurstellend zijn; voor anderen, wier belangen met die hogere regeling worden beschermd, zal dat geruststellend zijn.

Op grond van het bovenstaande heb ik besloten het wetsvoorstel ongewijzigd te laten.

Rechtsbescherming tegen individuele instructies

Ingevolge de tekst van het aan de Raad voorgelegde wetsvoorstel zou tegen een beschikking van gedeputeerde staten of de minister waarbij een instructie aan een individuele gemeente wordt gegeven, alleen door het betrokken gemeentebestuur beroep kunnen worden ingesteld. Andere partijen die bezwaren hebben tegen de gegeven instructie zouden deze moeten inbrengen in het kader van de bestemmingsplanprocedure.

Ik heb vastgesteld dat de vraagtekens die de Raad plaatst ook door anderen, zoals de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Interprovinciaal Overleg, zijn gezet.

Zoals hierboven uiteen is gezet heb ik besloten de figuur van de individuele instructie te vervangen door de figuur van de aanwijzing. Voorts is, mede gelet op de nauwe inhoudelijke verwantschap van de aanwijzing nieuwe stijl met de figuur van de «aanwijzing» in de huidige WRO, de rechtsbescherming van het bestuursorgaan waaraan de aanwijzing is gericht, en van derden, gelijkgetrokken.

Uitvoering en handhaving

Het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid dat de provincie respectievelijk het Rijk zelf bestemmingsplannen vaststellen. Het advies van de Raad om de toedeling van uitvoeringsbevoegdheden bij door hoger gezag vastgestelde bestemmingsplannen nader te bezien, heb ik ter harte genomen. In de lijn van het advies van de Raad heb ik het wetsvoorstel zo geformuleerd dat provinciale staten kunnen bepalen dat ten aanzien van de aanleg- en sloop-

vergunning en de bevoegdheden of verplichtingen ter zake van de wijziging of uitwerking van het plan, het verlenen van ontheffing van de bij dat plan te stellen regels of het stellen van nadere eisen, gedeputeerde staten in de plaats treden van burgemeester en wethouders. Zonder nadere besluitvorming van provinciale staten blijven deze bevoegdheden derhalve op het gemeentelijke niveau.

Provinciale staten bepalen in het vaststellingsbesluit van het bestemmingsplan tot welk moment de uitsluiting van de bevoegdheid van de gemeenteraad tot het vaststellen van het bestemmingsplan terzake voortduurt. De formulering van het wetsvoorstel voorkomt een «bevriezing» van die bevoegdheid van de betreffende gemeente. Het betreft slechts een tijdelijke beperking van die bevoegdheid voor het concrete plangebied, waarop het door provinciale staten vastgestelde bestemmingsplan betrekking heeft. Hetgeen ik heb gesteld over de provincie geldt mutatis mutandis voor het Rijk indien het gebruik maakt van zijn bevoegdheid om een bestemmingsplan vast te stellen.

4. Vergoeding van planschade

Algemeen

In paragraaf 5.2.1 van de memorie van toelichting wordt uiteengezet langs welke lijnen de regeling in de artikelen 6.1 en volgende van de tegemoetkoming in schade als gevolg van de toepassing en uitvoering van ruimtelijk-orderingsbeleid is opgezet. In de eerste plaats wordt verwezen naar het algemene beginsel van «égalité devant les charges publiques» dat de ongeschreven rechtsgrond vormt voor schadevergoeding en nadeelcompensatie. Vervolgens wordt aan de hand van het huidige redelijkheids-criterium in artikel 49 WRO en de oorspronkelijke bedoeling van de wetgever daarbij uiteengezet dat het bij de tegemoetkoming in schade moet gaan om schade die buiten het normale maatschappelijke risico valt. Aldus zal het criterium in artikel 6.1 «voorzover de schade redelijkerwijs niet voor rekening van de aanvrager behoort te blijven» moeten worden toegepast (artikel 6.2, eerste lid). In dat licht wordt een schade van 10% van de waarde van de onroerende zaak of van het daaruit betrokken inkomen tot dat maatschappelijk risico gerekend, behalve ten aanzien van waardevermindering als gevolg van maatregelen die de onroerende zaak rechtstreeks treffen. Daarnaast moet worden getoetst aan de voorzienbaarheid van de schadeoorzaak en de mogelijkheid van de aanvrager om de schade te voorkomen (artikel 6.3). Over de keuze van de drempel van 10% merkt het college op dat deze onvermijdelijk arbitrair is. Dit geldt zowel voor de hoogte als voor het toepassingsgebied. In het verleden is er intensief gediscussieerd over de vraag of de hoogte van de te vergoeden schade in relatie mag worden gebracht met de waarde van het object of de hoogte van het inkomen waarop de schade drukt. De Afdeling rechtspraak heeft deze benadering in haar artikel 49-jurisprudentie indertijd afgewezen. Deze jurisprudentie werd algemeen in de literatuur onderschreven. Het wetsvoorstel introduceert met de 10%-norm opnieuw een element van object-gerichte draagkracht. De Raad is daar om verschillende redenen geen voorstander van. Zoals gezegd is iedere norm in dit verband arbitrair. Dit wil niet zeggen dat een dergelijke norm uitgesloten zou zijn, maar wel dat beter naar alternatieven kan worden omgezien. Verder draagt een dergelijk verplichte «aftrek» het gevaar in zich dat daarop bij taxaties van waarde en schadeomvang wordt geanticipeerd. Tenslotte leidt de introductie van deze norm er toe dat een zelfde schade-oorzaak in het ene geval wel en in het andere geval niet tot vergoeding aanleiding geeft, afhankelijk van de waarde van het inkomen of object waarop de schade drukt. Dat valt wel te beargumenteren wanneer het om een tegemoetkoming gaat in de sociale sfeer, zoals – lang geleden – bij de Zuiderzeesteunwet (Stb.1925, 290), maar niet wanneer het een schadevergoeding betreft. De Raad meent dat – voorzover daar behoefte aan zou bestaan – er andere mogelijkheden zijn om een toenemend beroep op artikel 49 WRO binnen redelijke grenzen te houden. Onder het huidige recht bestaan er nauwelijks effectieve drempels voor het indienen van een artikel 49-verzoek. Een dergelijk verzoek kan worden ingediend met een minimale motivering, waarop als regel de schadebeoordelingscommissies in werking moeten treden, taxaties en adviezen moeten worden uitgelokt en het geheel op een hoorzitting moet worden besproken. De Raad acht het dan ook meer aangewezen om in de procedurele sfeer een aantal drempels op te werpen, zonder dat een werkelijk gelaedeerde daar de dupe van hoeft te worden. Gedacht kan worden aan

een beperkt griffierecht, dat wordt teruggestort bij toewijzing van het verzoek, motiveringseisen voor een in behandeling te nemen verzoek, waarbij de kosten van een taxatierapport tevens kunnen worden vergoed bij toewijzing van het verzoek, en de mogelijkheid voor de gemeenteraad om kennelijk niet ontvankelijke of kennelijk ongegronde verzoeken zonder uitvoerig onderzoek af te doen. Mocht blijken dat na invoering van deze maatregelen de verzoeken op planschadevergoeding niet substantieel afnemen, dan kan alsnog worden overwogen om een materiële drempel in de toe te kennen schadevergoeding aan te brengen.

Schadeoorzaken

- a. In artikel 6.2 worden de planologische schadeoorzaken vermeld die tot een tegemoetkoming in schade zouden kunnen leiden. Daarbij wordt niet vermeld een besluit van burgemeester en wethouders om overeenkomstig bepalingen van het bestemmingsplan dit plan te wijzigen, uit te werken, ontheffing van daarin gestelde regels te verlenen en ten aanzien van in het plan aangegeven onderwerpen of onderdelen nadere eisen te stellen (artikel 3.6, eerste lid, onderdelen a tot en met d). Ook worden niet genoemd de ontheffing op grond van artikel 3.16 (met het oog op de voorziening in een tijdelijke behoefte voor maximaal drie jaar) en de ontheffing op grond van artikel 3.17 voor buitenplanse wijzigingen, de zogenaamde «kruimelgevallen» die in een algemene maatregel van bestuur zullen worden opgenomen.
- Voor wijzigingen en uitwerkingen door burgemeester en wethouders is expliciete vermelding in artikel 6.2 niet nodig. Volgens artikel 3.6, derde lid, maken zij deel uit van het bestemmingsplan. Zij vallen dan onder categorie a van artikel 6.2, tweede lid (bepaling van een bestemmingsplan). Ten aanzien van de ontheffing voor het treffen van voorzieningen in een tijdelijke behoefte wordt in paragraaf 5.2.1 van de toelichting (bladzijde 128) onder verwijzing naar de lijn in de jurisprudentie, erop gewezen dat een tijdelijke waardevermindering van een zaak niet een vergoeding rechtvaardigt van de schade. Dit kan het college volgen. Wat betreft de andere hiervoor vermelde gevallen (ontheffing op grond van het bestemmingsplan, stellen van nadere eisen op grond van het bestemmingsplan en de ontheffing voor buitenplanse wijzigingen) kan naar het de Raad voorkomt niet op voorhand worden aangenomen dat deze voor de betrokken eigenaren niet tot relevante waardevermindering zouden kunnen leiden. Voor een belangrijk deel zal dat afhangen van de invulling van genoemde bevoegdheden respectievelijk van de inhoud van de algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 3.17. Het college adviseert daarom artikel 6.2, tweede lid, nader op volledigheid te bezien.
- b. Verzoeken om een tegemoetkoming in schade moeten worden ingediend bij de gemeenteraad, ook in gevallen waarin de schade wordt ondervonden van een rechtstreeks werkende algemene instructie van de minister of gedeputeerde staten of van een door dezen vastgesteld bestemmingsplan. In paragraaf 5.2.1 (bladzijde 129) van de memorie van toelichting wordt uiteengezet dat uit een oogpunt van herkenbaarheid voor de burger ervoor is gekozen dat de benadeelde ook in die situaties zijn verzoek indient bij de gemeente. Juist met het oog op de ambitie van het wetsvoorstel om de verantwoordelijkheden van de bij de ruimtelijke ordening betrokken bestuursorganen scherper te scheiden, adviseert de Raad in de gevallen waarin de minister of gedeputeerde staten een bestemmingsplan vaststellen, te regelen dat het verzoek om tegemoetkoming in schade bij het Rijk respectievelijk de betrokken provincie wordt ingediend.

Verjaring

Ingevolge artikel 6.1, moet een aanvraag voor een tegemoetkoming in schade ten gevolge van een oorzaak als bedoeld in het tweede lid, onder a, d, of e, worden ingediend binnen vijf jaar na het moment waarop de oorzaak, bedoeld in het eerste lid, in rechte onaantastbaar is geworden. De Raad wijst erop dat deze bepaling in samenhang met artikel 3.6, derde lid, vragen oproept met betrekking tot de aanvang van de termijn bij schade als gevolg van wijzigings- en uitwerkings-plannen die geacht worden deel uit te maken van het bestemmingsplan. In de gevallen waarin de betrokken wijziging of uitwerking enige jaren na het onherroepelijk worden van het bestemmingsplan onaantastbaar is

geworden, zal de verjaringstermijn te kort kunnen zijn wanneer die wordt gekoppeld aan het moment van vigeren van dat bestemmingsplan. De Raad neemt aan dat zulks niet de bedoeling is en adviseert de regeling van de verjaringstermijn te preciseren.

Afwenteling van de tegemoetkoming

Aan het slot van paragraaf 5.2.2 van de toelichting wordt ingegaan op de praktijk waarin gemeenten met private (rechts)personen privaatrechtelijke overeenkomsten sluiten om planschade te compenseren. Daarbij wordt een aantal voorwaarden genoemd waaraan voor het treffen van zo'n regeling moet zijn voldaan. Vervolgens stelt de regering in deze passage vast dat een nadere wettelijke regeling op dit punt niet noodzakelijk is. Met het oog op de rechtszekerheid acht de Raad het uitdrukkelijk regelen van deze constructie en de daaraan te verbinden voorwaarden wel wenselijk. Het college verwijst in dit verband naar aanwijzing 214 van Aanwijzingen voor de regelgeving

4. Vergoeding van planschade.

Algemeen

De Raad geeft aan om verschillende redenen geen voorstander te zijn van de introductie in het wetsvoorstel van een financiële drempel die gebruikmaakt van een norm waarin een element van object-gerichte draagkracht is opgenomen. Weliswaar is volgens de Raad iedere norm arbitrair, maar dat wil nog niet zeggen dat een dergelijke norm uitgesloten zou zijn. Beter is het echter, om te zien naar alternatieven. Onder het huidige recht bestaan er nauwelijks effectieve drempels voor het indienen van een artikel 49-verzoek. Vervolgens noemt de Raad een aantal alternatieven.

De Raad heeft mij niet overtuigd van de onjuistheid van het gekozen instrument van een tegemoetkomingsdrempel waarvan de hoogte is gerelateerd aan de waarde van het geschade object of van het geschade inkomen. Met name spreekt mij niet aan het argument – dat van andere zijden ook is vernomen – dat het geregeld kan voorkomen dat eenzelfde schadeoorzaak voor de ene gelaedeerde wel, maar voor een andere gelaedeerde niet tot een tegemoetkoming leidt. Ik stel mij op het standpunt dat de doorslag niet moet geven dat dat verschijnsel zich inderdaad zal kunnen voordoen, maar dat in veel gevallen juist wel een rechtvaardige oplossing wordt verkregen. Rechtvaardig, omdat in het percentage het draagkrachtprincipe tot uitdrukking komt.

In het advies van de Raad zag ik echter wel aanleiding de hoogte van het gekozen percentage in heroverweging te nemen. Een verlaging daarvan zal immers tot gevolg hebben dat het het hiervoor genoemde argument voor schrapping van de procentuele drempel in minder gevallen een rol meer zal spelen. Ik heb gekozen voor een verlaging van het percentage tot 5%. De Raad geeft zelf al aan dat iedere drempel of norm onvermijdelijk arbitrair is. Dat geldt ook voor de nu opgenomen drempel. Voor de hoogte van het percentage geldt dit nog in versterkte mate. Keuze voor een (nog) lager percentage zal tot gevolg hebben dat een van de beoogde effecten van de drempel, het voorkomen van schadeclaims van te geringe omvang, in verband met de aan de behandeling ervan verbonden onevenredig hoge bestuurlijke en administratieve lasten, niet meer zal optreden, zodat deze maatregel niet langer zou zijn te rechtvaardigen. Niet kan worden uitgesloten dat bij taxaties op de geldende drempel wordt geanticipeerd. Ik verwacht echter dat burgemeester en wethouders bij het nemen van hun beslissing op een aanvraag om tegemoetkoming in de schade hierop alert zullen zijn.

Aan de andere mogelijkheden die de Raad noemt, is invulling gegeven; voor een deel echter was dit reeds het voornemen van mijn ambtsvoorganger. Het voornemen bestond reeds om in het toekomstige Besluit ruimtelijke ordening motiveringseisen voor aanvragen om tegemoetkoming op te nemen. Daarnaast is deze eis nu ook in het wetsvoorstel zelf verwoord.

De door de Raad als suggestie genoemde maatregel om de gemeenteraad – in het wetsvoorstel burgemeester en wethouders – de mogelijkheid te geven om kennelijk niet ontvankelijke of kennelijk ongegronde verzoeken zonder uitvoerig onderzoek af te doen, lag eveneens reeds in het voornemen. Ik stel mij voor daar in het Besluit ruimtelijke ordening voorschriften aan te wijden.

Ten slotte is gekozen voor de opneming in het voorstel van de heffing van een griffierecht voor het in behandeling nemen van (alle) aanvragen om tegemoetkoming. Dit recht wordt geheel teruggestort als op de aanvraag positief wordt beslist. Het doel is ook hier, te voorkomen dat de bestuurslasten oplopen door de (verplichte) behandeling van ten onrechte ingediende aanvragen.

Schadeorzaken

- a. Met de Raad ben ik van oordeel dat niet op voorhand kan worden aangenomen dat de verlening van een ontheffing op grond van het bestemmingsplan, het stellen van nadere eisen op grond van dat plan, alsmede de verlening van een ontheffing voor buitenplanse wijzigingen niet tot relevante waardevermindering zouden kunnen leiden. Zoals ook onder artikel 49 van de huidige WRO het geval is met schade tengevolge van zogenoemde binnenplanse vrijstellingen en nadere eisen (artikel 13 WRO), wordt schade tengevolge van de eerste twee hiervoor omschreven categorieën van besluiten toegerekend aan de bepalingen van het bestemmingsplan. Deze schade is derhalve begrepen onder artikel 6.1, tweede lid, onder a, (de Raad noemde artikel 6.2, tweede lid). De opmerking van de Raad maakt echter duidelijk dat de regeling in genoemd artikel nog niet optimaal was. Het tweede lid van het artikel is om die reden – en de reden die hierna onder verjaring is aangegeven – opnieuw bezien en gewijzigd, ook op het hiervoor besproken punt. Ook voor de derde genoemde categorie, van de zogenoemde buitenplanse vrijstellingen, is nu een voorziening getroffen.
- b. Het advies van de Raad om het wetsvoorstel zo te wijzigen dat verzoeken om een tegemoetkoming niet in alle gevallen bij de gemeenteraad (de Raad zal hier het oog hebben gehad op burgemeester en wethouders) behoeven te worden ingediend, heb ik opgevolgd, op de volgende wijze. Ik acht het van belang dat de betrokken burgers niet worden belast met een zoektocht naar het bestuursorgaan waarbij zij met hun schadeverzoek terecht moeten. Dit heeft geleid tot de zogenoemde één-loket-benadering, die erop neerkomt dat deze verzoeken wel steeds bij dezelfde instantie worden ingediend, maar niet steeds door die instantie ook worden behandeld. Burgemeester en wethouders sturen de verzoeken die daarvoor in aanmerking komen, onder mededeling daarvan aan de verzoeker, door naar het juiste bestuursorgaan. Dit laatste is weer van belang voor een andere toepassing van diezelfde één-loket-benadering. Uit een oogpunt van beperking van bestuurslasten verdient het aanbeveling de toepassing van verschillende toepasselijke wettelijke en niet-wettelijke schade-regelingen in één hand te houden. Het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid dat provinciale staten onderscheidenlijk een of meerdere Uwer Ministers bepalen dat in bepaalde gevallen de verzoeken om tegemoetkoming in planschade bij gedeputeerde staten onderscheidenlijk een Uwer Ministers moeten worden ingediend.

Verjaring

De Raad wijst er terecht op dat artikel 6.1, derde lid, onvoldoende duidelijk was. Dit geldt voor de door de Raad genoemde wijzigings- en uitwerkingsplannen, maar evenzeer voor de hierboven reeds besproken binnenplanse ontheffingen en nadere eisen, die immers ook zijn begrepen onder de schadeorzaken ten gevolge van de bepalingen van een bestemmingsplan. Door de hiervoor besproken aanpassing van artikel 6.1, tweede lid, onder a en b, is de gewenste helderheid ontstaan.

Afwenteling van de tegemoetkoming

Het ligt in mijn voornemen de problematiek die hier aan de orde is, te bezien en te regelen in het kader van een specifiek voorstel met betrekking tot de grondexploitatie. Onder het vorige kabinet is met de voorbereiding daarvan reeds een aanvang gemaakt, ter uitwerking van de Nota Grondbeleid.

5. Grondexploitatie

Evenals de huidige wet in artikel 42 bevat het wetsvoorstel in artikel 6.11 een regeling voor de exploitatieverordening. De regeling wijkt inhoudelijk nauwelijks af van de bestaande, met uitzondering van het vervallen van de nu nog bestaande ontheffingsmogelijkheid van het derde lid en met introductie

van een mogelijkheid tot nadere regeling bij algemene maatregel van bestuur. De Raad vraagt zich echter af waarom niet van de mogelijkheid gebruik is gemaakt om de belangrijke jurisprudentie van de Hoge Raad rond de exploitatieverordening te codificeren. Anders dan vroeger, toen de exploitatieverordening werd gezien als bij verordening vastgestelde algemeen voorwaarden voor het sluiten van een exploitatieovereenkomst, kent de Hoge Raad aan de bepalingen van een de verordening en een op basis daarvan vastgestelde exploitatie-opzet een bindende werking toe in deze zin dat van exploitatiebijdragen die in afwijking van een exploitatieverordening of -opzet zijn overeengekomen, geen nakoming kan worden gevraagd.

5. Grondexploitatie

Het onderwerp van de grondexploitatie zal worden geregeld in het specifieke wetsvoorstel, waarop ik hiervoor reeds doelde. De opmerkingen van de Raad, waaronder de jurisprudentie van de Hoge Raad, zullen daarbij worden betrokken.

6. Verhouding tot andere wetgeving

In paragraaf 8.7.1 van de memorie van toelichting wordt uiteengezet dat het wetsvoorstel noopt tot aanpassing van ongeveer 40 andere wetten. Om wetstechnische redenen en ten behoeve van een overzichtelijk wetgevingsproces zal een afzonderlijke Invoeringswet worden voorbereid, waarin tevens overgangsrecht zal worden opgenomen. Van een aantal wordt in de daarop volgende paragrafen van de toelichting ingegaan op bijzondere relatieaspecten.

De Raad mist een uiteenzetting over de verhouding tot de toekomstige Onteigeningswet, waaromtrent inmiddels een kabinetsstandpunt is vastgesteld.¹ Het gaat daarbij vooral om de vereenvoudiging van de administratieve onteigeningsprocedure. Aandacht hiervoor is des te meer aangewezen nu in het wetsvoorstel reeds wijzigingen van de Onteigeningswet zijn opgenomen (artikelen 4.18 en 4.19). Overigens ontraadt de Raad om, zoals nu al bij verschillende wetten is gebeurd, incidentele wijzigingen in de Onteigeningswet aan te brengen. De uniformiteit in de onteigeningsprocedure neemt hierdoor af en het risico dat procedurele fouten worden gemaakt toe. Dit geldt eveneens voor wijzigingen in de Belemmeringenwet privaatrecht, nu het voornemen bestaat ook deze wet geheel te herzien.

Bij de behandeling van de verhouding tot de Wet stedelijke vernieuwing (WSV) ontbreekt een visie op de verhouding tussen het stelsel van planologische besluitvorming en financiering volgens het wetsvoorstel (artikel 6.9) en de regeling van de financiering van onder meer ontwikkelingsprogramma's volgens de WSV. In dit verband wijst het college erop dat in paragraaf 2.2 van de toelichting aspecten van goede ruimtelijke ordening in de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening worden vermeld die ook in het Besluit beleidskader stedelijke vernieuwing aan de orde komen. Duidelijk moet zijn hoe de financiële beïnvloedingsmogelijkheden van het Rijk en de provincies (toekennen investeringsbudget) op grond van de WSV zich verhouden tot die welke in dit wetsvoorstel zijn opgenomen (instructies en subsidies).

6. Verhouding tot andere wetgeving.

De in het wetsvoorstel opgenomen wijzigingen in de onteigeningswet zijn geschrapt en zullen voor zover nodig in de Invoeringswet worden opgenomen. Bij de voorbereiding en opstelling van dit onderdeel van de Invoeringswet zal overigens rekening worden gehouden met de nauwe samenhang die bestaat met de thans in voorbereiding zijnde herziening van de onteigeningswet. Het is daarbij de bedoeling de uniformiteit in de onteigeningsprocedure te eerbiedigen. Ditzelfde geldt ten aanzien van de Belemmeringenwet privaatrecht. De financiële beïnvloedingsmogelijkheden van Rijk en provincies (toekennen van investeringsbudget) op grond van de Wet stedelijke vernieuwing (Wsv) en de bestuurlijke- en financiële beïnvloedingsmogelijkheden die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen, zijn van verschillende aard.

De Wsv biedt voornamelijk een subsidiestelsel voor gemeenten als aanjaagmiddel om, zo mogelijk met andere partijen, de vernieuwing in stedelijke gebieden te bevorderen. De aanwezigheid van een bestemmingsplan is niet verplicht gesteld. Wel is een wijkontwikkelingsprogramma of meerjarenontwikkelingsprogramma vereist, maar zo een programma is van een andere orde dan een bestemmingsplan.

¹ Kamerstukken II 2000/01, 24 036, nr. 174.

Bij het onderhavige wetsvoorstel is grote nadruk gelegd op het hebben en actueel houden van bestemmingsplannen. Wenst het Rijk dat bepaalde elementen van bovenregionale aard op gemeentelijk ruimtelijk niveau doorwerken dan staat het Rijk daartoe onder meer het instrument van de algemene maatregel van bestuur ten dienste. De gemeenten tot welke de maatregel zich richt, moeten die elementen dan binnen een jaar overnemen in hun bestemmingsplannen. De in afdeling 6.3 van het wetsvoorstel opgenomen regeling omtrent het verlenen van subsidies, die is ontleend aan de huidige in de WRO opgenomen regeling dienaangaande, biedt in het tweede lid van artikel 6.9 (nu artikel 6.11), de mogelijkheid om bepaalde financiële knelpunten bij de overneming van die bepaalde elementen van bovenregionale aard in gemeentelijke bestemmingsplannen weg te nemen. De passage in de toelichting waardoor de onduidelijkheid over de verhouding tussen beide financiële beïnvloedingsmogelijkheden is ontstaan, is geschrapt.

7. Artikelsgewijze opmerkingen

Artikel 3.8

In artikel 3.8, vierde lid, wordt de voorbereidingsbescherming aldus geregeld dat in een voorbereidingsbesluit kan worden bepaald dat het verboden is het gebruik van de daarbij aangewezen gronden of bouwwerken te wijzigen. Teneinde een onbedoelde beperking in het gebruik te voorkomen, adviseert de Raad te bepalen dat het moet gaan om wijzigingen in een van de betrokken bestemming verdergaand afwijkend gebruik.

Artikel 3.14

In de regeling van de procedure voor een sloopvergunning in artikel 3.14 worden in het vierde lid de artikelen 46, vierde tot en met zevende lid, en 47 van de Woningwet van overeenkomstige toepassing verklaard. Dat betekent dat indien burgemeester en wethouders niet binnen 13 weken na ontvangst van de aanvraag beslissen de vergunning van rechtswege is verleend. Hoewel deze verlening van rechtswege reeds in de Woningwet voorkomt, wil het college, zoals de Raad dat eerder heeft gedaan in het jaarverslag van het college over 2000 (bladzijde 98), wijzen op de complicaties die deze figuur mee kan brengen. Zo kan worden getwijfeld of aan nadere voorwaarden voor het ontstaan van het besluit van rechtswege is voldaan, hoe derden het fictieve besluit kunnen kennen en bestrijden en wat de betekenis is van een alsnog genomen reële beslissing. In voorkomende gevallen brengt zij bijzondere lasten voor de rechter mee. De Raad ontraadt derhalve bepalingen als de onderhavige.

7. Artikelsgewijze opmerkingen.

Artikel 3.8 (nu 3.7)

Het advies van de Raad van State heb ik op dit punt niet gevolgd. Een voorbereidingsbesluit strekt ter bescherming van een toekomstig bestemmingsplan en beviest mitsdien de bestaande bestemmingen met het daarbij behorende gebruik. Bij een voorbereidingsbesluit hoeft niet op voorhand duidelijk te zijn wat de toekomstige bestemming zal zijn; de meeste voorbereidingsbesluiten laten zich niet expliciet uit over de in het nieuwe plan beoogde bestemming en het daarbij behorende gebruik. Het referentiekader voor een van de beoogde bestemming verdergaand afwijkend gebruik ontbreekt derhalve. Bij de vaststelling van het nieuwe bestemmingsplan is wel duidelijk of het bestaande gebruik afwijkt. Als hiervan sprake is, voorziet het overgangsrecht in de regel in een mogelijkheid dit gebruik voort te zetten en desgewenst te wijzigen in een minder ver van het plan afwijkend gebruik.

Artikel 3.14 (nu 3.13)

De bedenkingen van de Raad tegen de regeling van de procedure van een sloopvergunning waarbij overeenkomstig de regeling ter zake van de bouwvergunning een fictieve vergunningverlening mogelijk is, deel ik. Ik heb in het wetsvoorstel de rechtsfiguur van fictieve vergunningverlening, vooral ook vanwege de onomkeerbare gevolgen ervan, niet overgenomen in de procedure van de sloopvergunning.

8. Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

8. Redactionele kanttekeningen.

In het aangepaste wetsvoorstel is rekening gehouden met de redactionele kanttekeningen van de Raad.

9. Overige aanpassingen van het wetsvoorstel

De werkingssfeer van het wetsvoorstel is uitgebreid tot de exclusieve economische zone, waarmee het mogelijk wordt ook voor die zone een structuurvisie vast te stellen. Ook is het mogelijk bij algemene maatregel van bestuur bestuursorganen aan te wijzen die de in dit wetsvoorstel vervatte andere bevoegdheden uitoefenen in die zone.

De regeling van de coördinatieprocedures op gemeentelijk, provinciaal en rijksniveau is technisch beter op elkaar afgestemd, hetgeen tot aanzienlijke inkorting van het wetsvoorstel op dit punt heeft geleid. Bij die aanpassing is de regeling van de provinciale en rijksprocedure van hoofdstuk 4 (afdeling 4.3) naar hoofdstuk 3 (afdeling 3.4) verplaatst.

Een niet onbelangrijke wijziging is voorts de beperking van het beroepsrecht tot belanghebbenden, overeenkomstig de regeling in de Algemene wet bestuursrecht. Een dergelijke wijziging wordt beoogd in de Wet milieubeheer. Ik verwacht dat, door de aard van het ruimtelijk bestuursrecht, de kring van belanghebbenden zo ruim is, dat het materiele verschil met de huidige situatie zeer gering zal zijn.

Ten slotte zijn de artikelen die betrekking hebben op de vorderingsbevoegdheid van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer in het kader van de wetshandhaving aanzienlijk bekort en opnieuw geredigeerd.

Van de gelegenheid heb ik tevens gebruik gemaakt om de toelichting op vele plaatsen in te korten en aan te passen.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
H. G. J. Kamp

**Bijlage bij het advies van de Raad van State van 12 juli 2002,
no. W08.02.0058/V, met redactionele kanttekeningen die de Raad in
overweging geeft.**

- In artikel 3.9, eerste lid, aanhef en onder a, tevens de Staatscourant vermelden waarin de kennisgeving moet worden gedaan. Vergelijk artikel 3.8, zesde lid.
- In artikel 7.5, eerste lid, onder a, verduidelijken dat het hier uitsluitend het Rijk in Nederland betreft.
- In het wetsvoorstel wordt enige malen verwezen naar een artikel van hoofdstuk 9, terwijl een artikel van hoofdstuk 10 wordt bedoeld. Bijvoorbeeld in artikel 6.1, eerste lid, aanhef en onder e, en in artikel 10.8, eerste lid. Het wetsvoorstel op dit punt aanpassen.
- In de memorie van toelichting in plaats van «Wet elektronisch verkeer» telkens schrijven: Wet elektronisch bestuurlijk verkeer.
- In paragraaf 6.5.3 van de memorie van toelichting de daarin bedoelde transactiebevoegdheid in handen van het bestuur niet verwarren met het begrip bestuurlijke boete.

Transponeringstabel Wro voor en na advies Raad van State

Artikelnummer concept-wetsvoorstel voor advies Raad van State	Artikelnummer voorstel van wet
3.8	3.7
3.9	3.8
3.10	3.9
3.11	3.10
3.12	3.11
3.13	3.12
3.14	3.13
3.15	3.14
3.16	3.15
3.17	3.16
3.18	3.17
	3.18 (nieuw)
4.5	3.19
4.6	3.20
3.19/3.20	3.21
3.21	3.22
3.22	3.23
3.23	Vervalt
4.7	3.24
4.8	Vervalt
4.9	3.25
4.10	Vervalt
4.11	Vervalt
4.12	3.26
4.13	Vervalt
4.14	3.27
4.15	Vervalt
4.16	Vervalt
3.24	3.28
	6.4, leden 1 t/m 4 (nieuw)
	6.4, lid 5 (nieuw)
6.4	6.5
6.5	6.6
6.6	6.7
6.7	6.8
6.8	6.9
6.9	6.10
6.10	6.11
6.11	6.12
7.5	10.2
7.6	7.5
7.8	Vervalt
7.9	7.6
8.4	Vervalt
8.5	8.4
8.6	8.5
8.7	8.6
8.8	8.7
8.9	8.8
10.2	10.3
10.3	10.4
10.4	10.5
10.5	10.6
10.6	10.7
10.7	10.8
10.8	10.9
10.9	10.10
10.10	10.11
10.11	10.12