

Aan:
de leden van de Statencommissie
Ruimte, Infrastructuur en Mobiliteit

(i.a.a. de overige statenleden)

I-stuk
(ingekomen stuk)

Assen, 28 januari 2002
Ons kenmerk 4/6.17/2002000633
Behandeld door de heer H. van der Meer (0592) 365501
Onderwerp: Voorontwerp herziening Wet op de Ruimtelijke Ordening

Geachte commissieleden,

In samenhang met de bespreking van de Vijfde nota op de ruimtelijke ordening op 2 april 2001 in uw commissie, hebben wij u geïnformeerd (brief van 14 maart 2001, kenmerk 11/7.3/2001002253) over de discussie over een fundamentele herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (herziening WRO). Wij hebben toegezegd u een bespreekstuk voor te leggen als op enig moment duidelijk wordt wat de gevolgen voor Drenthe zijn.

Daarvoor is het echter nog te vroeg, maar wij willen u nu informeren over de voortgang in het wetgevingsproces en de hoofdlijnen van het voorontwerp. Wij verwachten in de tweede helft van dit jaar de gevolgen voor de Drentse werkwijze te kunnen aangeven.

Stand van zaken wetgevingsproces

Eind augustus heeft minister Pronk van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer (VROM) aan diverse instanties reactie gevraagd op het voorontwerp. Voor de hoofdlijnen van het voorontwerp en de reacties van het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (samenvatting) en de adviesorganen VROM-Raad en de Sociaal-Economische Raad verwijzen wij naar de bijlagen.

De minister heeft het voorontwerp en de ontvangen reacties ook met de Tweede Kamer besproken. De kamer heeft daar positief op gereageerd. Op basis van de ontvangen reacties en de bespreking daarvan met de Tweede Kamer heeft het kabinet een niet bekend wetsontwerp voor advies aan de Raad van State toegestuurd.

Wilt u meer lezen over (de achtergronden van) het voorontwerp en de uitgevoerde onderzoeken, dan kunt u op internet kijken bij www.minvrom.nl en web.gemnet.nl/dossiers/wro.

Relevante hoofdlijnen van het voorontwerp herziening WRO voor de provincie

Het voorontwerp gaat ervan uit dat het Provinciaal omgevingsplan (POP) als ruimtelijk plan vervalt. Daarvoor in de plaats kunnen provinciale staten een of meerdere structuur-visies vaststellen die als een indicatief beleidsdocument zijn op te vatten. Volgens de planologische kernbeslissing deel 3 van de Vijfde nota op de ruimtelijk ordening, waarover wij u met de brief van 9 januari 2002, kenmerk 2/6.3/2002000177, hebben geïnformeerd, kan een actueel omgevingsplan als de gevraagde structuurvisie fungeren.

Wanneer van die visie belangrijke elementen in bestemmingsplannen van gemeenten moeten doorwerken, kunnen provinciale staten kiezen om deze vast te leggen in een algemeen werkende instructieverordening of in specifieke gevallen in een instructiebeschikking. Uiteraard zal de keuze voor provinciale regelgeving dan in een breder perspectief van in te zetten middelen staan.

Op dit moment onderzoeken het IPO en het Ministerie van VROM gezamenlijk hoe met de huidige praktijk van streek- en omgevingsplannen de nieuwe toepassing in een instructieverordening en -beschikking eruit kan zien. Voor Drenthe is dit zeer relevant, omdat het Drentse POP zowel het beleidskader als het toetsingskader in één document heeft geïntegreerd. Binnen provincieland is dit uniek. Andere provincies werken of met verschillende beleidskaders voor Ruimtelijke Ordening, Water, Milieu en Verkeer en Vervoer of kennen specifieke toetskaders "Handleidingen gemeentelijke plannen". De resultaten van dit onderzoek zijn rond de zomer bekend.

In onze eerdergenoemde brief van 14 maart 2001 hebben wij al aangegeven dat:

- het provinciale goedkeuringsbesluit van bestemmingsplannen vervalt en door de instructiebevoegdheid wordt vervangen;
- de provincie een projectenprocedure krijgt om alle besluiten te nemen (planwijziging, vergunning en dergelijke) die noodzakelijk zijn voor de gewenste ontwikkeling;
- dat de provincie de bevoegdheid krijgt om een bestemmingsplan op te stellen en de daaraan verbonden bevoegdheden kan toepassen, zoals onteigening en vestiging van het voorkeursrecht.

Overigens krijgt het bestemmingsplan nieuwe stijl een andere en ruimere strekking dan het huidige bestemmingsplan. Bijvoorbeeld doordat ook gebiedsgerichte milieukwaliteitseisen zijn op te nemen.

Relatie met opstellen POP II

Op 14 januari jl. hebt u de Bestuursopdracht POP II besproken. De planning voorziet erin dat in mei 2004 het POP II door provinciale staten wordt vastgesteld. Omdat het wetgevingsproces nog de nodige tijd zal vragen, de invoeringsdatum op zijn vroegst 2004 is en de wet naar verwachting van het ministerie gefaseerd in werking zal treden, kan alleen vanuit de huidige wetgeving POP II worden opgesteld.

Ons uitgangspunt is dat POP II dan ook het actuele beleidsdocument is zoals de nieuwe wet met de structuurvisie beoogt.

Wij nemen aan dat u voldoende bent geïnformeerd.

Hoogachtend,

gedeputeerde staten van Drenthe,

J.Th. Imholz, wnd. griffier

H. Weggemans, wnd. voorzitter

Bijlage(n):
ab/coll.

A C T U E L E

RUIMTELIJK BESTUURSRECHT

I N F O R M A T I E

SPECIAL

***Nieuwsbrief-special over voorontwerp nieuwe wet ro,
verzorgd door dr. J.W. van Zundert***

Structuurvisies vervangen pkb, streekplan en structuurplannen	2
Bestemmingsplan	3
Bestemmingsplanprocedure	3
Provinciale verordening, instructiebeschikkingen en provinciaal en rijksbestemmingsplan	4
Zelfstandige projectprocedure vervalt	5
Rijksprojectenprocedure wordt rijksbestemmingsplan	5
Tegemoetkoming in planschade	5
Rechtstreeks beroep - na bezwaarschrift - bij abrs	6
Ruimtelijk planbureau	6
Wat komt te vervallen en wat nieuw is	7

NIEUWSBRIEF-SPECIAL OVER VOORONTWERP NIEUWE WET RO

In maart 2000 was al aangekondigd dat de WRO fundamenteel zou worden herzien. In de toen verschenen discussienota was een *programma* gegeven voor de fundamentele herzieningen die in de WRO zouden moeten worden doorgevoerd. Ongeveer gelijktijdig werd ook een nieuw gemeentelijk grondbeleid aangekondigd, waarin onder andere werd voorzien in de invoering van de *exploitatievergunning*, een nieuwe onteigeningswet, maar voorsnog geen aanscherping van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

Dat de WRO na ruim 35 jaar te hebben bestaan en na zo'n dertig wijzigingen toe was aan een algehele revisie, is begrijpelijk alhoewel niet unaniem wordt beweerd dat het selsel niet goed functioneert. Een stelsel dat is gericht op beleidsplannen, met de mogelijkheid van concrete beleidsbeslissingen op nationaal, provinciaal en een beetje op regionaal niveau en met het normatieve bestemmingsplan op gemeentelijk niveau. Een stelsel met steeds meer interventiebevoegdheden op rijks- en gemeentelijk niveau en met een preventief sanctiemiddel ten aanzien van bouwactiviteiten (de bouwvergunning) en repressief toezicht op het gebruik van grond en gebouwen.

Regelmatig zijn er ideeën gelanceerd voor nieuwe bevoegdheden en vooral nieuwe instrumenten. Een aantal ervan is bij de vele wetswijzigingen ingevoerd: de planologische kernbeslissing, de rechtstreekse ministeriële aanwijzing, de vervangingsbevoegdheid, de nimbyprocedure, de leefmilieuverordening, het regionale structuurplan, de indeplaatsstreding, de concrete beleidsbeslissing, bestuursrechtspraak en allerlei organisatorische veranderingen. Al naar gelang er nieuwe eisen destijds werden ervaren, is de WRO meegegroeid.

Het voorontwerp van de Wet ruimtelijke ordening van augustus 2001 voorziet in een geheel nieuwe opzet, hoewel het stelsel in hoofdlijnen wel blijft gehandhaafd.

**STRUCTUURVISIES VERVANGEN PKB, STREEKPLAN EN
STRUCTUURPLANNEN**

De nieuwe Wro zal een regeling geven van structuurvisies die door de gemeenteraad, provinciale staten of de minister van VROM dan wel een andere minister, kunnen worden vastgesteld. De structuurvisie is een indicatief beleidsdocument dat primair is bedoeld als basis voor de inzet van bestuurlijke instrumenten

(prioriteiten, bestuursovereenkomsten, financiën etc.), maar waarop ook de inzet kan worden gebaseerd van normatief instrumentarium: *instructies* over de inhoud van bestemmingsplannen. Over de voorbereiding, de vormgeving en de inrichting van de structuurvisies zullen in het nieuwe Besluit ruimtelijke ordening nadere voorschriften worden gegeven. Tegen een besluit tot vaststelling van een structuurvisie staat geen bezwaar en beroep open.

BESTEMMINGSPLAN

Het vaststellen van een bestemmingsplan blijft primair een gemeentelijke aangelegenheid, maar ook de Minister van VROM (of een andere minister) en provinciale staten kunnen een bestemmingsplan vaststellen. Het provinciale en het rijksbestemmingsplan zijn alleen mogelijk ingeval van respectievelijk bovengemeentelijke en bovenregionale belangen.

Gemeentelijk bestemmingsplannen worden verplicht voor het gehele grondgebied. Eenmaal in de tien jaar moet het bestemmingsplan worden herzien. Bij overschrijding van deze termijn moet de beslissing op aanvragen om bouw- of aanlegvergunning worden aangehouden. De uitwerkingsplicht blijft bestaan. De wijzigingsbevoegdheid vervalt. In plaats van vrijstelling wordt gesproken van een *onthefing*. Het voorbereidingsbesluit blijft ook bestaan, inclusief de mogelijkheid om daaraan, net als aan het bestemmingsplan, het vereiste van een aanleg- of sloopvergunning te verbinden.

Nieuw is de bepaling dat bij bestemmingsplan gebieden kunnen worden aangewezen waarbinnen bouwwerken *moeten* worden gemoderniseerd of vervangen. Daarmee kan het bestemmingsplan-nieuwe-stijl de leefmilieuverordening vervangen. De Wet op de stads- en dorpsvernieuwing wordt ingetrokken.

In de toelichting bij het voorontwerp is aangegeven dat in een bestemmingsplan *kwalitatieve milieunormen* kunnen worden opgenomen.

BESTEMMINGSPLANPROCEDURE

In de nieuwe bestemmingsplanprocedure is ook een elektronische kennisgeving voorgeschreven van de tervisielegging ingevolge artikel 3:12 Awb, alsmede voor wat betreft niet uit te werken bestemmingen, een rechtstreekse kennisgeving aan degenen die in het kadaster als eigenaar of beperkt gerechtigde staan vermeld.

Zienswijzen moeten ook op elektronische wijze kenbaar kunnen worden gemaakt.

De goedkeuring door gedeputeerde staten vervalt. Zij kunnen, net als de inspecteur van de ruimtelijke ordening, wel een zienswijze kenbaar maken, eventueel vergezeld van instructies en een door GS vastgesteld voorbereidingsbesluit.

Tegen het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan staat rechtstreeks beroep open op de Afdeling rechtspraak van de Raad van State. Het beroep heeft geen schorsende werking, maar aan de voorzitter van de ABRS kan schorsing (van onderdelen) van het bestemmingsplan worden gevraagd.

Het vervallen van de preventieve goedkeuring zou wel eens tot meer beroepsprocedures kunnen leiden. Het is de vraag of de ABRS deze aanwas van beroepsprocedures aankan en of het toch niet verstandiger zou zijn om de arrondissementsrechtbanken competent te verklaren tot kennisneming in eerste aanleg van bestemmingsplanberoepen.

De tijd die met een bestemmingsplanprocedure is gemoeid wordt volgens de toelichting bij het voorontwerp teruggebracht van 58 naar 34 weken, exclusief eventuele procedures bij de bestuursrechter en naar wordt aangenomen exclusief de bezwaarschriftenprocedure.

PROVINCIALE VERORDENING, INSTRUCTIEBESCHIKKINGEN EN PROVINCIAAL EN RIJKSBESTEMMINGSPLAN

In het voorontwerp wordt de mogelijkheid van rijk en provincie gegeven om, als een goede ruimtelijke ordening dat noodzakelijk maakt, regels (instructies) te geven over de inhoud van een bestemmingsplan.

De door provinciale staten vast te stellen algemene instructies worden neergelegd in een provinciale verordening. De instructie(s) van het rijk worden in een a.m.v.b. vastgelegd. Zij kunnen worden voorafgegaan door een voorbereidingsbesluit.

Gedeputeerde staten en de minister van VROM dan wel een andere minister kunnen daarnaast ook een *aanwijzing* blijven geven, op grond waarvan de gemeenteraad verplicht is om binnen de daarbij te stellen termijn (maximaal één jaar) een bestemmingsplan vast te stellen. Bij de aanwijzing kan tevens een voorbereidingsbesluit worden vastgesteld.

Ook kunnen provinciale staten een vervangend provinciaal bestemmingsplan vaststellen en tevens de (bouw)vergunningbevoegdheid aan GS toekennen. Dit geldt eveneens voor de minister van VROM.

Tegen de aanwijzingen (instructiebeschikking) en tegen het provinciale en rijksbestemmingsplan staat rechtstreeks beroep bij de ABRS open. Tegen de provinciale verordening en tegen de a.m.v.b. staat geen bezwaar en beroep open. De provinciale verordening, de a.m.v.b. en de aanwijzingen zullen rechtstreeks toetsingscriterium worden voor bouwvergunningen.

ZELFSTANDIGE PROJECTPROCEDURE VERVALT

In de nieuwe Wro is geen plaats meer voor een nieuwe artikel 19 vrijstelling. Dat houdt verband met de verkorting van de bestemmingsplanprocedure. Bovendien is een bestemmingsplanwijziging voortaan ook op aanvraag mogelijk en is het besluit daaromtrent vatbaar voor bezwaar en beroep. Bij a.m.v.b. kunnen gevallen van geringe ruimtelijke betekenis worden aangegeven waarvoor burgemeester en wethouders een ontheffing kunnen verlenen.

In plaats van het huidige artikel 17, waarin burgemeester en wethouders de bevoegdheid is gegeven om een tijdelijke vrijstelling te verlenen, is in het voorontwerp van de nieuwe Wro voorzien in een ontheffing voor maximaal drie jaar.

RIJKSPROJECTENPROCEDURE WORDT RIJKSBESTEMMINGSPLAN

Bij de Tweede Kamer is momenteel wetsvoorstel 27 178 tot invoering in de WRO van een rijksprojectenprocedure in behandeling. Deze procedure, die gelijkenis vertoont met de Tracéwet, bestaat uit achtereenvolgens een start- of toegangsbesluit, een projectbesluitmodule en een uitvoeringsbesluitmodule.

In de nieuwe Wro keert deze rijksprojectenprocedure terug in de vorm van het rijksbestemmingsplan dat kan worden vastgesteld voor 'een onderdeel van nationaal ruimtelijk beleid'.

TEGEMOETKOMING IN PLANSCHADE

In plaats van vergoeding van planschade, wordt in het voorontwerp Wro uitgegaan van een *tegemoetkoming* in schade, tenzij het gaat om een beperking van de bestemming van de tot de onroerende zaak van belanghebbende behorende grond. Ten aanzien van schade door waardevermindering of inkomensderving als gevolg van ruimtelijke ontwikkelingen buiten het eigen perceel, is in het voorontwerp voorzien in een wettelijk eigen risico van 10% van de waarde respectievelijk het inkomen vóór de planologische mutatie. Als het voorontwerp wet wordt moeten planschadeclaims

voortaan binnen vijf jaar na het schadeveroorzakende plan of besluit worden ingediend.

Bij a.m.v.b. (Besluit ruimtelijke ordening) kunnen nadere regels worden gesteld, waaronder de verplichting voor de gemeenteraad om een procedureverordening vast te stellen.

RECHTSTREEKS BEROEP - NA BEZWAARSCHRIFT - BIJ ABRS

Tegen het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan kan straks door een ieder rechtstreeks beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak worden ingesteld (*actio popularis*). In de toelichting op het voorontwerp is betoogd dat gekozen is voor beroep in één instantie om langdurige rechtsonzekerheid te voorkomen. Overigens zou bij de derde fase van de herziening van de rechterlijke organisatie mogelijk alsnog beroep in twee instanties kunnen worden ingevoerd.

In het voorontwerp is niet aangegeven of vooraf een bezwaarschriftenprocedure moet worden doorlopen. Aangezien het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan voortaan niet meer aan preventieve goedkeuring is onderworpen, aangezien het niet zelf een goedkeuringsbeslissing is en aangezien evenmin daarop afdeling 3.5 Awb (uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure) van toepassing is verklaard, vloeit uit artikel 7:1 Awb voort dat eerst een bezwaarschrift moet worden ingediend alvorens beroep kan worden ingesteld. Dit zal een aanmerkelijke verzwaring betekenen van de taak van de gemeentelijke bezwaarschriftencommissie en ook de rechtsonzekerheid. In de bepaling omtrent de voorlopige voorziening is namelijk niet de mogelijkheid geopend om deze reeds te vragen tijdens de bezwaarschriftenprocedure.

Behalve tegen het bestemmingsplan wordt ook rechtstreeks beroep bij de ABRS opengesteld tegen een uitwerkingsplan, tegen een instructiebeschikking aan de gemeente (aanwijzing) van gedeputeerde staten of van een minister en tegen besluiten tot onttrekking van een bestemmingsplanbevoegdheid door een minister of door provinciale staten.

RUIMTELIJK PLANBUREAU

Al per 1 januari 2002 zal een onafhankelijk Nationaal Ruimtelijk Planbureau worden ingesteld, dat een vergelijkbare wettelijke status heeft met het Sociaal Cultureel Planbureau, het Centraal Planbureau, het Milieuplanbureau en het Natuurplanbureau bij het RIVM.

De provinciale planologische commissie (PPC) en de
Rijksplanologische commissie, blijven gehandhaafd.

WAT KOMT TE VERVALLEN EN WAT NIEUW IS

In de nieuwe Wet ruimtelijke ordening zal een aantal huidige instrumenten niet terugkeren.

Zoals gezegd vervallen de PKB, het streekplan, het gemeentelijk structuurplan, het regionaal structuurplan, de leefmilieuverordening en het stadsvernieuwingsplan, de wijzigingsbevoegdheid (artikel 11), de zelfstandige projectvrijstelling (artikel 19), de tijdelijke (vijfjaars) vrijstelling, de preventieve goedkeuring van het bestemmingsplan door GS en de ministeriële vervangingsbevoegdheid.

Nieuw zijn de structuurvisies (op alle bestuursniveau's), de algemene instructies bij a.m.v.b. en provinciale verordening en de (concrete) instructiebeschikkingen, het rijks- en provinciaal bestemmingsplan, uitbreiding van de weigeringsgronden in artikel 44 Woningwet (bouwvergunning) met de provinciale verordening en de instructie-a.m.v.b., de ontheffing voor een tijdelijke afwijking tot maximaal drie jaar en een beperking van de reikwijdte van de planschaderegeling.

Aan de heer drs. J.P. Pronk
minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Postbus 20951
2500 EZ DEN HAAG

uw brief van

uw kenmerk

ons kenmerk

datum

50172/2001

29-10-2001

onderwerp

IPO-reactie Voorontwerp voor een
Wet op de Ruimtelijke Ordening

Geachte heer Pronk,

Bij uw brief van 31 augustus 2001, kenmerk M 341, verzoekt u ons te reageren op het voorontwerp van een herziene Wet op de Ruimtelijke Ordening. Met deze reactie ontvangt u de zienswijze van het dagelijks bestuur van het IPO. De voorstellen zullen de komende periode ook door de Provinciale Staten worden besproken. De reacties en voorstellen die uit deze discussies komen zullen wij u te zijner tijd doen toekomen.

Het IPO staat in hoofdlijn **positief** ten opzichte van de voorstellen van het voorontwerp. Het IPO **onderschrijft de doelstellingen**, zoals die met de Fundamentele Herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) worden beoogd en zoals deze vooral in de Memorie van Toelichting op het voorontwerp verder zijn uitgewerkt. Eenvoudiger en snellere procedures, een meer effectieve doorwerking en een adequate handhaving zijn noodzakelijk en sturingsmogelijkheden dienen te worden versterkt om de ruimtelijke ambities waar te kunnen maken. Het voorgestelde systeem biedt daar goede nieuwe mogelijkheden voor. De inzet en uitwerking van het voorontwerp biedt kansen voor een actieve provinciale rol in het ruimtelijk beleid en voor het voeren van ruimtelijke ontwikkelingspolitiek. Het IPO waardeert in dit opzicht de voorstellen van het voorontwerp.

De Fundamentele Herziening mag met recht 'fundamenteel' genoemd worden. Dat brengt met zich mee dat de voorstellen zodanig van de huidige WRO-praktijk verschillen, dat niet op alle punten helder is geworden of de goede intenties in de praktijk ook op de gedachte wijze hun uitwerking zullen kunnen krijgen.

Op andere onderdelen is het voorontwerp duidelijk in zijn keuzes, maar delen wij die keuze niet.

Inlichtingen bij : drs. J. Kleine
Doorkiesnummer : 070 – 888 12 03
Bijlagen : twee

Voor het IPO geeft dat aanleiding om op een aantal punten aan te dringen op wijziging van het Voorontwerp. De voorgestelde **wijzigingen** van de voorstellen betreffen:

1. **Handhaving hoort er bij**
De provincies willen vanuit hun beleidsinhoudelijke verantwoordelijkheid zelf het toezicht op de naleving van bestemmingsplannen uitoefenen. De inspectietaak dient derhalve volwaardig bij de provincies te worden gelegd.
2. **Samenhang dient te worden gewaarborgd.**
Structuurvisies zijn het middel bij uitstek om samenhang in de ruimtelijke besluitvorming aan te brengen. Daarom moeten zij kunnen functioneren als algemeen verbindend kader. Wij pleiten voor een verplichting van het opstellen van structuurvisies en daaraan gekoppelde goedkeuringsprocedures.
3. **Het vooroverleg over bestemmingsplannen mag niet vrijblijvend zijn.**
De belangrijke afstemmende en richtinggevende functie van het vooroverleg mag niet afhankelijk zijn van 'goede wil' alleen en dient verplicht en aan termijnen gebonden te zijn.
4. **Het overnemen van bestemmingsplanbevoegdheid**
Dit achten wij als sluitstuk onvoldoende. Dit dient te worden **aangevuld** met andere instrumenten waarmee gemeenten geprikkeld worden zelf het bestemmingsplan aan te passen.
5. **Kaderwetgebieden moeten functioneren als gemeenten**
De Regionale Openbare Lichamen dienen als gemeenten, niet als provincies te worden behandeld.

Deze punten worden in **bijlage 1** nader uitgewerkt. In **bijlage 2** treft u voorts nog een aantal meer gedetailleerde suggesties en opmerkingen aan. Wij geven daarmee vanuit de praktijk van de ontwikkeling van regionale plannen en de toetsing van bestemmingsplannen suggesties voor een verdere verbetering van het wetsvoorstel. Gelet op het ingrijpende karakter van de wijzigingen benadrukken wij het belang van gezamenlijke actie om de praktische uitvoerbaarheid van de voorstellen aan de praktijk van de ruimtelijke beleidsvoering te toetsen.

Voorts pleiten wij voor een zeer ruime overgangsperiode en een helder overgangsrecht.

Nogmaals concluderen wij dat de voorstellen van de Fundamentele Herziening in hoofdlijnen op de steun van het IPO kan rekenen. Met de door ons voorgestelde wijzigingen kan de wet naar onze mening verder in kracht en betekenis winnen. Wij zijn gaarne bereid deze voorstellen samen met u verder uit te werken.

Met vriendelijke groet,
namens het dagelijks bestuur van het
INTERPROVINCIAAL OVERLEG,

J. Fransen,
voorzitter.

drs. G. Beukema,
secretaris.

HOOFDPUNTEN VAN COMMENTAAR

1. Handhaving hoort erbij

In het voorontwerp speelt de provincie geen enkele rol bij de handhaving en houdt het rijk toezicht op de gemeentelijke handhavingstaak. Voor het handhaven van de bestemmingsplannen is primair de gemeente verantwoordelijk en is het het rijk dat toezicht op de juiste uitoefening van de gemeentelijke handhavingstaak uitvoert.

Hier dreigt de situatie van het Weerselo-arrest zich door te zetten: de provincies hebben wel een uitgebreide planningstaak, maar geen enkele juridische mogelijkheid om zich te mengen in de feitelijke handhaving. Om de effecten van het arrest van Weerselo op te vangen zou het provinciaal bestuur in de gekozen opzet van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) tenminste als belanghebbende in de Wet aangemerkt moeten zijn. Daarvan is nu geen sprake.

De Memorie van Toelichting spreekt met zoveel woorden over de onduidelijkheid die in de praktijk is ontstaan omtrent de positie, taak en mogelijkheden van de provincie bij het bestuurlijk toezicht op de handhaving van ruimtelijke regelgeving door gemeenten.

Deze situatie wordt nog veel nijpender als de provincies hun eigen project- en bestemmingsplannen kunnen maken. Ze beschikken dan wel over direct operationele bevoegdheden, maar hebben geen zeggenschap over de vraag of het bij papier blijft. Een eventueel onwillige gemeente kan een provinciale instructieverordening neutraliseren met een gedoogbeleid.

De provincies willen dan ook zelf toezicht op de gemeentelijke handhavingstaak kunnen uitoefenen en dat niet aan het rijk overlaten. Dat hoort bij het nemen van verantwoordelijkheid voor een goede regionale ruimtelijke ontwikkeling. Toezicht op de gemeentelijke handhavingstaak is immers het sluitstuk van de doorwerking van het beleid; als de in het bestemmingsplan vastgelegde afspraken niet worden nageleefd en de gemeente treedt onvoldoende op, dan is de provincie de eerste aangewezen instantie om op te treden. Alleen het geven van instructies is dan onvoldoende; ook handhaving van de naleving van afspraken hoort erbij. Verder houdt het de provincies niet weg bij de praktijk van alledag, maar confronteert ze er mee; dat zal alleen maar bijdragen aan een goede beleidsformulering.

De provincies zijn zeer wel in staat de handhaving ter hand te nemen. Dit wordt in verschillende provincies al concreet vorm aan gegeven, met de soms gebrekkige middelen die de provincie daarvoor ten dienste staan. De WRO had deze situatie kunnen repareren, maar maakt het alleen maar slechter. De inspectietaak dient dan ook volwaardig bij de provincies te worden gelegd.

2. Samenhang dient te worden gewaarborgd

Wij pleiten voor een verplichting van het opstellen van structuurvisies en daaraan gekoppelde goedkeuringsprocedures.

In de voorgestelde systeemverandering wordt de rol van een algemene, verbindende visie op de ontwikkeling van de provincie of delen van de provincie duidelijk onderkend en een eigen plaats gegeven (de provinciale structuurvisie, voorheen streekplan of omgevingsplan). Herhaaldelijk wordt aangegeven dat een dergelijke visie de basis kan of zal zijn voor bijv. de instructies. De Memorie van Toelichting benadrukt de behoefte aan lange-termijnvisies op basis waarvan de concrete ruimtelijke besluit-

vorminggestalte kan worden gegeven en normen kunnen worden gesteld aan het ruimtegebruik. Het voorontwerp geeft ook aan dat gemeenten bij het opstellen van bestemmingsplannen rekening zullen moeten houden met beleid van provincie en rijk, waarbij wordt verwezen naar de structuurvisies (p. 81).

Op gemeentelijk niveau is dezelfde figuur van de structuurvisie voorzien, waarbij ook hier geen verplichting is opgenomen.

De inzet van het voorontwerp wordt voluit ondersteund. De visies moeten meer flexibiliteit krijgen én krachtiger c.q. stelliger kunnen worden geformuleerd; er dient de mogelijkheid te zijn tot verbreding van de visie naar andere beleidsterreinen en voor duidelijke uitspraken over de gewenste ontwikkeling, zonder dat deze onmiddellijk tot wettelijke procedures (MER, Awb etc.) hoeven te leiden.

De daarvoor gekozen oplossing (geen verplichting) brengt echter direct het gevaar mee van **vrijblijvendheid**. Gemeenten kunnen zich beperken tot incidentenbeleid en daarmee de ruimtelijke samenhang aantasten. En de richtinggevende werking van eens structuurvisie voor het opstellen van bestemmingsplannen wordt afhankelijk van goede wil of van informeel overleg.

Dat pleit ervoor toch de verplichting van een structuurvisie op te nemen en een goedkeuringsprocedure bij de provincie in te voeren. De provincie toetst daarbij aan haar eigen structuurvisie, waarmee het ruimtelijk beleid ook op strategisch niveau doorwerking kan krijgen. Daarmee verliest het structuurplan haar vrijblijvendheid en wint de sturende werking naar bestemmingsplannen.

Tweede winstpunt van deze meer verplichtende vorm is dat de onduidelijkheid die nog bestaat over de mogelijke **inhoud van de algemene instructie** van minder zware betekenis is dan het nu lijkt te zijn. Zoals de Wet momenteel is geformuleerd lijkt de inhoud van de instructies niet op voorhand te worden gelimiteerd. De provincie zal zelf kunnen uitmaken of een beleidslijn vertaald dient te worden in een algemene maatregel (de verordening) of in een meer specifieke maaregel (de beschikking). Het is vooral aan de provincies zelf om te bepalen hoe zij met dit instrument wensen om te gaan. Daarmee kan de verordening al naar gelang de concrete situatie meer of minder regels voor de bestemmingsplannen bevatten.

Of deze ruimte voldoende is om de werking van het streekplan te vervangen is echter nog niet geheel duidelijk. De verordening zal geboden en verboden kunnen bevatten, maar het streekplan voorziet vooral in het tussenliggende gebied van beleidsregels. Naar het zich laat aanzien kan de verordening gebiedsgedifferentieerd worden opgesteld en kunnen kaarten worden toegevoegd, maar op welke wijze en in welke mate van detail dat zal moeten is nog onduidelijk. Worden bijvoorbeeld de eisen die aan de instructies worden gesteld gelijk aan die van de concrete beleidsbeslissing, dan wordt de provincie gedwongen te kiezen tussen 'geen regeling' (met de eerdergenoemde vrijblijvendheid als consequentie) of 'regelen op detailniveau' (hetgeen strijdig zal zijn met de wens gemeenten de beleidsruimte te geven daar waar dat enigszins mogelijk is en de provincie zich op haar kerntaken te laten concentreren).

3. Het vooroverleg over bestemmingsplannen mag niet vrijblijvend zijn

Met het afschaffen van de verplichting van vooroverleg wordt aangesloten bij de nieuwe uniforme openbare voorbereidingsprocedure volgens de Awb: de planvaststellende overheid is gehouden tot het voeren van overleg en het inwinnen van advies (artikel 3:2). De wetgever gaat er van uit dat de overheden in een volwassen bestuurscultuur niet nog een extra wettelijke afspraak nodig hebben, maar elkaar vroegtijdig zullen consulteren. Doen zij dat niet, dan leidt dat tot vertragingen in de procedure (zie het bevroren van het bestemmingsplan bij zienswijzen en het geven van instructies). Gemeenten zullen daar rekening mee houden en daarmee keert de wal deels het schip, zo is de inschatting.

Allereerst dient hierbij de kanttkening te worden geplaatst dat de overlegtijd die nu nog in de bestemmingsplanprocedure zit er op deze wijze buiten wordt geplaatst. Er wordt van uitgegaan dat het vooroverleg toch zal plaatsvinden en daarmee is de tijdwinst minder dan het lijkt.

Voorts lijkt het weghalen van de verplichting tot vooroverleg te passen in de verzakelijking van de relaties en in het selectiever omgaan met elkaars beleidsdocumenten, maar het maakt ook een essentieel onderdeel van het beleidsproces (vroegtijdige afstemming) tot een vrijblijvende aangelegenheid.

Wat met het verplichte vooroverleg eveneens verdwijnt is de vaste afstemming tussen provincie en rijk over het gemeentelijk beleid. De PPC blijft als adviserend orgaan van de provincie wel intact, maar speelt geen formele rol meer in de procedure.

Al met al wordt met het afschaffen van het verplichte vooroverleg een mechanisme weggehaald waarmee in de huidige praktijk reeds vroegtijdig tot afstemming gekomen wordt. Om deze redenen pleit het IPO voor het handhaven van de verplichting van het vooroverleg. Daarbij is het IPO er voorstander van ook het vooroverleg aan **termijnen** te binden. Daarmee wordt de in het voorontwerp opgenomen informele proceduretijd zichtbaar én gelimiteerd, hetgeen de helderheid en snelheid van de procedure alleen maar ten goede kan komen.

4. Voorzien in aanvullend instrumentarium

Het voorgestelde systeem lijkt een sluitende aanpak te bieden. Met de **instructie** wordt een duidelijkheid vooraf geboden die uiteindelijk kan leiden tot het zelf vaststellen van een bestemmingsplan. Daarmee krijgt de beoogde doorwerking van provinciaal ruimtelijk beleid in de richting van het bestemmingsplan aanzienlijk meer handen en voeten dan in de huidige WRO.

Het middel van de **zienswijze kan** worden benut om de gemeente aan te zetten tot (constructief) bestuurlijk overleg. Voor de zwaardere situaties bepaalt het voorontwerp dat het gemeentelijk bestemmingsplan gedurende zes of negen maanden niet in werking treedt als Gedeputeerde Staten (of Inspectie) een zienswijze hebben ingediend én hebben verklaard dat ze een instructie gaan voorbereiden. In deze periode kan het gemeentebestuur nog overgehaald worden om zelf de gewenste aanpassingen door te voeren.

Mocht het beoogde overleg geen bevredigend resultaat hebben, dan kan de provincie het bestemmingsplan zelf aanpassen. Een bezwaar tegen dit instrument van zelf bestemmingsplannen aanpassen is dat het de verantwoordelijkheid voor het maken van bestemmingsplannen bij de gemeente weghaalt. Dat kan vooral bij NIMA-zaken eerder leiden tot een afwachtende houding (de provincie of het rijk knapt het wel op) dan dat het aanzet tot het nemen van verantwoordelijkheid voor het verwerken van instructies. Daarom zou ook eerder een instrument nodig zijn waarmee de gemeente geprikkeld wordt om zelf alsnog het bestemmingsplan aan te passen. Over de vormgeving daarvan willen wij graag samen voorstellen ontwikkelen.

5. Kaderwetgebieden moeten functioneren als gemeenten

In (huidige) Kaderwetgebieden krijgt het regionaal openbaar lichaam (ROL) in haar gebied alle bevoegdheden van het provinciebestuur: instructieverordening, instructiebeschikking, eigen bestemmingsplan. Het 'Kaderwetbestuur' kan dus - net als de provincie en het rijk - voor bepaalde projecten de besturing volledig overnemen. In zulke gevallen blijft de provincie deze bevoegdheden eveneens houden.

De desbetreffende passage in de WRO is in het gehele systeem een vreemde eend in de bijt en is als eerste stap naar provincievrije gebieden onverteerbaar.

Allereerst is het nodig dat de wetstekst duidelijker aangeeft dat de provincies een hiërarchische positie behouden ten opzichte van de kaderwetbesturen. Aan het ROL wordt de uitvoering van grootstedelijke projecten overgelaten binnen de ruimte die de provincie daartoe laat via haar instructiebevoegdheden.

In zo'n formulering kan in grootstedelijke gebieden een zinvolle taakverdeling ontstaan: ROL primair op de stoel van voorheen het stadsbestuur; de provincie in een kaderstellende rol. Ook zonder provinciale bevoegdheden zijn er voor samenwerkende gemeenten volop mogelijkheden voor regionale samenwerking blijkt uit de bestuurspraktijk.

Dat lost ook een praktische vraag bij de huidige tekst op: aangezien de provinciale bevoegdheden overeind blijven kunnen gemeenten te maken krijgen met twee instanties (het openbaar lichaam en de provincie) met bijvoorbeeld elk een instructiebesluit voor hetzelfde gebied?

Wij stellen voor in de Wet op te nemen dat het ROL in de plaats kan treden van het gemeentebestuur. De fundamentele discussie over de wijze waarop aan noodzakelijk grootstedelijk bestuur vorm gegeven kan worden willen wij voeren in het kader van het vervolg op de Kaderwet zelf, mede naar aanleiding van de adviezen van de door ons ingestelde commissie-Geelhoed, die in januari 2002 zal adviseren over de mogelijkheden van een vernieuwd perspectief voor een effectief en democratisch regionaal bestuur in Nederland.

Overige aandachtspunten en opmerkingen

- De termijn van zes weken om zienswijzen te beoordelen is voor de provincies te kort om zowel de inhoudelijke beoordeling als de formele (Gedeputeerde Staten en eventueel Provinciale Staten) procedures te kunnen uitvoeren.
- Om voldoende planflexibiliteit te houden is nodig:
 1. de wijzigingsbevoegdheid in bestemmingsplannen te handhaven.
In de praktijk wordt hier veel mee gewerkt. Bestemmingsplannen kunnen via een betrekkelijk eenvoudige procedure worden gewijzigd, bijvoorbeeld als instrument ter begeleiding van veranderings- en ontwikkelingsprocessen in het landelijk gebied (zoals de omzetting van een agrarische naar een natuurbestemming in het kader van de invulling van de EHS). Van rijks- en provinciewege is voldoende toezicht en invloed om de objectieve wijzigingscriteria in het moederplan tijdens het proces te kunnen beoordelen en zonodig van een zienswijze dan wel instructie te voorzien. Wijzigings- en uitwerkingsbevoegdheid zijn niet hetzelfde; het wijzigingsinstrument zal derhalve naast de uitwerking gehandhaafd moeten blijven;
 2. de in het voorontwerp voorgestelde verruiming van de buitenplanse wettelijke kruimelregeling (thans art. 19, lid 3 WRO) binnenplannen, dus in de bestemmingsplannen zelf mogelijk te maken;
 3. de in het voorontwerp opgenomen mogelijkheid voor voorlopige bestemmingen als niet noodzakelijk (geen behoefte aan) te laten vervallen;
 4. te voorkomen dat met de tijdelijke ontheffing van het bestemmingsplan (maximaal drie jaar) veelvuldig wordt voorgesorteerd op beleidsmatige ongewenste (blijvende) bestemmingsplanafwijkingen c.q. -wijzigingen, door het gebruik van deze tijdelijke ontheffing nadrukkelijk te koppelen aan een tijdelijke behoefte en niet zoals thans geformuleerd: 'met het oog op een voor een bepaalde termijn voorgenomen afwijking'.
- Bestemmingsplannen dienen actueel te zijn. Daarover verschillen wij niet van oordeel met de intentie van het voorontwerp. Het overschrijden van de termijn van tien jaar voor bestemmingsplannen leidt nu echter automatisch tot een aanhoudingsplicht c.q. het bevriezen van ontwikkelingen. Dat is maatschappelijk gezien een te zwaar middel voor het bereiken van het doel van actueel houden.
- Over de actualiteit van structuurvisies wordt niet gesproken. Om bestemmingsplannen hun basis te kunnen laten vinden in actuele visies zou opgenomen kunnen worden dat bestemmingsplannen gebaseerd dienen te zijn op een actuele structuurvisie. Ook hiermee wordt een verplichting voor het opstellen van structuurvisies ingevoerd, zij het gekoppeld aan bestemmingsplannen.
- Het voorontwerp kent het nadeel dat de huidige (vele) 'artikel 19'-procedures straks een groot aantal bestemmingsplanherzieningen kan opleveren in de vorm van 'postzegelplannen'. Dit vergroot de inzichtelijkheid en bruikbaarheid van het oorspronkelijk bestemmingsplan niet. Daarnaast rijst de vraag of voor al die postzegelplannen eveneens de tien-jaarsgeldigheid van toepassing is met herzieningsplicht, respectievelijk bevriezende werking. Bezien zou kunnen worden in hoeverre mogelijkheden van digitale ruimtelijke plannen de (technische) mogelijkheden biedt om het oorspronkelijke 'moeder'-bestemmingsplan steeds te 'verversen' met dergelijke herzieningen.

- Bij het afschaffen van artikel 19 wordt als argument aangevoerd dat de normale bestemmingsplanprocedure qua snelheid daar niet aan onder zal doen. Het is de vraag of de werkelijkheid niet anders zal zijn. Er is het gevaar van veel langere procedures, omdat informeel vooroverleg EN vervolgpcedures (Raad van State) meegeteld moeten worden. Daarmee wordt de noodzakelijke flexibiliteit te sterk verminderd. Wanneer de normale bestemmingsplanprocedure inderdaad sneller is dan de huidige 'artikel 19'-procedure zal het gebruik van een 'artikel 19'-constructie vanzelf drastisch worden beperkt. Daarmee wordt het beoogde effect bereikt en hoeft ook handhaving van een 'artikel 19'-constructie niet bezwaarlijk meer te zijn.
- Voorgesteld wordt de uitwerkingen niet meer langs de provincie te laten komen. Voorkomen moet worden dat dit een bonus wordt op té globale bestemmingsplannen.
- Een voorschrift zou moeten worden opgenomen, inhoudende dat een aanvraag om bouw- of aanlegvergunning, wordt aangehouden totdat een bestemmingsplan, dat strekt ter uitvoering van een provinciale instructie, in werking is getreden. Het huidige art. 4.1.1 lid 3 van het wetsvoorstel - inhoudende dat een bouwvergunning wordt geweigerd indien het werk waarop de aanvraag betrekking heeft in strijd is met een provinciale verordening - kan dan vervallen.
- Tegen een provinciaal instructiebesluit zou beroep bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State moeten worden opengesteld. Tegen een op een provinciale instructie gebaseerd bestemmingsplan zou de mogelijkheid van beroep echter moeten worden uitgesloten (zoals dat in het huidige stelsel ook het geval is met een bestemmingsplan dat zijn grondslag vindt in een concrete beleidsbeslissing, zie art. 24 WRO). Op deze wijze ontstaat concentratie van rechtsbescherming op één besluit. Gelet op de verantwoordelijkheid die de provincie heeft voor het nemen van een instructiebesluit dient de rechtsbescherming op dit provinciale besluit gericht te worden en niet op het ter uitvoering van die instructie door de Gemeenteraad vast te stellen bestemmingsplan.
- Het is onduidelijk waarom de provinciale en rijksbevoegdheid tot het vaststellen van bestemmingsplannen op twee plaatsen is geregeld, te weten art. 4.2.1 (bovengemeentelijke belangen) en 4.2.2. (bovenregionale belangen) respectievelijk art. 4.3.2. (ter verwezenlijking van een onderdeel van provinciaal ruimtelijk beleid) en art. 4.3.8. (idem nationaal ruimtelijk beleid). Ineenschuiven hiervan lijkt een betere optie.
- Wij vragen aandacht voor de toenemende werklast van de Raad van State en het potentiële gevaar dat daar de nieuwe procedurele bottleneck gaat komen.

VNG-reactie op het voorontwerp inzake de Wet op de ruimtelijke ordening augustus 2001

Samenvatting

Algeheel waardeoordeel

Het voorontwerp voor een nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro)¹ betekent niet een fundamenteel ander instrumentarium voor het ordenen van de ruimte. De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) heeft ervoor gekozen om het huidige systeem te handhaven en grondig te renoveren. We blijven in Nederland dus werken met een systeem van toelatingsplanologie. Binnen deze kaders kan overigens wel gesproken worden van een ambitieuze vernieuwing.

De VNG is het eens met de noodzaak om te komen tot deze vernieuwing.

Helaas moet ze constateren dat het voorontwerp te veel geënt is op de wens te komen tot betere doorwerking van rijks- en provinciaal beleid. Hierdoor kent het voorontwerp een aantal centralistische trekjes.

Er is te weinig aandacht voor een modern en adequaat gemeentelijk instrumentarium om initiatieven te faciliteren. Met uitzondering van de werking van artikel 19 WRO is hier geen recent onderzoek over bekend. Het is jammer dat de voorstellen voor deze wet, die een van de belangrijkste kerntaken van de gemeenten regelt, met name vanuit de belangen van andere overheden wordt herzien. Het had ons inziens meer voor de hand gelegen eerst de wensen van de grootverbruiker, de gemeenten, in kaart te brengen en vervolgens op basis van deze wensen gaan bezien hoe het beleid van andere overheden hierin het best kan doorwerken.

Het voorontwerp bevat daarnaast een aantal verbeteringen, zoals het afschaffen van de goedkeuring van bestemmingsplannen door gedeputeerde staten (GS), de modernisering van de regeling omtrent de planschade, het uitbreiden van de reikwijdte van de WRO en het incorporeren van de WSDV-instrumenten (Wet op de stads- en dorpsvernieuwing) in het bestemmingsplan.

De nieuwe Wro maakt vele Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's) mogelijk. De ervaring leert dat deze AMvB's van groot belang zijn voor de praktische werking van de wet. Helaas ontbreken deze AMvB's, zodat een goede inschatting van de consequenties voor de uitvoeringspraktijk niet goed is te maken.

Reikwijdte nieuwe Wro

De minister van VROM wil de reikwijdte van de Wro verbreden. Dit wordt door de VNG onderschreven. Wij doen in onze reactie een aantal voorstellen waarin deze verbreding verder wordt ingekleurd, zoals het voorkomen van 'roze invasie', prijscategorieën woningen, branchering, openingstijden horeca en voorwaarden van beplanting.

¹ Tweede Kamer vergaderjaar 2000-2001, 27 029, nr. 5

De verruimde reikwijdte leidt wel tot afstemming met de gemeentelijke welstandsnota, de algemene plaatselijke verordening (APV). Het schrappen van de agrarische bedrijvenbepaling heeft onze instemming.

Gemeentelijk instrumentarium / afschaffing artikel 19, lid 1 WRO

De VNG is van mening dat de nieuwe Wro de ambitie moet hebben een efficiënter instrumentarium voor gemeenten op te leveren dan het huidige bestemmingsplan, artikel 19, stadsvernieuwingsplan en de leefmilieuverordening.

De VNG heeft haar twijfels over het voornemen om artikel 19, lid 1, WRO af te schaffen. Dit is alleen aanvaardbaar indien aan enkele voorwaarden wordt voldaan (zie hieronder).

In ieder geval moet de reikwijdte van de opvolger van het huidige artikel 19, lid 3 WRO sterk worden verruimd.

Het bestemmingsplan blijft als enige instrument over. In onze reactie toetsen wij of het bestemmingsplan nieuwe stijl goed werkbaar is in een aantal gebiedstypen.

De conclusie is dat de VNG bij haar eerdere standpunt blijft dat de nieuwe Wro ook de basis moet bieden voor een planologische basisverordening voor de niet-dynamische gebieden (met name gebieden binnen de bebouwde kom waar nu geen bestemmingsplan geldt).

Het bestemmingsplan nieuwe stijl kan in de overige gebiedstypen goed werken, echter de inhoud en procedure moet hiervoor wel worden aangepast.

- Om plannen ontwikkelingsgericht gericht te maken moet aandacht worden besteed aan de bundeling van procedures (plan, ontheffing, wijziging, uitwerking, vergunningen en subsidie) en rechtsbescherming. Tevens moet dit de Publiek Private Samenwerking (PPS)-constructies ondersteunen.
- Met het huidige artikel 19, lid 1 kan de gemeente op adequate wijze inspelen op de gewenste maatschappelijke ontwikkelingen. De nieuwe Wro moet minimaal voorzien in een soortgelijk instrument: het projectbestemmingsplan. Voorkomen moet worden dat gemeenten noodgedwongen in een nieuwe gedoogcultuur vervallen.
- In het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) moet een systeem van onderzoeksverplichting naar rato worden ingevoerd met een integraal karakter.
- Een facetbestemmingsplan moet expliciet mogelijk gemaakt kunnen worden.
- Alle instrumenten van de leefmilieuverordening en stadsvernieuwingsplan worden toebedeeld aan het bestemmingsplan nieuwe stijl.
- Een bestemmingsplan moet eenvoudig actueel verklaard kunnen worden.
- Het ruimtelijke ordeningsinstrumentarium moet goed worden afgestemd op de diverse subsidiesystemen.

Bestuurslasten

De voorstellen uit het voorontwerp leiden tot een stijging van de bestuurslasten, namelijk de bestemmingsplanplicht voor het hele grondgebied, de plicht om elke 10 jaar het bestemmingsplan te herzien en extra handhavingsinspanningen. Niet voor niets pleit de VNG voor de invoering van een planologische verordening.

Ingevolge artikel 2 van de Financiële-Verhoudingswet moet hiervoor een voorziening worden getroffen.

Doorwerking rijks- en provinciaal beleid

De invoering van rijks- en provinciale bestemmingsplannen is een logische keus. Met name voor de provincie is dit een interessant nieuw instrument waarmee zij haar regisseursrol kan waarmaken. Het verplichte overleg met gemeenten en aantoonbare bovenlokale belangen vindt de VNG een goede zaak en ook in lijn met het advies van de Commissie-Van Leeuwen inzake de rijksprojectenprocedure 'Inschakelen of uitschakelen'.

Het is op dit moment lastig in te schatten wat de gevolgen zijn van dit nieuwe instrument voor de gemeentelijke uitvoeringspraktijk. Met name de algemene instructiebevoegdheid voor de provincie kan (te) diep ingrijpen in de gemeentelijke autonomie. De Wro moet derhalve explicieter aangeven wat verstaan wordt onder “boven-locale belangen”. Ons inziens is nader onderzoek en overleg op dit terrein gewenst, m.n. voor wat betreft de reikwijdte van de provinciale instructieverordening.

De minister heeft ons niet kunnen overtuigen van het nut en de noodzaak in het onderscheid in algemene en bijzondere instructies. Wij stellen dan ook voor om het voorontwerp op dit punt te dereguleren en te volstaan met een instructie, te weten de beschikkingsvariant. Als bijkomende reden noemen wij de rechtsbescherming. De algemene instructie is hiervan uitgesloten. Een systeem dan thans geldt voor de concrete beleidsbeslissing (artikel 24 WRO) zou ook hiervoor moeten gelden. Ook mag de instructie geen directe weigeringsgrond opleveren voor een bouwvergunning. Daarnaast stellen wij voor om voor de instructie in de wet zelf dezelfde voorwaarden te introduceren die gelden voor het rijks- en provinciaal bestemmingsplan, te weten: een aantoonbaar bovenlokaal of -regionaal belang en verplicht overleg met de desbetreffende overheden.

Met deze voorstellen voor een nieuwe Wro is er alle aanleiding om een groot aantal rijkswetten te dereguleren. We denken dan aan de Tracéwet, Natuurbeschermingswet etc.

Planschade

De voorstellen van de minister van VROM worden onderschreven.

De planschadeverzoeken zijn stijgende. Een burger heeft recht op planschade, maar de door de gemeente in te zetten ambtelijke capaciteit om dergelijke verzoeken te beoordelen moet wel in verhouding staan tot het uiteindelijke schadebedrag. De zogenaamde 85 cent-verzoeken moeten zo veel mogelijk worden voorkomen.

De voorgestelde 10% drempel is hiervoor een goed uitgangspunt, maar dient volgens de VNG enigszins genuanceerd te worden. De VNG stelt voor om het percentage te differentiëren ten opzichte van de waardevermindering. Daarnaast pleiten wij voor de invoering van een financiële drempel, een soort griffierecht die de verzoeker om planschade weer terugkrijgt als hij de schade door de overheid vergoed krijgt. Planschade als gevolg van een bestemmingswijziging op verzoek van een burger moet via een voorwaarde aan het bestemmingsplan kunnen worden doorberekend naar de burger.

VNG stelt voor het percentage te differentiëren ‘uit oogpunt van redelijkheid en billijkheid’. Een dergelijke toevoeging laat zien dat gemeenten niet alleen aan de eigen kas denken.

Tranches

De ontwikkeling van de nieuwe Wro neemt nog jaren in beslag. Een aantal problemen uit de gemeentelijke uitvoeringspraktijk moet echter opgelost worden. Daarom hebben wij het dringende verzoek om met spoed een eerste tranche uit te brengen.

- Hierin moeten in ieder geval de huidige voorstellen inzake het nieuwe artikel 49 Wro worden opgenomen.
- Ook pleiten wij in dit kader voor een koppeling van de onteigeningstitel aan artikel 19 WRO, zo lang dat nog bestaat. Zie het VNG-commentaar op de Nota Grondbeleid.²
- Verbinden van financiële voorwaarden aan ruimtelijke vrijstellingen en bestemmingsplannen (zeker stellen uitvoering “ruimte voor ruimteregeling”)

² Zie de VNG-reactie op de Nota Grondbeleid, 12 maart 2001, kenmerk FEI/2001001210, p. 12.

- Verder denken wij aan het verruimen van het voorbereidingsbesluit met een gebruiks- en een sloopregeling. Ook moet o.i. het voorbereidingsbesluit niet langer meer onderhevig zijn aan rechtsbescherming
- Het opnemen in het Bro van een algemene regeling voor overgangsrecht en gebruik kan o.i. ook z.s.m. worden vastgelegd.
- Tot slot kan o.i. het sloopvergunningenstelsel uit de WSDV snel toegevoegd worden aan het bestemmingsplan
- De VNG heeft inmiddels een aantal knelpunten in huidige WRO geïnventariseerd. Ook hiervoor moet naar een oplossing worden gezocht.

Gevolgen voor de burger

Een heldere wet hoeft voor de burger niet altijd positief uit te pakken. Zo leidt het nieuwe voorontwerp ertoe dat een burger die iets wil bouwen dat (net) niet past in het bestemmingsplan nu veel langer moet wachten op de bouwtitel dan nu het geval is. Veel zal overigens afhangen van de ruimte die de opvolger van artikel 20 Bro (vrijstelling voor planologische kruimels) hiervoor gaat bieden.

De minister heeft geen aandacht besteed aan het voorkomen van stapeling van rechtsbescherming. De burgerbuurman kan hierdoor de burgerbouwer onevenredig dwars zitten.

Relatie met andere in ontwikkeling zijnde wetgeving

Bij de vormgeving van de nieuwe Wro kan afstemming met instrumentarium uit andere wetten het ontstaan van een juridisch en bureaucratisch doolhof voorkomen. Zo is op veel gebieden een tendens te zien naar het verplicht stellen van gemeentelijke sectorale visies. Een voorbeeld staat in de in de Nota wonen aangekondigde Woonwet. Deze wet zou een stelsel van verplichte op elkaar afgestemde woonvisies en woonbeleidskaders moeten creëren van Rijk, provincies, bestuurlijke regio's en gemeenten. Deze impuls tot verkokering en werkverschaffing kan worden omgezet in een impuls tot integrale behandeling van samenhangende problemen en ontwikkelingen. De wens van gemeenten is één integraal toetsingskader en één integraal gemeentelijk plan met dan in *single audit* een eenmalige beoordeling door het toezichthoudend orgaan.

Een ander voorbeeld is de veelheid aan subsidieregelingen voor de fysieke omgeving. Met de invoering van het Investeringsbudget stedelijke vernieuwing (ISV) is een stap gezet naar een integrale aanpak. Het concept van de nieuwe Wro bevat eveneens een subsidietitel voor ruimtelijke ontwikkelingen. De samenhang met het ISV moet hier nauwkeurig worden gezien.

G4

De vier grootste gemeenten van Nederland zullen ook een eigen reactie geven op dit voorontwerp. De VNG-reactie is hierop afgestemd.

Plannen met visie

Advies over het Voorontwerp Fundamentele Herziening Wet op de Ruimtelijke Ordening

VROM-Raad

Advies 031
6 november 2001

INHOUDSOPGAVE

1	<u>INLEIDING</u>	3
	1.1 <u>De adviesaanvraag</u>	3
	1.2 <u>Advies 'Het Instrument Geslepen'</u>	3
2	<u>CONTEXT VOORONTWERP</u>	5
	2.1 <u>Voorgeschiedenis</u>	5
	2.2 <u>Relatie met Vijfde Nota</u>	6
3	<u>STRUCTUURVISIES</u>	7
	3.1 <u>Structuurvisie als kader voor ruimtelijke samenhang</u>	7
	3.2 <u>Structuurvisie verplicht</u>	7
	3.3 <u>Maatschappelijke en democratische legitimatie van het beleid</u>	8
	3.4 <u>Uitvoeringsgerichtheid/ontwikkelingsplanologie</u>	8
	3.5 <u>De relatie tussen structuurvisie en bestemmingsplan</u>	9
4	<u>BESTEMMINGSPLAN EN PROJECTBESLUITVORMING</u>	11
	4.1 <u>Flexibiliteit van het bestemmingsplan: verschillende soorten bestemmingsplannen</u>	11
	4.2 <u>Bestemmingsplan en projectbesluitvorming</u>	11
	4.3 <u>Proceduretijd</u>	12
	4.4 <u>Afschaffen artikel 19</u>	13
	4.5 <u>Dilemma: positie en functie bestemmingsplan</u>	13
	4.6 <u>Tijdelijke vrijstelling van het bestemmingsplan</u>	14
	4.7 <u>Eenvoudige herbevestigingsprocedure</u>	14
5	<u>CAPITA SELECTA</u>	15
	5.1 <u>Doorwerking</u>	15
	5.2 <u>Milieunormen in bestemmingsplannen</u>	15
	5.3 <u>Planschadevergoeding</u>	16
	5.4 <u>Digitalisering van bestemmingsplannen</u>	16
6	<u>SAMENVATTING EN CONCLUSIE</u>	18
	<u>BIJLAGE 1 DE ADVIESAANVRAAG</u>	19
	<u>BIJLAGE 2 SAMENSTELLING VROM-RAAD</u>	21

1 INLEIDING

1.1 *De adviesaanvraag*

Bij brief van 31 augustus 2001 heeft de Minister van VROM de VROM-raad om advies gevraagd over het Voorontwerp voor een Wet op de Ruimtelijke Ordening. Het advies diende op korte termijn gereed te zijn, zodat het nog betrokken kan worden bij de voorbereiding van het definitieve wetsvoorstel. In de adviesaanvraag verwees de minister naar het advies 'Het Instrument Geslepen', dat de Raad heeft uitgebracht naar aanleiding van de Discussienota 'Op weg naar een nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening'.

Gezien de korte termijn van advisering en het feit dat de Raad zowel in het genoemde advies 'Het Instrument geslepen' als in het onlangs uitgebrachte advies over de Vijfde Nota al zijn visie heeft gegeven op gewenste aanpassingen in het instrumentarium voor het ruimtelijk beleid, inclusief het juridische, beperkt hij zich nu tot een kort advies waarin hij slechts ingaat op enkele hoofdpunten.

Vooraf wil de Raad eerst zijn waardering uitspreken voor het streven van de minister om het systeem van ruimtelijke besluitvorming ingrijpend te herzien. Al in zijn advies 'Het Instrument geslepen' onderschreef de Raad de wenselijkheid van een fundamentele herziening van de WRO. Het voorliggende wetsvoorstel bevat een aantal belangrijke elementen die qua intentie overeenstemmen met de belangrijkste door de Raad in het genoemde advies geformuleerde aanbevelingen: het aantal planfiguren wordt gereduceerd, procedures worden verkort en er wordt een helderder scheiding aangebracht tussen plannen met een beleidsvormende functie enerzijds en juridisch bindende plannen anderzijds. Ook wordt duidelijker welke verantwoordelijkheden op welke bestuursniveaus liggen en er worden instrumenten voor een betere doorwerking geïntroduceerd. In grote lijnen stemt de Raad dan ook met deze voorstellen in.

1.2 *Advies 'Het Instrument Geslepen'*

In het genoemde advies 'Het Instrument Geslepen' pleitte de Raad voor een in juridische zin lichtvoetige, visievormende planfiguur die als kader kon dienen voor belangenafweging op een schaalniveau waar deze zowel qua functietoedeling als uit oogpunt van integratie het beste tot stand kon worden gebracht. Deze planfiguur is vergelijkbaar met het structuurplan in de huidige Wet op de Ruimtelijke Ordening. Daarbij hechtte de Raad er aan dat de door hem bedoelde visievormende plannen tot stand zouden komen als resultaat van een gezamenlijk proces, waarin alle relevante actoren zouden worden

betrokken ('stakeholderplanning'¹). Het pleidooi voor integrale structuurvisies op alle bestuursniveaus heeft de Raad herhaald en uitgewerkt in het advies 'Verscheidenheid en samenhang; stedelijke ontwikkeling als meervoudige opgave (Visie op de stad 2)'.

Daarnaast achtte de Raad het op het niveau waar nu het bestemmingsplan functioneert, wenselijk dat gemeenten een keuze konden maken tussen twee instrumenten: een verordening waar het ging om beheer in een situatie met een beperkte ruimtelijke dynamiek en een projectprocedure waar realisatie van nieuwe initiatieven aan de orde was. Met een zodanig vormgegeven planningsstelsel kon, zo meende de Raad, voldoende ruimte geschapen worden voor ruimtelijke dynamiek en tegelijkertijd een helder kader geschapen worden waarbinnen deze dynamiek gestalte dient te krijgen. Achtergrond van dit voorstel was de gedachte² dat het bestemmingsplan in de huidige vorm te veel sterk van elkaar verschillende functies dient te vervullen: één soort bestemmingsplan kon in de ogen van de Raad niet tegelijkertijd zowel ontwikkelingsgericht zijn en ruimtelijke samenhang bewerkstelligen als rechtszekerheid bieden en een juridische waarborgfunctie vervullen.

In het commentaar dat de Raad in dit briefadvies formuleert op het Voorontwerp, borduurt hij voort op wat hem destijds bij het advies 'Het Instrument Geslepen' voor ogen stond.

¹ term ontleend aan het WRR-advies 'Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek'

² zoals overtuigend verwoord door dr. J. de Ridder in zijn pre-advies voor de Vereniging voor Bouwrecht (Publikatie van de Vereniging voor Bouwrecht nr. 27, Deventer 1999)

2 CONTEXT VOORONTWERP

2.1 Voorgeschiedenis

Het voorontwerp dat nu aan de orde is, is een voorlopig sluitstuk van een reeks aanpassingen van de WRO en het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). In bovengenoemd advies is de Raad uitgebreider ingegaan op deze voorgeschiedenis. Hier volstaat hij met een kort overzicht van pogingen die in het verleden zijn gedaan om te komen tot een andere uitvoering van de WRO.

- Beraadgroep '70. Deze groep, bestaande uit bij de ruimtelijke ordening betrokken juristen, deed verschillende voorstellen voor verbetering van de WRO en de uitvoeringspraktijk.³
- Rapport 'Op dezelfde leest', 1984. Het rapport bevat voorstellen van het NIROV tot standaardisatie van bestemmingsplannen
- Wijziging van WRO en Bro, 1985. Deze wijziging moest mogelijk maken dat bestemmingsplannen globaler en flexibeler zouden zijn. Het instrument Beschrijving in hoofdlijnen werd ingevoerd. Ook werd onderzoek aangekondigd naar mogelijkheden tot standaardisering en uniformering van plannen en voorschriften.
- Handreiking 'Bestemmen met beleid', 1989: Als belangrijkste kritiek op de bestaande bestemmingsplanpraktijk wordt in dit stuk geformuleerd de lange procedure voor opstellen en herzien, het gebrek aan flexibiliteit en de hoge mate van detaillering van bestemmingsplannen. De handreiking bevatte een "aanzet tot uniformering van bepaalde planonderdelen en tot standaardisering van de planopzet voor een aantal gebiedscategorieën".
- 1995: Project 'Het ruimtelijk planningsstelsel; een bestuurlijk perspectief'. Hoofdconclusie: "Grosso modo voldoet het huidige stelsel als besluitvormingskader, maar het schiet tekort in de omgang met complexe, en vaak ook onverwachte of gepolitiseerde inrichtingsvraagstukken".
- Wetswijziging waarmee de art. 19-procedure wordt losgekoppeld van voorbereiding van een nieuw bestemmingsplan, april 2000. De wetgever legt zich er kennelijk (tijdelijk) bij neer dat ondanks pogingen tot het flexibeler en globaler maken van bestemmingsplannen de behoefte aan projectprocedures blijft bestaan.

³ zie o.m. mr. J.F. Jansen en J. Rothuizen met medewerking van mr. E.W. van Gelder – Geven de uitspraken van de Kroon ten aanzien van de Wet op de Ruimtelijke Ordening reeds voldoende houvast?; in: Bouwrecht 7^e jaargang nr. 1, 1 januari 1970

Daarnaast kunnen nog vele andere bijdragen aan de discussie over het functioneren van het ruimtelijk stelsel worden genoemd, zoals rapporten over de teleurstellende praktijk van het bestemmingsplan buitengebied en over het gebrek aan coördinatie van ruimtelijk relevante wetgeving. Het overzicht biedt laat zien dat in de afgelopen decennia zowel langs de weg van wetwijziging als langs niet-wettelijke weg is getracht het bestemmingsplan als juridische planvorm globaler, flexibeler en meer sturend te maken en de behoefte aan projectbesluitvorming te verminderen. Dit heeft niet kunnen verhinderen dat nu een voorontwerp WRO voorligt met doelen en ambities die sterk doen denken aan hetgeen al bij de wetwijziging in 1985 de bedoeling was. Kortom, alle pogingen hebben tot weinig geleid. De meest aannemelijke verklaring hiervoor is in de ogen van de Raad de in het advies 'Het Instrument Geslepen' al gesignaleerde overmaat aan functies van het bestemmingsplan.

2.2 Relatie met Vijfde Nota

De Raad beoordeelt het voorontwerp mede in het kader van de context van het Rijksbeleid voor de ruimtelijke ordening. Vormt het voorontwerp het adequate instrumentele complement van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening? De Nota staat ontwikkelingsplanologie voor, een keus die de Raad in zijn advies over de Vijfde Nota 'Kwaliteit in ontwikkeling: uitwerking stedelijke netwerken, contouren en instrumenten' van harte onderschrijft. De opgaven van de ontwikkelingsplanologie zullen met uitsluitend juridische instrumenten niet goed gerealiseerd kunnen worden; daar is meer voor nodig. Wel kan wetgeving door een grotere uitvoeringsgerichtheid, waarbij ook de beschikbaarheid van budgetten wordt geregeld, een belangrijke rol hierbij spelen.

De opgaven in de Vijfde Nota vragen vooral om een wettelijk kader voor regionale planvorming. Veel vraagstukken die in structuurvisies aan de orde moeten komen, spelen op regionaal niveau⁴. Visievorming op de schaal van het stedelijk netwerk binnen een bestuursorgaan dat daartoe over voldoende bevoegdheden beschikt, is dus essentieel.

Overigens vraagt de Raad zich nog af hoe het Voorontwerp zich verhoudt tot het kabinetsstandpunt over het rapport van de commissie-Tielrooij en het bestuursconvenant met de Unie van Waterschappen, het IPO en de VNG. Hij vraagt aandacht voor dit punt gezien de nauwe relatie tussen water en ruimtelijke ordening (lagenbenadering in de Vijfde Nota) en in het licht van de door hem bepleite integraliteit van de ruimtelijke planning.

⁴ Te denken valt hierbij ook aan het regionaliseren van de stedelijke Meerjarige Ontwikkelingsprogramma's. De Raad heeft dit bepleit in het advies 'Grotestedenbeleid, voorzetten en verbouwen' (advies 030, oktober 2001).

3 STRUCTUURVISIES

3.1 *Structuurvisie als kader voor ruimtelijke samenhang*

Een belangrijke ambitie van het Voorontwerp is het bevorderen van ruimtelijk samenhangende besluitvorming⁵. De Raad betuigt gaarne zijn instemming met deze ambitie. Immers, het bevorderen van ruimtelijke samenhang is een van de belangrijkste taken van de ruimtelijke ordening. Het instrument bij uitstek om ruimtelijke samenhang tot stand te brengen, is in de ogen van de Raad de *structuurvisie*. In dit plan dienen integraal de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen voor een bepaald gebied op hoofdlijnen te worden geschetst en dient richting te worden gegeven aan het ruimtelijk relevant beleid voor de leefomgeving. Een redelijke omvang van het plangebied (schaal) en een bepaalde mate van globaliteit zijn daarbij noodzakelijk om integraal de verbanden tussen de gewenste ontwikkelingen in de verschillende delen van het beschreven plangebied in beeld te brengen. Samenhang op gemeentelijk niveau ontstaat niet door regels te ontwerpen over zaken als de toegestane goothoogte of de maximale afmetingen van dakkapellen, maar door een visie op hoofdlijnen over de functies die verschillende gebieden hebben of krijgen. De Raad verwacht dat de structuurvisie, in tegenstelling tot het bestemmingsplan, goed kan dienen als kader voor de gewenste ruimtelijke samenhang. De hierboven geschetste voorgeschiedenis sterkt de Raad in deze verwachting. Het bestemmingsplan, zo is gebleken, heeft in de praktijk een reikwijdte op betrekkelijk beperkte schaal (deel van het gemeentelijk grondgebied) en neigt, vanwege zijn juridisch waarborgkarakter, al snel tot een hoog detailniveau. De structuurvisie heeft betrekking op het juiste schaalniveau om globale, integrale afwegingen over bestemmingen te maken ('rood' of 'groen' bijvoorbeeld). Trefwoorden ter karakterisering van de structuurvisie zoals de Raad voor ogen staat, zijn derhalve globaal, samenhangend en integraal.

3.2 *Structuurvisie verplicht*

Het Rijk en de provincies en het regiobestuur zijn, evenals gemeenten, onder de nieuwe WRO ieder bevoegd structuurvisies vast te stellen. Deze structuurvisies komen in de plaats van de planologische kernbeslissing van het Rijk, het provinciale streekplan en het regionale en het gemeentelijke structuurplan uit de huidige WRO. De structuurvisie is een niet gejuridificeerd beleidsdocument waarmee het bestuursorgaan dat het vaststelt zich bindt aan een visie op de gewenste ruimtelijke ontwikkeling in een bepaald gebied.

⁵ Op pagina 32 van de Memorie van Toelichting

Gezien de belangrijke rol die volgens de Raad voor structuurvisies is weggelegd als kader voor ruimtelijke samenhang, zou de Raad nog een stap verder willen gaan dan het voorontwerp: bestuursorganen op alle niveaus⁶ zouden niet de *bevoegdheid*, maar de *verplichting* moeten krijgen om een structuurvisie op te stellen. Indien overheden ten aanzien van aspecten van het ruimtelijk beleid zouden overgaan tot het uitoefenen van juridisch bindende bevoegdheden zonder dat voor dit aspect een structuurvisie vigeert, zou immers sprake kunnen zijn van beleid zonder visie. Het voorkomen van deze ongewenste situatie dient naar de mening van de Raad wettelijk te worden gewaarborgd.

Door sancties te verbinden aan het niet nakomen van de verplichting tot het maken van een structuurvisie kan worden vermeden dat de betreffende bepaling een dode letter blijft. Te denken valt hierbij aan budgettaire consequenties. Bijvoorbeeld wanneer middelen voor stedelijke netwerken beschikbaar worden gesteld, zou hieraan de voorwaarde kunnen worden verbonden dat alleen samenwerkingsverbanden die beschikken over een actuele structuurvisie hiervoor in aanmerking komen. Een andere mogelijke sanctie is een indeplaatstredingsbevoegdheid voor de naasthogere overheid. Ook kan onderzocht worden of 'bevriezing' zoals deze in het voorontwerp wordt voorgesteld ten aanzien van bestemmingsplannen ouder dan 10 jaar mogelijk is. Dat zou kunnen betekenen dat geen bouwvergunning mag worden verleend als het bestemmingsplan niet is gebaseerd op een geldende structuurvisie.

3.3 Maatschappelijke en democratische legitimatie van het beleid

De in het Voorontwerp voorziene mogelijkheid om op alle bestuurslagen een structuurvisie vast te stellen, sluit aan bij de genoemde eerdere pleidooien van de Raad en wordt door hem dan ook met instemming begroet. Om misverstanden te voorkomen wijst de Raad er wellicht ten overvloede op dat zo'n visie weliswaar gedejuridificeerd maar niettemin geenszins vrijblijvend is. Integendeel, het dient te gaan om een document dat richtinggevend is voor alle ruimtelijke relevante beslissingen in het plangebied. De visie dient, zoals ook wordt beschreven in paragraaf 3.4.3 van de MvT, voorzien te zijn van een breed democratisch gelegitimeerd draagvlak. Daartoe moet deze tot stand te komen in een transparant proces waarin alle betrokken maatschappelijke actoren moeten worden betrokken ('stakeholdersplanning'). Dat betekent dat aan het proces van totstandkoming de nodige eisen gesteld dienen te worden die waarborgen dat de opvattingen van alle betrokken burgers en maatschappelijke groeperingen een belangrijke rol spelen bij het opstellen van de structuurvisie.

3.4 Uitvoeringsgerichtheid/ontwikkelingsplanologie

De structuurvisie biedt de basis voor de inzet van verschillende bestuurlijke instrumenten, waarbij de toelichting bij de fundamentele herziening aangeeft dat het hierbij zou kunnen gaan om "prioriteiten, bestuursovereenkomsten, financiën etc.". In het licht van de

⁶ zeker ook op het regionale; visievorming voor het stedelijk netwerk is immers de *raison d'être* voor het regionale bestuur.

hierboven gemaakte opmerkingen over ontwikkelingsplanologie en uitvoeringsgerichtheid zou de Raad dit punt graag nader uitgewerkt zien. Een uitvoeringsschema zoals dat in het verleden bij Streekplannen en bij de uitvoering van de Wsdv zou in dit verband een zinvol instrument zijn. Ook denkt de Raad aan een koppeling tussen de structuurvisie en budgetten die vanuit de verschillende sectoren beschikbaar zijn voor uitvoering, zowel in de 'rode' (IPSV) als in de 'groene' (agrarisch natuurbeheer, landinrichting) sfeer en voor wat betreft groen in het stedelijk netwerk (GIOS)⁷. Het creëren van regionale investeringsfondsen en "ontschotting" van verschillende budgetten acht de Raad in dit kader gewenst. Op deze manier kan een verband tot stand komen tussen visievorming en uitvoering, waarmee wordt voorkomen dat veelbelovende plannen niet verder komen dan het papier waarop ze gedrukt zijn. Ook kan dan de ruimtelijke ordening haar oorspronkelijke functie van optimale afstemming van sectorale initiatieven met als doel een hogere ruimtelijke kwaliteit (integraal gebiedsgericht beleid), beter vervullen.

3.5 De relatie tussen structuurvisie en bestemmingsplan

De 'dejuridificering' die in de overgang van pkb's en streekplannen naar structuurvisies kan worden bereikt, waardeert de Raad positief. De omvangrijke discussies van de afgelopen jaren over de status van diverse planonderdelen in genoemde plannen, mede in relatie tot het besluitbegrip in de Algemene wet bestuursrecht, kunnen op deze wijze effectief worden beëindigd. Wel vraagt de Raad, in het verlengde van de in de vorige paragraaf bepleite verplichting om beleid te voeren met visie, aandacht voor duidelijke koppeling tussen beleid en visie. Beleid in strijd met visie dient immers evenzeer te worden vermeden als beleid zonder visie. Om laatstgenoemde reden zou de Raad graag zien dat aan bestemmingsplannen de voorwaarde wordt gesteld dat deze in lijn moeten zijn met de gemeentelijke en de regionale structuurvisie. Dit kan in de wet tot uitdrukking worden gebracht door aan te geven dat bij het opstellen van het structuurplan 'rekening gehouden moet worden met' het structuurplan⁸. Het voordeel van consistentie tussen gemeentelijke structuurvisie en bestemmingsplannen is dat de structuurvisie daardoor beter de in paragraaf 3.4.2 van de MvT genoemde ambities kan waarmaken. De structuurvisie wordt met de voorgestelde koppeling tot een duidelijk planologisch kader als basis voor de uitwerking van bestemmingsplannen.⁹ Op deze manier wordt invulling gegeven aan het richtinggevende (en dus niet vrijblijvende) karakter van de structuurvisie.

De vrees dat een wettelijk vastgelegde koppeling tussen structuurvisies en bestemmingsplan leidt tot ongewenste juridificering acht de Raad ongegrond. Het door de Raad onderschreven voornemen om het besluit tot vaststelling van structuurvisies op de negatieve lijst van de Algemene Wet Bestuursrecht te plaatsen, staat daar goeddeels borg voor. Daarmee is de weg naar de burgerlijke rechter op zichzelf nog niet afgesloten. Echter, de kans dat de burgerlijke rechter een besluit tot het vaststellen van een (partiële

Zie ook het advies "Verscheidenheid en samenhang"

⁷ zie het advies over de Vijfde Nota

⁸ Dit houdt in dat alleen gemotiveerd mag worden afgeweken van de structuurvisie. Gezien de mogelijkheid van rechterlijke toetsing behoeft niet gevreesd te worden voor lichtvaardige afwijking van de structuurvisie.

wijziging van) een structuurvisie als een onrechtmatige daad zou aanmerken, acht de Raad verwaarloosbaar klein.

⁹ De door de Raad voorgestelde koppeling is ook in internationaal perspectief herkenbaar. Deze lijkt sterk op de relatie zoals die in Duitsland bestaat tussen het Flächennutzungsplan en het Bebauungsplan.

4 BESTEMMINGSPLAN EN PROJECTBESLUITVORMING

4.1 *Flexibiliteit van het bestemmingsplan: verschillende soorten bestemmingsplannen*

Zoals uit de geschetste voorgeschiedenis blijkt, bestaat al langer de behoefte om het bestemmingsplan flexibeler te maken. De wetgever heeft hieraan tot dusver weinig invulling gegeven, zodat het huidig recht met betrekking tot bestemmingsplannen grotendeels jurisprudentierecht is. In de Memorie van Toelichting bij het Voorontwerp wordt weliswaar enerzijds gesteld dat grotere flexibiliteit wordt nagestreefd, anderzijds constateert de Raad dat het op dit punt nog tekortschiet. Onvoldoende wordt erkend dat de centrale rol die aan het bestemmingsplan wordt toegekend, slechts waargemaakt kan worden als er verschillende soorten bestemmingsplannen komen: plannen met accent op de rechtswaarborg- en beheersfunctie naast plannen met accent op de ontwikkelingsfunctie; meer globale plannen met algemene beleidslijnen naast projectplannen, die eveneens de bestemmingsplanprocedure volgen. Het Voorontwerp en de Memorie van Toelichting faciliteren de differentiatie in vormen en functies van het bestemmingsplan onvoldoende en dienen op dit punt dus uitgebreid en aangevuld te worden. Daarnaast is de komende wetswijziging een goede aanleiding om het Bro op dit punt kritisch tegen het licht te houden. Ook bestemmingsplannen waarin een van de verplichte onderdelen (plankaart, overgangsrecht) ontbreekt of een bestemmingsplan dat ook gebodsbepalingen (naast de nu uitsluitend toegestane verbodsbepalingen) bevat, moeten tot de mogelijkheden behoren. Daarbij is het gewenst dat het naar aanleiding van de wijziging van de WRO op te stellen nieuwe Bro op vele punten wordt aangepast om de gewenste flexibiliteit mogelijk te maken. Ook dient het expliciet ruimte te scheppen voor een toegesneden inrichting van projectgerichte bestemmingsplannen, zodat de inspanning om dergelijke plannen te maken wordt beperkt. De Raad beveelt aan een overzicht te maken van aanpassingen in WRO en Bro die hiervoor nodig zijn en waarschuwt bij voorbaat dat het hier om een omvangrijke operatie zal gaan. Inzicht in het nieuwe Bro is nodig om de slaagkans van de voorstellen met betrekking tot het bestemmingsplan te kunnen beoordelen.

4.2 *Bestemmingsplan en projectbesluitvorming*

De thans gebruikelijke besluitvorming over projecten langs de weg van artikel 19-procedures vervalt ten gunste van een procedure van wijziging van het bestemmingsplan. Door verkorting van de procedure van bestemmingsplanwijziging, zo is de redenering achter het stelsel in het Voorontwerp, verdwijnt in de praktijk de behoefte aan

projectbesluitvorming. De Raad heeft de indruk dat het voorontwerp wat dat betreft enigszins op twee gedachten hinkt. Hij constateert hier een zekere spanning tussen de in de MvT enerzijds benadrukte sturingsfunctie van het bestemmingsplan en anderzijds de erkenning van het projectplannen als opvolger van artikel 19, lid 1 van de huidige WRO. Enerzijds wordt het bestemmingsplan gezien als het centrale instrument dat, naast de waarborgfunctie, voor ruimtelijke samenhang zorg moet dragen. Daaruit zou kunnen worden afgeleid dat de bestemmingsplanprocedure zich niet leent voor projectmatige besluitvorming. Echter, anderzijds geeft het gestelde op pagina 86 van de MvT aanleiding om te veronderstellen dat het bestemmingsplan, dat wil zeggen de vereenvoudigde procedure tot vaststelling en wijziging daarvan, kan worden gebruikt voor dezelfde projecten als waarvoor thans vrijstelling ex artikel 19 WRO wordt verleend.

Al in zijn advies 'Stedenland-*plus*' betoogde de Raad dat de ruimtelijke ordening opereert in een spanningveld tussen enerzijds vormwil, anderzijds het accommoderen van maatschappelijke behoefte. Als de balans te veel doorslaat naar de vormwil, zo betoogde de Raad, dan bestaat de kans dat in de praktijk oplossingen worden gezocht die uit een oogpunt van ruimtelijke kwaliteit juist negatief zijn. Mogelijkheden om in het concrete geval af te kunnen wijken van de eerder in het bestemmingsplan vastgestelde lijn, ofwel door een projectprocedure¹⁰ ofwel door een betrekkelijk snelle procedure tot wijziging van het bestemmingsplan, zijn daarom onmisbaar. De door de regering en de Raad voorgestane een-op-een omzetting van artikel 19-vrijstellingen in bestemmingsplannen betekent in de praktijk dat postzegel- en projectbestemmingsplannen zullen moeten worden gemaakt. Hiertegen heeft de Raad op zichzelf geen bezwaar, maar hij mist in het voorontwerp een ruimhartige erkenning van het feit dat dit de praktijk zal zijn.

Het feit dat in het voorstel van de Raad bij bestemmingsplannen die afwijken van de structuurvisie een wijzigingsprocedure moet worden gevolgd, werpt in zijn ogen een dam op tegen al te lichtvaardige afwijking van de eerder vastgestelde visie. Ook kan naar de mening van de Raad de spanning tussen de beide functies (sturingsinstrument en projectprocedure) van het bestemmingsplan worden weggenomen met de door de Raad voorgestelde koppeling tussen de structuurvisie en het bestemmingsplan. Door deze koppeling ontstaat een coherent ruimtelijk beleid op een hoger planniveau, van waaruit projectbesluitvorming in de vorm van (postzegel)bestemmingsplannen wordt verantwoord.

4.3 Proceduretijd

Afzonderlijke aandacht vraagt het aspect proceduretijd. Een belangrijk argument voor gemeenten om thans en in het verleden te kiezen voor artikel 19 als planologisch-juridische basis voor de bouwvergunning en voor gebruikswijzigingen lag in het verschil in proceduretijd tussen het in werking treden van een vrijstellingsbesluit enerzijds en het bestemmingsplan anderzijds. Een vergelijking tussen de proceduretijden op pagina 78 van de MvT laat zien dat een artikel 19-vrijstelling thans maximaal 24 weken in beslag

¹⁰ Dit is bijvoorbeeld overtuigend beschreven door N. Bosch en D. Hanemaayer, *Artikel 19 WRO: planafwijking of anticipatie*, Den Haag: 20 november 1992.

neemt. De nieuwe bestemmingsplanprocedure zou een proceduretijd van tussen de 22 en 34 weken kennen. Alle genoemde getallen zijn exclusief de opvolgende rechtsbescherming. Het behoeft geen betoog dat beroepsprocedures tot een zeer aanzienlijke verlenging van de procedure leiden. Daarnaast is de vraag of het afschaffen van de verplichting tot het voeren van bestuurlijk overleg wel tijdwinst oplevert. Als het vervangen wordt door informeel vooroverleg (waaraan geen termijnen zijn verbonden) voorafgaand aan het formele begin van de procedure, zal dit per saldo niets opleveren. Ook is de vraag of het afschaffen van het vereiste van provinciale goedkeuring niet gaat leiden tot overmatige inzet van de instructiebevoegdheid (zie hierna onder doorwerkingsinstrumentarium).

De Raad is bezorgd over de langere proceduretijd die naar verwachting in veel gevallen zal optreden, temeer daar reeds nu door betrokkenen bij herhaling wordt gewezen op de (te) lange proceduretijd en spreekt de wens uit om te zoeken naar mogelijkheden om de proceduretijd zodanig te verkorten dat ten opzichte van de huidige procedure voor het verlenen van vrijstelling ex artikel 19, lid 1 WRO, geen sprake is van vertraging.

In dit verband is overigens ook relevant de proceduretijd voor verlening van vergunningen voor projecten waarin het bestemmingsplan voorziet. De Raad verwijst hier naar zijn pleidooi voor coördinatie van procedures uit het advies 'Het Instrument Geslepen'¹¹. Te denken valt aan een figuur zoals voorgesteld in het wetsvoorstel Rijksprojectenprocedure.

4.4 Afschaffen artikel 19

Uitsluitend indien aan de hierboven genoemde voorwaarden is voldaan, ziet de Raad aanleiding om het afschaffen van artikel 19 WRO en de exclusieve positie van het bestemmingsplan positief te waarderen. De winst ten opzichte van de huidige situatie kan dan zijn dat in een aantal situaties twee procedures (vrijstelling, gevolgd door planaanpassing) kunnen worden geïntegreerd in één korte bestemmingsplanprocedure.

4.5 Dilemma: positie en functie bestemmingsplan

Het voorafgaande in deze paragraaf samenvattend: er dient een keus gemaakt te worden in het dilemma tussen de volgende opties:

- ofwel het bestemmingsplan staat centraal als instrument, maar dan moet erkend en expliciet gefaciliteerd worden dat er verschillende soorten bestemmingsplannen zijn met verschillende functies, hetgeen nog heel veel aanpassingen vergt;
- ofwel naast het bestemmingsplan wordt een ander instrument gecreëerd dat projectbesluitvorming (mits in lijn met de structuurvisie) mogelijk maakt.

De Raad wil op zichzelf de minister wel volgen in zijn voorkeur voor de eerste optie, maar onder de uitdrukkelijke voorwaarde dat de wet, de Memorie van Toelichting en het Bro

¹¹ 'Het Instrument Geslepen' paragraaf 6.1 (pagina 52-53)

moeten dan voldoende mogelijkheden en instrumenten bieden voor flexibiliteit in bestemmingsplannen.

4.6 Tijdelijke vrijstelling van het bestemmingsplan

Thans is op grond van artikel 17 WRO tijdelijke vrijstelling van het bestemmingsplan voor de duur van 5 jaren mogelijk. Deze periode kan met nog maximaal 5 jaren worden verlengd. Deze periode wordt in de nieuwe WRO verkort tot 3 jaar zonder verlengingsmogelijkheid. Dit verbaast de Raad, daar resultaten van het VROM-onderzoek waarnaar op pagina 88 van de MvT wordt verwezen, laten zien dat een maatschappelijke behoefte bestaat om gedurende 5 of 10 jaar voorzieningen te exploiteren. Dat dit in het nieuwe systeem slechts mogelijk wordt na wijziging van het bestemmingsplan en aanwijzing in het plan van een (voorlopige) bestemming, acht te Raad een juridificering die niet wenselijk is. In dit verband is ook van belang het aspect economische levensduur van voorzieningen die met een gedachte afschrijvingstermijn van 5 of 10 jaar worden geproduceerd. Te denken valt bijvoorbeeld aan tijdelijke schoollokalen of voorzieningen voor kinderopvang. Een termijn van 3 jaar levert in dit verband voor de betrokken publieke en private investeerders problemen op, wederom tenzij alsnog aan een bestemmingsplanwijziging wordt meegewerkt.

4.7 Eenvoudige herbevestigingsprocedure

Ten slotte acht de Raad het wenselijk dat wordt voorzien in een mogelijkheid om 10 jaar oude, maar nog actuele bestemmingsplannen (bijvoorbeeld voor beschermd stads- en dorpsgezichten of andere gebieden met een lage ruimtelijke dynamiek) op eenvoudige wijze te herbevestigen. Dit zou kunnen door een (na inspraak genomen) besluit van de gemeenteraad waartegen geen beroep wordt opengesteld. Een dergelijke voorziening maakt de opgave voor gemeenten om te zorgen voor actualisering van meer dan 10 jaar oude bestemmingsplannen voor het gehele gemeentelijke grondgebied beter uitvoerbaar. De Raad wijst erop dat de bestuurslast die deze verplichting met zich mee brengt voor gemeenten, niet onderschat moet worden. Overal blijkt hoe lastig het is de inhaalslag voor het gehele gemeentelijke grondgebied te maken, onder meer door het ontbreken van voldoende en gekwalificeerde medewerkers.

5 CAPITA SELECTA

5.1 Doorwerking

In de nieuwe WRO krijgen hogere overheden ten opzichte van lagere overheden de beschikking over effectieve instrumenten die de doorwerking van het ruimtelijk beleid zullen moeten bevorderen. De Raad ondersteunt in beginsel de daarbij gemaakte keuzen. Wel merkt hij op dat bepalend voor het oordeel over de doorwerkingsbepalingen zal zijn de vraag hoe deze in de praktijk worden gebruikt. Leidraad ten aanzien van de taakverdeling in de ruimtelijke ordening en daarmee voor het gebruiken van op doorwerking gerichte bevoegdheden moet zijn dat een integrale afweging dient te worden gemaakt op het laagste niveau waarop dit zinvol mogelijk is (subsidiariteit). Enerzijds is het niet zinvol dat in een gemeenteraad de discussie over nut en noodzaak van bijvoorbeeld de Ecologische Hoofdstructuur of infrastructuurprojecten op bovenregionale schaal wordt gevoerd. Rechtstreekse doorwerking van Rijksbeleid zonder dat op lagere bestuursniveaus het beleid ten principale ter discussie wordt gesteld is dan zinvol. Anderzijds moeten Rijk en provincie niet treden in afwegingen die naar hun aard alleen betrekking hebben op lokale belangen.

De Raad wil daarbij onderstrepen wat op pagina 97 van de MvT over hantering van de instructiebevoegdheid is vermeld, namelijk dat deze zich zal dienen te beperken tot die gevallen waarin, gelet op de aard en schaal van de te reguleren ruimtelijke ontwikkeling, een belang in het geding is dat het bestuursniveau waaraan de instructie is gericht, overstijgt. De Raad acht het ongewenst dat deze op dezelfde wijze en in dezelfde soort gevallen wordt toegepast als thans de goedkeuringsbevoegdheid in die zin, dat een instructie zou worden gegeven in alle gevallen waarin voorheen geen goedkeuring zou zijn verleend. Het gebruik van de instructiebevoegdheid dient beperkt te blijven tot die gevallen waar het gaat om regionaal relevante zaken. Ook is de Raad van oordeel dat instructies met een zekere algemene strekking extra eisen stellen aan de democratische legitimatie. Betrokkenheid van vertegenwoordigende lichamen is daarom op zijn plaats. De Raad steunt daarom de in het voorontwerp gemaakte keuzen.

5.2 Milieunormen in bestemmingsplannen

De ambitie om een duurzame leefomgeving te bevorderen, heeft de regering vertaald in een ruimere doelstelling van de toekomstige wet ten opzichte van de huidige. Als uitwerking hiervan kunnen in de toekomst in bestemmingsplannen ook kwalitatieve milieunormen worden opgenomen aan de hand waarvan de toelaatbaarheid van bepaalde vormen van gebruik van de grond en/of bouwwerken kan worden getoetst en er kunnen

algemene regels worden uitgevaardigd waarin wordt aangegeven aan welke concrete inhoudelijke kwaliteitseisen bestemmingsplannen dienen te voldoen. De Raad ondersteunt deze keuze. Met name het in algemene regels (in de vorm van een Algemene Maatregel van Bestuur) vervatten van milieunormen acht de Raad een verbetering ten opzichte van de huidige situatie, waarin door middel van circulaire afstandsnormen voor milieu-hinderlijke inrichtingen (zoals LPG-installaties, intensieve veehouderijen, vuurwerk-bedrijven) naar het bestemmingsplan worden vertaald. De juridische vorm van een AMvB - en ook van een provinciale verordening - zorgt voor duidelijkheid.

De keuze om milieunormen, maar ook overige ruimtelijk relevante normen in bestemmingsplannen te kunnen opnemen heeft de instemming van de Raad. Wel wijst hij erop dat hiermee niet alle afbakeningsproblemen kunnen worden opgelost: niet alle in een bepaald gebied geldende regels kunnen in het bestemmingsplan worden opgenomen.

5.3 Planschadevergoeding

Over de in de nieuwe WRO op te nemen regels voor planschadevergoedingen (termijn voor het indienen van verzoek, percentage van de geleden schade dat voor rekening van de betrokkene blijft) is de Raad positief: het sluit goed aan bij zijn voorstellen uit "Het instrument geslepen". Terecht wordt in de Memorie van Toelichting een passage uit het advies 'Het Instrument Geslepen' aangehaald, waarin de Raad aangaf dat het om een urgent probleem ging (p. 130 MvT). De praktijk vraagt om een snelle oplossing hiervan. De voorgestelde nieuwe regels kunnen er naar de mening van de Raad toe bijdragen dat de weg in de richting van een claimcultuur in het ruimtelijk bestuursrecht wordt omgebogen.

5.4 Digitalisering van bestemmingsplannen

Een recente ontwikkeling die ook in het kader van het Voorontwerp aandacht vraagt, betreft de digitalisering van bestemmingplannen. Door digitalisering kan in beginsel sneller inzichtelijk worden wat rechtens de situatie in een bepaald gebied is, welk gebruik is toegestaan en welke beperkingen gelden. Dergelijk inzicht ontbreekt thans vaak. Digitalisering, gekoppeld aan actualisering van bestemmingsplannen, vergt een omvangrijke investering, maar uiteindelijk kunnen bestuurs- en administratieve lasten hierdoor afnemen¹². Gezien alle voordelen ervan zouden gemeenten naast de papieren versie ook een bestemmingsplan in digitale vorm moeten aanbieden. Hiervoor dient van rijkswege een doeluitkering beschikbaar gesteld te worden, waarmee voldoende financiële ondersteuning aan gemeenten wordt gegeven voor het doen van deze belangrijke investering. Ook pleit de Raad ervoor dat bij AMvB regels worden gesteld over gedigitaliseerde vastlegging van bestemmingsplannen. Immers, de voordelen ervan kunnen pas optimaal benut worden als de wijze van vastlegging voldoende gestandaardiseerd is.

¹² Peter van Noppen – Bouwvergunning via Internet; in: Binnenlands bestuur 28 september 2001

Wel wijst de Raad erop, dat het hier gaat om een technische verbetering die weliswaar een belangrijk hulpmiddel kan zijn in de praktijk, maar niet voor alle problemen rond het functioneren van bestemmingsplannen een oplossing kan bieden. In de eerste plaats biedt het geen soelaas voor de situatie waarin de ruimtelijke dynamiek zo groot is dat deze door een bestuurlijk besluitvormingsproces niet bij te houden is (vooral in binnenstedelijk gebied). In de tweede plaats kan door digitalisering weliswaar beter inzichtelijk gemaakt worden wat rechtens de situatie is, maar als deze door politieke en maatschappelijke tegenstellingen vaag en compromisachtig is, verandert digitalisering daaraan niets.

6 SAMENVATTING EN CONCLUSIE

De Raad stemt op hoofdlijnen in met de voorstellen in het voorontwerp. Hij verbindt hieraan de volgende voorwaarden. Ten eerste dient het maken van structuurvisies wettelijk verplicht te worden en dient een wettelijke koppeling te worden aangebracht tussen geldende structuurvisies en bestemmingsplan. Deze koppeling dient zodanig te zijn dat voldoende waarborg bestaat dat het bestemmingsplan strookt met de structuurvisies. Ten tweede dienen de tekst van de wet en de Memorie van Toelichting expliciet ruimte te bieden voor flexibiliteit van het bestemmingsplan. Erkend dient te worden dat er verschillende soorten bestemmingsplannen kunnen zijn, zowel plannen met accent op de beheersfunctie als plannen gericht op nieuwe ontwikkelingen, eventueel ook projectmatig. Wanneer aan deze laatste voorwaarde niet wordt voldaan, geeft de Raad er de voorkeur aan dat de wet ook een mogelijkheid voor projectmatige besluitvorming in afwijking van het bestemmingsplan (maar wel, zie hiervoor, in lijn met de structuurvisies) bevat.

Commissie Ruimtelijke Inrichting en Bereikbaarheid

Aan de Minister van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
de heer drs. J.P. Pronk
Rijnstraat 8
2515 XP Den Haag

Den Haag: 6 november 2001
Ons kenmerk: 01.16013/mgb
Bijlage(n): -
Toestelnummer: 070 3 499 517
E-Mail: mbos@gw.ser.nl
Betreft: briefadvies over het voorontwerp wet ruimtelijke ordening

Geachte heer Pronk,

U heeft de SER bij brief van 18 september 2001 gevraagd om advies uit te brengen over het voorontwerp van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro).

Dit briefadvies is toegespitst op de vraag hoe het voorontwerp zich verhoudt tot de gebiedsgerichte ontwikkelingsplanologie waarvoor de SER in zijn recente advies over de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening (publicatienr. 01/07) een procesarchitectuur heeft geschetst. Het commentaar van de SER richt zich daarmee op de volgende hoofdlijnen van het wetsvoorstel die het overzicht in paragraaf 1.9 van de Memorie van Toelichting onderscheidt:

- versterking van de positie en de actualiteit van bestemmingsplannen;
- een effectievere sturing van het Rijk en de provincies;
- intergemeentelijke samenwerking (netwerksteden) en stedelijke gebieden.

Over andere onderdelen van het voorontwerp spreekt de SER zich niet uit.

herziening WRO noodzakelijk, ook voor faciliteren ontwikkelingsplanologie

De SER onderschrijft de noodzaak van een fundamentele herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO). Hij stemt ook in met de ambities die het kabinet voor het wetsvoorstel in paragraaf 1.8 van de Memorie van Toelichting heeft geformuleerd: het scherper onderscheiden van verantwoordelijkheden; het bevorderen van een duurzame leefomgeving; het versterken van ruimtelijk samenhangende besluitvorming, een effectievere en efficiëntere doorwerking van ruimtelijk beleid; (toereikende bevoegdheden voor) een goede handhaving; vereenvoudiging van procedures en betere rechtsbescherming; een betere afstemming van ruimtelijk beleid en grondbeleid; een betere afstemming met ruimtelijk relevante regelgeving; en het inspelen op nieuwe technische ontwikkelingen.

Aan deze opsomming wil de SER één ambitie toevoegen: het faciliteren van de integrale, gebiedsgerichte ontwikkelingsplanologie en de daarbij behorende interactieve beleidsontwikkeling. In het advies *Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening* heeft de raad zijn opvattingen over ontwikkelingsplanologie uitgewerkt in een schets van een heldere

procesarchitectuur. Binnen die architectuur kan onderscheid worden gemaakt tussen publiekrechtelijk vast te leggen plannen en plannen die in het kader van een gebiedsgericht ontwikkelingsproces met betrokkenheid van private partijen en maatschappelijke organisaties tot stand komen. Een ontwikkelingsgerichte planologie verbindt beide processen interactief met elkaar; een herziene WRO moet in de bestuurlijke en juridische regelingen voorzien die dat mogelijk maken. Die samenhang maakt het ook logisch en gewenst de publieke besluitvorming over de herziening van de WRO en over de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening – die immers zelf kiest voor ontwikkelingsplanologie – goed op elkaar af te stemmen.

structuurvisies

Voor een gebiedsgerichte ontwikkelingsplanologie is het nuttig strategische visies en juridisch bindend beleid helder te onderscheiden. De SER verwelkomt de introductie van de figuur van de structuurvisie in de Wro als een middel om – in combinatie met van structuurvisies af te leiden instructies – zowel richting als ruimte te geven aan interactieve ontwikkelingsprocessen.

De Memorie van Toelichting staat terecht uitvoerig stil bij de functie en het belang van structuurvisies, maar gaat vervolgens voorbij aan de vraag of de verschillende bestuurslagen niet zouden moeten worden verplicht tot het opstellen van dergelijke gebiedsgerichte visies. Een dergelijke verplichting is in de ogen van de SER om diverse redenen gewenst:

- voor de voorspelbaarheid van het ruimtelijke beleid van de overheid en een goede verantwoording van dat beleid aan burgers, waarmee de rechtszekerheid van betrokkenen wordt gediend;
- om waarborgen te kunnen scheppen voor een goede onderlinge aansluiting van de planontwikkeling op de verschillende schaalniveaus (met instructies als schakel; zie verder onder het kopje ‘maatregelen van rijk en provincies’);
- voor het bevorderen van co-productie van beleid (tussen verschillende bestuurslagen en –sectoren);
- om een effectieve, niet-vrijblijvende samenwerking tussen gemeenten in de regio te kunnen afdwingen.

Naast integrale, gebiedsgerichte structuurvisies zullen ook in de toekomst (onder meer) door het Rijk sectorale structuurvisies worden opgesteld. Een nevenschikking van deze planvormen zou de samenhang in de planontwikkeling in gevaar kunnen brengen. De SER vindt dat de integriteit van gebiedsgerichte en sectorale structuurvisies moet worden gewaarborgd, onder meer door sectorale structuurvisies aan te kondigen in de integrale structuurvisie van de desbetreffende overheid.

Uit de Vijfde Nota komt de behoefte aan effectieve regionale samenwerking duidelijk naar voren. De schaal van veel ruimtelijke vraagstukken overschrijdt nu eenmaal de gemeentegrenzen. Het voorontwerp en paragraaf 3.4.5 van de Memorie van Toelichting spreken veel te vrijblijvend over intergemeentelijke structuurvisies als een “mogelijkheid”, gaan voorbij aan de dringende behoefte aan een omslag in de bestuurscultuur – in de richting van gemeentegrensoverschrijdende samenwerking en integrale gebiedsontwikkeling – en miskennen de cruciale bijdrage die een verplichting tot het opstellen van intergemeentelijke structuurvisies kan leveren aan het afdwingen van zo’n omslag. De Memorie van Toelichting geeft ook geen argumenten die tégen een dergelijke verplichting pleiten.

De SER onderschrijft de vaststelling in paragraaf 4.2.3 van de Memorie van Toelichting: “In lijn met het voorliggende wetsvoorstel ligt het voor de hand dat de netwerkgemeenten gezamenlijk een structuurvisie opstellen waarmee het regionale en het lokale ruimtelijk beleid op één lijn worden gebracht.” Hij vindt het dan ook passend om de verplichting tot het elke tien jaar opstellen van intergemeentelijke structuurvisies die nu geldt voor kaderwetgebieden, uit te breiden tot in ieder geval alle stedelijke gebieden¹. Deze verplichting krijgt extra betekenis door vast te leggen dat een gemeente in het vervolg voor eventuele bebouwing buiten de bebouwde kom overleg en afstemming met de buurgemeenten dient te plegen².

“Het spreekt voor zich dat indien de gemeente een structuurvisie heeft vastgesteld die visie richting geeft aan de inhoud van het bestemmingsplan”, zo stelt de Memorie van Toelichting (paragraaf 4.1.1) terecht. Een structuurvisie wordt immers geacht het vaststellende bestuursorgaan te binden. De Wro zou voorzieningen moeten treffen waardoor die bindende werking ook uitgaat van een intergemeentelijke structuurvisie op de bestemmingsplannen van de betrokken gemeenten.

maatregelen van provincies en Rijk

Het voorontwerp voorziet in een aantal maatregelen om een effectievere sturing door het Rijk en de provincies mogelijk te maken. Om te beginnen zijn Rijk en provincies bevoegd structuurvisies vast te stellen die als basis dienen voor de inzet van bestuurlijke en normatieve instrumenten. Vervolgens kunnen Rijk en provincies inhoudelijke instructies geven die bij de vaststelling van bestemmingsplannen in acht moeten worden genomen. Indien provincie of Rijk zichzelf verantwoordelijk acht voor de regie en uitvoering, kunnen gedeputeerde staten respectievelijk de minister van ruimtelijke ordening zelf het bestemmingsplan (gewijzigd) vaststellen.

De SER vindt bovenbedoelde inhoudelijke instructie in de regel de juiste manier om de ‘kaders’ die Rijk en provincie opstellen voor de ruimtelijke ontwikkelingspolitiek (zoals bedoeld in paragraaf 6.2 van het SER-advies *Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening*) tot gelding te brengen. Een dergelijke instructie zal naar de mening van de SER in beginsel moeten kunnen worden afgeleid van een vastgestelde structuurvisie. De formulering ‘in beginsel’ laat enige ruimte voor het reageren op onvoorziene omstandigheden; de bewijslast berust dan evenwel bij de overheid die zo’n instructie wil uitvoeren.

Zoals hierboven al aangeduid is de SER voorstander van een verplichting voor het opstellen van structuurvisies, ook voor Rijk en provincies. In de structuurvisie van het Rijk moet de zorg voor de ruimtelijk-economische hoofdstructuur en de ecologische hoofdstructuur alsmede voor grote nationale projecten tot uitdrukking worden gebracht. Het Rijk kan op basis van de structuurvisie rechtstreekse instructies aan gemeenten geven, maar zal er veelal voor kiezen zijn invloed via de provincie uit te oefenen.

De provinciale structuurvisie zal het grondgebied van de provincie moeten indelen in een aantal gebieden (regio’s)³. Deze regio-indeling is vervolgens bepalend voor de

¹ Zie: SER-advies *Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening*, p. 95. Gestreefd zou moeten worden naar een in beginsel landsdekkend stelsel van structuurvisies.

² Ibid., p. 84.

³ De regio-indeling zal zo nodig over de provinciegrenzen moeten heengaan (zie bijvoorbeeld de vierhoek Veenendaal – Ede – Wageningen – Rhenen). Als de betrokken provincies niet in staat zouden blijken tot de daarvoor benodigde afstemming en samenwerking, dan zal het Rijk moeten interveniëren.

samenstelling van de kringen van in het ruimtelijke ontwikkelingsproces samenwerkende gemeenten en daarmee voor de gebiedsafbakening van de intergemeentelijke structuurvisies. Bij de structuurvisie zullen ook de geldende algemene instructies voor de (samenwerkende) gemeenten moeten worden aangegeven.

- “ Het verdient aanbeveling in de Wro – duidelijker dan in artikel 4a1 lid 3 van het voorontwerp – vast te leggen dat de provincie niet alleen gemeenten maar ook kaderwetgebieden (respectievelijk nieuwe constructies voor regionale samenwerking) instructies kan geven. Instructies zouden ook betrekking moeten kunnen hebben op een fasering van te ontwikkelen gebieden.

de actualiteit van bestemmingsplannen

Het gemeentelijke bestemmingsplan is het belangrijkste instrument van ruimtelijke ordening, maar schiet in het kader van de ontwikkelingsplanologie tekort omdat het in de praktijk vooral als sluitstuk van ontwikkelingsprocessen fungeert. De SER vindt het mede met het oog op de rechtszekerheid van burgers belangrijk dat de nieuwe Wro leidt tot een duidelijker positie van bestemmingsplannen: meer sturend, faciliterend en programmerend dan – zoals nu – vooral volgend. Daarvoor is een voldoende actualiteit van bestemmingsplannen essentieel.

De SER vindt het daarom belangrijk dat de Wro gemeenten verplicht tot het vaststellen van bestemmingsplannen, ten minste eenmaal in de tien jaar, voor het gehele gemeentelijke grondgebied en dat de daartoe te volgen procedure wordt gestroomlijnd en daarmee verkort. Het vastleggen van een maximale ‘geldigheidsduur’ van tien jaar vormt overigens nog géén volledige waarborg voor een voldoende actualiteit van een bestemmingsplan. Het is daarom belangrijk dat het voorontwerp verschillende aangrijpingspunten voor het bevorderen van de actualiteit van bestemmingsplannen bevat:

- De verplichting van gemeenten jaarlijks verslag te doen van hun ruimtelijke beleid, met inbegrip van een overzicht van de actualiteit van bestemmingsplannen.
- De invoering van de mogelijkheid voor een ieder om een – slechts op inhoudelijke gronden⁴ af te wijzen – verzoek tot herziening van het bestemmingsplan in te dienen. De feitelijke betekenis van deze laatste mogelijkheid is uiteraard afhankelijk van de bereidheid van een gemeente om een dergelijk verzoek serieus in overweging te nemen. Dat betekent dat eisen moeten worden gesteld aan de deugdelijkheid van de motivering van besluiten over dergelijke verzoeken.
- Het geven van een instructie door de provincie respectievelijk het door de provincie laten vaststellen van het (gewijzigde) bestemmingsplan indien sprake is van bovengemeentelijke belangen.

In aanvulling hierop zou naar de mening van de SER ook de mogelijkheid moeten worden geopend om in geval van een bestaand bestemmingsplan dat nog toekomstbestendig is te volstaan met een procedureel relatief eenvoudige actualiteitsverklaring. Uiteraard zal het vanwege de grote achterstanden in de beschikbaarheid van actuele bestemmingsplannen ook nodig zijn reële overgangsregelingen te treffen.

Naast de actualiteit van bestemmingsplannen verdienen ook het integrale karakter (het bewaken van de samenhang in het plangebied) en de overzichtelijkheid ervan aandacht. In de praktijk worden geldende bestemmingsplannen vaak na enige tijd op onderdelen

⁴ En dus niet een mogelijk capaciteitsgebrek van de gemeente.

aangepast door zogenoemde postzegelplannen vast te leggen. Het bevorderen van de actualisering van bestemmingsplannen zou tevens deze praktijk moeten afremmen. De SER stemt in met het integreren van de leefmilieuverordening en het stadsvernieuwingsplan in het bestemmingsplan. De integratie van (leef)milieu-aspecten in het bestemmingsplan moet echter niet leiden tot een stapeling van regelingen; dat betekent dat de mogelijkheden voor een gebiedsspecifieke uitwerking van milieuregels ook daadwerkelijk moeten worden benut. Voorkomen moet ook worden dat de opstelling van bestemmingsplannen een zodanig zware exercitie wordt dat de verplichtstelling van actuele, integrale plannen voor het gehele grondgebied een nieuwe gedoogcultuur gaat oproepen. Een deel van de oplossing is de mate van detaillering van een bestemmingsplan af te stemmen op de lokale behoeften en omstandigheden. Deze blijken te verschillen al naar gelang:

- het gaat om een beheersgebied of een ontwikkelingsgebied;
- de te borgen publieke belangen;
- de mogelijkheden om te sturen via (actief) grondbeleid.

De sanctie die de Wro aan niet-tijdige actualisatie van bestemmingsplannen verbindt is die van een ‘bevrozing’ van het in het plan begrepen gebied: alle aanvragen voor vergunningen of ontheffingen die aan het bestemmingsplan moeten worden getoetst moeten worden aangehouden totdat het – al dan niet gewijzigd – is geactualiseerd. Deze consequentie lijkt op zich logisch, maar kan als sanctie het verkeerde doel treffen, namelijk vooral private partijen die part noch deel hebben aan de nalatigheid van de gemeente. Het verdient aanbeveling de sanctie op de gemeente te richten. De Memorie van Toelichting (paragraaf 5.2.2) stelt al vast dat voor de behandeling van een verzoek voor herziening van een verouderd bestemmingsplan géén leges in rekening gebracht mag worden. Het is belangrijk dit principe helder vast te leggen. Een verdergaande mogelijkheid is dat met het ‘verjaren’ van een bestemmingsplan de bevoegdheid tot wijziging ervan overgaat op de provincie (conform de opzet van artikel 4.2.1 van het voorontwerp)⁵. Ten slotte ligt het voor de hand dat private partijen die zich geschaad voelen door het ontbreken van een actueel bestemmingsplan, bij de rechter schadevergoeding van de gemeente kunnen eisen.

behoefte aan flexibiliteit

De behoefte aan flexibiliteit, aan ruimte voor ontwikkelingsplanologie, speelt vooral in de zogenoemde ontwikkelingsgebieden. In het open, interactieve ontwikkelingsproces dat de SER voor ogen heeft brengen gemeenten voor dergelijke gebieden een globaal functioneel programma – dat aangeeft welke functies in samenhang met een bouwlocatie ontwikkeld moeten worden – in dat vervolgens stapsgewijs wordt ingevuld en uiteindelijk wordt verwerkt in het bestemmingplan.⁶

Een bestemmingsplan heeft soms tussentijdse aanpassing. Op dit moment geeft artikel 19 WRO gemeenten een mogelijkheid om in afwijking van het vigerende bestemmingsplan snel en soepel in te spelen op onvoorziene maatschappelijke ontwikkelingen. In het Voorontwerp Wro vervalt artikel 19, eerste en tweede lid (de zelfstandige en aangewezen projectprocedures): er is geen mogelijkheid meer voor vrijstelling van buitenplanse afwijkingen van het bestemmingsplan. Het Voorontwerp

⁵ Daarmee zou de ‘verjaring’ van een bestemmingsplan op één lijn worden gesteld met de onderdelen van een bestemmingsplan die strijdig zijn met een gegeven instructie.

⁶ Zie: SER-advies *Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening*, pp. 94, 95 en 101-103.

blijft overigens wel voorzien in een vrijstellingsregeling voor “afwijkingen van geringe ruimtelijke betekenis”, de zogenoemde ‘planologische kruimels’ (voorheen artikel 19, derde lid)⁷.

De onderbouwing om de vrijstellingsregeling van artikel 19 WRO (eerste en tweede lid) te schrappen komt in wezen op het volgende neer:

- de nieuwe bestemmingsplanprocedure is vereenvoudigd en verkort, waardoor deze niet meer beduidend langer duurt dan de huidige artikel 19-procedure⁸;
- een ieder kan verzoeken tot een wijziging van het bestemmingsplan;
- handhaving van een vrijstellingsprocedure doet afbreuk aan het streven naar actuele bestemmingsplannen: de gemeenten wordt toch weer een vluchtweg geboden.

Daarnaast bevat het Voorontwerp nog een aantal voorzieningen voor flexibiliteit die in het bijzonder voor beheersgebieden relevant zijn:

- de zogenoemde binnenplanse ontheffing;
- de kruimelgevallenregeling (artikel 3.3.8 van het Voorontwerp);
- de tijdelijke ontheffing op basis van artikel 17 WRO (vooral bedoeld voor noodvoorzieningen).

Voor de SER is het essentieel dat een bestemmingsplan tijdig aan veranderende omstandigheden kan worden aangepast. De verkorting, in het voorontwerp van de Wro, van de bestemmingsplanprocedure is daarom heel welkom. Deze verkorting zal in de praktijk evenwel niet zonder meer kunnen worden gerealiseerd. Vooral de gemeenten zullen in de daartoe benodigde capaciteiten moeten investeren. De invoering van de Wro moet goed worden voorbereid om te kunnen waarborgen dat de in het voorontwerp in het vooruitzicht gestelde verkorting van de bestemmingsplanprocedure ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Op uitdrukkelijke voorwaarde dat tijdig de voorzieningen worden getroffen die de in het vooruitzicht gestelde verkorting van de bestemmingsplanprocedure daadwerkelijk zullen waarborgen kan de SER instemmen met de afschaffing van de huidige vrijstellingsregeling.

relatie met grondbeleid

Ruimtelijk beleid en grondbeleid hangen nauw met elkaar samen. Er is daarom behoefte aan een nauwe afstemming tussen de herziening van de WRO en de beleidsontwikkeling op basis van de Nota Grondbeleid.

Artikel 5.4.1 van het voorontwerp Wro gaat over de grondexploitatieverordening. De eerste twee leden van dit artikel zijn overeenkomstig artikel 42 WRO. Het derde lid – dat in de huidige WRO voorziet in de mogelijkheid van vrijstelling door Gedeputeerde Staten van de verplichting tot vaststelling van een exploitatieverordening – strekt tot vastlegging bij algemene maatregel van bestuur van de soort van door te berekenen kosten en van eventuele nadere regels omtrent de inhoud van de exploitatieverordening. In een afzonderlijke wet is de regeling van een grondexploitatievergunning voorzien.

⁷ Bij het opstellen van de lijst van gevallen van geringe planologische betekenis zullen tevens de door de provincies op grond van artikel 19, tweede lid, WRO aangewezen gevallen worden betrokken.

⁸ De duur van de procedures van het bestemmingsplan respectievelijk een artikel 19-vrijstelling bedraagt thans 39 tot 58 weken en maximaal 24 weken. Volgens het Voorontwerp (p. 79 van de Memorie van Toelichting) wordt de procedure teruggebracht tot 22 à 34 weken.

De SER heeft al aangegeven de voorkeur te geven aan een zogenoemde smalle exploitatievergunning die wordt verleend indien aan een drietal voorwaarden is voldaan⁹:

- afstand doen van grond voor publieke doeleinden;
- overeenstemming over kostenverhaal (inclusief binnenplanse kostenverevening);
- tegengaan van versnippering binnen het plan.

Indien alle grondeigenaren / ontwikkelaars in het plangebied bereid zijn om op basis van het programma van eisen dat geldt voor een nieuwbouw- of herstructureringslocatie¹⁰ een exploitatieovereenkomst met de gemeente te sluiten, komt in de visie van de SER de vergunningsplicht te vervallen.

In een volgende fase zou een exploitatievergunning betrekking kunnen hebben op gebieden die tot verschillende gemeenten behoren, waarbij in het kader van projectenvelopen door gemeenten en private partijen een gebiedsgerelateerde verevening van kosten en baten wordt toegepast. Als een grote meerderheid van betrokken gemeenten en private partijen het over een dergelijke verevening op regionaal niveau eens kan worden, zouden eventuele *free riders* in laatste instantie moeten kunnen worden gedwongen de blokkade van dergelijke vereveningsarrangementen op te geven.

Hoogachtend,

H.H.F. Wijffels
voorzitter

M.G. Bos
secretaris

⁹ Zie: SER-advies *Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening*, pp. 67 en 68, alsmede het SER-briefadvies 'Grondbeleid voor nieuwe bouwlocaties' d.d. 15 september 2000.

¹⁰ Zie: SER-advies *Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening*, pp. 94 en 95.