

Vergaderjaar 2002–2003

28 916

Nieuwe regels omtrent de ruimtelijke ordening (Wet ruimtelijke ordening)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

INHOUD

	Blz.		Blz.
ALGEMEEN DEEL			
Voorwoord	3		
1. Niet over één nacht ijs	7		
2. Een geordend beleid voor een goede ruimtelijke ontwikkeling	9	4. De normstelling door provincies en Rijk	37
2.1 Het begrip «ruimtelijke ordening»	9	4.1 Twee soorten van normstellende bevoegdheden voor provincie en Rijk	37
2.2 Een goede ruimtelijke ontwikkeling	9	4.2 De bevoegdheid tot het vaststellen of wijzigen van een bestemmingsplan door provincies of Rijk	38
2.3 Onderscheid tussen beleid, normstelling en uitvoering	10	4.2.1 De aard van de bevoegdheid tot het vaststellen van bestemmingsplannen door provincies of het Rijk	38
2.4 Het beginsel van het meest geschikte overheidsorgaan	11	4.2.2 De procedure en de status	39
2.5 Het ruimtelijk beleid	12	4.2.3 De aard van rijks- of provinciale bestemmingsplannen	39
2.5.1 De structuurvisie ter vervanging van de huidige plannen	12	4.2.4 Het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in verband met de invoering van een rijksprojectenprocedure (27 178)	40
2.5.2 Geen wettelijke verplichting structuurvisies	12	4.3 Normstelling door het Rijk of een provincie door middel van algemene maatregelen van bestuur of verordeningen	41
2.5.3 Structuurvisies binden alleen het eigen bestuursorgaan	14	4.3.1 Het karakter en de inhoud van de algemene regelgeving	41
2.5.4 De effectuering van de inhoud van een structuurvisie op andere bestuursniveaus	15	4.3.2 De bevoegdheid tot het stellen van algemene regels nader toegelicht	43
2.5.5 Structuurvisies en omgevingsbeleid	16	4.3.3 Algemene regels en de regionale samenwerking	44
2.5.6 Structuurvisies en regionale ruimtelijke vraagstukken	17	4.3.4 De algemene normstelling krachtens de Wro en de verhouding met milieukwaliteitseisen	45
2.5.7 Structuurvisies en de bevoegdheid tot het stellen van algemene regels of het geven van opdrachten	18	4.3.5 Internationale beleidsontwikkelingen en algemene normstelling	45
2.6 Een goede ruimtelijke ordening en de Noordzee	18	4.3.6 Algemeen verbindende voorschriften en het waterbeleid	46
3. De basisnormstelling: het bestemmingsplan	19	4.3.7 De algemeen verbindende voorschriften en andere ruimtelijk relevante wet- en regelgeving	47
3.1 Het bestemmingsplan centraal	19	4.3.8 Gebieden die landschappelijke bescherming behoeven	48
3.2 Inhoud, status en bevoegd gezag	20	4.3.9 De algemeen verbindende voorschriften, gesteld bij algemene maatregel van bestuur of provinciale verordening, en hun rechtsgevolgen	49
3.3 Bestemmingsplanverplichting voor gehele gemeentelijke grondgebied	21		
3.4 Het bestemmingsplan en het omgevingsbeleid	21		
3.5 Leefmilieuverordening en stadsvernieuwingsplan	23		
3.6 Actualiteit van bestemmingsplannen	24		
3.7 De nieuwe bestemmingsplanprocedure	26		
3.7.1 Algemeen	26		
3.7.2 Belangrijkste vernieuwingen	28		
3.8 Ontheffing en uitwerking van het bestemmingsplan	33		

	Blz.		Blz.
4.3.10		6.3	73
			73
4.3.11	49	6.3.1	73
		6.3.2	74
4.3.12	50	6.4	75
			76
4.4	51	6.5	77
4.4.1	51		77
4.4.2	51	7. Planologische organen	77
4.4.3	52	7.1	78
4.4.4	52	7.2	78
4.5	52	7.3	78
4.6			
	53	8. De toetsing van de gevolgen van het wetsvoorstel	79
		8.1	79
5. Uitvoering	55	8.2	79
5.1	55	8.3	79
5.1.1		8.4	80
	55	8.5	81
5.1.2	59		81
5.1.3		8.5.1	81
	59	8.5.2	81
5.2	60		81
5.2.1	60	8.5.3	83
5.2.2	66	8.5.4	83
5.3	68	8.6	85
5.3.1	68	8.7	87
5.3.2	70		87
		8.7.1	87
6. Handhaving en het toezicht op de uitvoering	71	8.7.2	87
6.1		8.7.3	88
	71	8.7.4	88
6.1.1		8.7.5	88
	71	8.7.6	89
6.1.2		8.7.7	89
	72	8.7.8	90
6.2	72	8.7.9	90
6.2.1	72	8.8	90
6.2.2	72		
	72	ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING	91

VOORWOORD

Alweer bijna vijf jaar geleden bracht de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) het rapport «Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek» uit¹. De WRR constateerde dat een aantal maatschappelijke ontwikkelingen noodzaakt tot wijziging van het vigerende stelsel voor de ruimtelijke ordening in ons land. De uitgangspunten voor een nieuw stelsel zouden volgens de WRR moeten zijn:

- a. een dynamische benadering van ruimtelijke ordening met als kernbegrippen differentiatie en selectiviteit. De ruimtelijke ontwikkelingspolitiek moet zijn basis vinden in een nationaal strategisch beleid op hoofdlijnen met meer ruimte voor een integratie van beleid op regionaal niveau;
- b. de directe koppeling van de ruimtelijke planvorming aan ruimtelijke investeringen en omgekeerd.

Met dit rapport droeg de WRR een oplossingsrichting aan in de behoefte die al jaren in brede kring leefde om het huidige wettelijke stelsel voor de ruimtelijke ordening te herzien.

Met het voorliggende wetsvoorstel biedt de regering een nieuw stelsel om het beleid voor een duurzame leefomgeving planologisch mogelijk te maken en te normeren. Het beantwoordt ook aan het brede bewustzijn dat wetten eenvoudig moeten en kunnen zijn zonder dat kernbeginselen zoals rechtszekerheid, gelijkheid en democratische besluitvorming in het gedrang komen. Het wetsvoorstel sluit aan bij het idee dat een dienende en ordenende overheid behoefte heeft aan daadkrachtige besluitmogelijkheden en eenvoudige, snelle procedures.

De volgende kernnoties en ambities komen samen in dit wetsvoorstel.

Bevorderen van een duurzame toekomst

De zorg voor een duurzame toekomst bindt alle politieke stromingen in ons land. Dat komt tot uitdrukking op veel beleidsterreinen, zoals die van ruimtelijke ordening, milieu, water, verkeer en vervoer, landinrichting, wonen, bedrijvigheid, cultuur- en natuurbehoud, recreatie en energievoorziening. De regelgeving op die terreinen blijkt evenwel menigmaal een effectieve «vertaling» van die zorg in de weg te staan omdat deze inhoudelijk en procedureel niet op elkaar is afgestemd. Dit wetsvoorstel zal, zoals later in deze toelichting zal blijken, veel belemmeringen bij die afstemming wegnemen en harmonisatie van wettelijke procedures bewerkstelligen. Het biedt meer mogelijkheden om ruimtelijke kwaliteitseisen en andere kwaliteitseisen met ruimtelijke implicaties van begin af aan mee te nemen in de beleidsontwikkeling, zodat de duurzame toekomst inderdaad een stap dichterbij komt.

Versterken van ruimtelijk samenhangende besluitvorming én ontwikkelingsbeleid

In de loop der jaren zijn veel voorzieningen in de Wet op de Ruimtelijke Ordening² aangebracht met als doel deze wet te verbeteren. De projectbesluitvorming heeft daarbij veel aandacht gekregen. Hoewel de ruimtelijke samenhang een van de belangrijkste kenmerken van de ruimtelijke ordening zou behoren te zijn, blijkt dat het vermogen om ontwikkelingen in hun ruimtelijke samenhang af te wegen in het gedrang is gekomen. Het wezenskenmerk van de ruimtelijke ordening behoeft daarom opnieuw versterking en dient in de nieuwe regelgeving een centrale plaats te krijgen. Tijdens het algemeen overleg met de Tweede Kamer over de discussienota Fundamentele Herziening Wet op de Ruimtelijke Ordening³ in het jaar 2000 drong de Kamer aan op een veel prominenter plaats voor het bestemmingsplan in de dagelijkse beleidsvoering. De regering onderschrijft dat verlangen en heeft dit daarom als een belangrijk uitgangspunt voor het wetsvoorstel gekozen. Dit uitgangspunt wordt overigens in een evenwichtige verhouding gebracht met een breed gewenst ruimtelijk

¹ Advies Nr. 53, Den Haag, 1998.

² Waar in deze toelichting de afkorting «WRO» wordt gebruikt is dat een aanduiding voor de huidige Wet op de Ruimtelijke Ordening. Als de afkorting «Wro» wordt gehanteerd, ziet deze op de met dit wetsvoorstel beoogde Wet ruimtelijke ordening.

³ Kamerstukken II 1999/2000, 27 029, nr. 2.
Verder te noemen: de discussienota.

dynamisch ontwikkelingsbeleid. Het wetsvoorstel voorziet in een aanmerkelijke verbetering van de uitvoeringsgerichtheid van het bestemmingsplan met de daarin opgenomen mogelijkheid van een gecoördineerde voorbereiding van besluiten die nodig zijn voor de verwezenlijking van het ruimtelijk beleid.

Naast deze meer algemene doelen bewerkstelligt het wetsvoorstel meer daadkracht en besluitvaardigheid en een grotere doelmatigheid en helderheid bij overheidsbesluiten ter zake van de ruimtelijke ordening. Bij de inrichting van het wetsvoorstel heeft als leidend beginsel gediend dat bevoegdheden de verantwoordelijkheden volgen. De belangrijkste noties daarbij zijn de volgende.

Effectievere en efficiëntere besluitvorming

Er leeft een brede maatschappelijke behoefte aan een efficiënter wettelijk instrumentarium voor het ruimtelijk beleid. De huidige plansystematiek van de WRO vertraagt dikwijls de doorwerking van nieuw beleid. De bestuurlijke last om daar versnelling in te brengen, is vaak groot. Het is daarom belangrijk dat de nieuwe Wet ruimtelijke ordening de provincies en het Rijk in staat stelt sneller duidelijkheid te verschaffen over de wijze waarop het beleid, waar die instanties verantwoordelijkheid voor dragen, in bestemmingsplannen zal worden vastgelegd. Dit draagt ook in belangrijke mate bij aan de rechtszekerheid. Maatschappelijke actoren moeten weten waar zij aan toe zijn en welk bestuursorgaan voor bepaalde beleidsonderdelen aanspreekbaar is.

Toereikende bevoegdheden

Het belang van een goede verdeling van de verantwoordelijkheden over de overheidsniveaus wordt breed onderschreven. Dit is niet alleen gewenst vanwege een effectieve besluitvorming. Het gaat er ook om dat het overheidsniveau, dat door de samenleving verantwoordelijk wordt gehouden voor de oplossing van een ruimtelijk vraagstuk, ook de bevoegdheden heeft om die verantwoordelijkheid waar te maken. Het voorliggende wetsvoorstel gaat daarom uit van het binnen de democratische rechtsstaat levende *beginsel van het meest geschikte overheidsorgaan*, hetgeen inhoudt dat normstelling geschiedt door het meest geschikte overheidsorgaan. Het meest geschikte niveau daartoe is in beginsel het laagste overheidsniveau omdat op dit niveau bij ruimtelijke normstelling beter rekening kan worden gehouden met relevante feiten en omstandigheden. Gezien de aard van de betrokken problematiek of de schaal waarop een aangelegenheid moet worden geregeld, kan aangevoelen zijn dat een hoger bestuursniveau het onderwerp doelmatiger en doeltreffender kan behartigen.

De spanning tussen de hoge ruimtedruk en de ambitie om de ruimtelijke kwaliteit van Nederland te vergroten stelt hoge eisen aan het formeel wettelijk kader en het daarin opgenomen sturingsinstrumentarium. De nieuwe wet moet naar het oordeel van de regering een goede afstemming van het ruimtelijk beleid op alle niveaus waarborgen en dient de mogelijkheid te bieden voor een effectieve sturing op de onderdelen van het ruimtelijk beleid die van nationaal of provinciaal belang worden geacht. Provincies of Rijk zullen net als in het verleden beleidsdoelen willen realiseren waarvoor zij zich verantwoordelijk achten, en die moeten doorwerken naar het ruimtelijk beleid van lagere overheden. De behoefte aan een eenduidige en consistente ruimtelijke inrichting op de drie te onderscheiden overheidsniveaus zal in de toekomst alleen nog maar groter worden. Het wetsvoorstel voorziet daarin en biedt de kaders en bevoegdheden om dat doel te bewerkstelligen. Het kent een eenduidig stelsel voor het stellen van ruimtelijke normen: enerzijds het bestemmingsplan en anderzijds algemeen verbindende voorschriften in algemene maatregelen van bestuur of provinciale verordeningen, waarmee een op alle

overheidsniveaus afgestemd en harmonieus ruimtelijk beleid kan worden vormgegeven. Het voorziet aldus ook in toereikende bevoegdheden waarmee het Rijk een adequate uitvoering, toepassing en handhaving van Europese regelgeving met een ruimtelijke dimensie in Nederland kan bewerkstelligen, zodat het Rijk zijn verantwoordelijkheid hiervoor kan waarmaken.

De handhaving van de gestelde normen en de organisatie daarvan
Gemeentelijke bevoegdheden om te handhaven blijken niet toereikend te zijn, vooral bij overtredingen die ernstige of onomkeerbare gevolgen met zich meebrengen. Het wetsvoorstel neemt de belemmering voor gemeenten om effectief te kunnen optreden weg en voorziet in adequate bevoegdheden en instrumenten. Een goede handhaving vergt tevens dat toezicht wordt uitgeoefend op de wijze waarop gemeenten hun handhavingstaak vervullen. Dit wetsvoorstel creëert eenduidige verantwoordelijkheden ten aanzien van de handhaving en het toezicht.

Vereenvoudiging van het stelsel en de procedures maar ook een efficiënte rechtsbescherming

Volgens inzicht van velen moet het beleid doorzichtig zijn en de normatieve vastlegging daarvan op een heldere wijze geregeld. Versobering van het instrumentarium en vereenvoudiging en verkorting van procedures is daarvoor de remedie. Dat is dan ook een van de belangrijkste pijlers van dit wetsvoorstel.

Omdat de te doorlopen procedures voor rechtsbescherming geen zoekplaatje voor de burgers mogen zijn en rechtszekerheid snel moet kunnen worden verkregen, dient het aantal procedures beperkt te blijven tot hetgeen werkelijk noodzakelijk is om een voldoende afgewogen rechterlijk oordeel te krijgen. Ook daarin is in dit wetsvoorstel voorzien.

Betere afstemming ruimtelijk beleid en grondbeleid

Het belang van het grondbeleid met toegesneden bevoegdheden voor de uitvoering van ruimtelijk beleid is bekend. Eerder is in het algemeen overleg met de Tweede Kamer over de discussienota aangegeven, dat het niet wenselijk is om de grondpolitiek bij de fundamentele herziening van de WRO te betrekken. De regering zal op korte termijn een specifiek wetsvoorstel met betrekking tot de grondexploitatie aan de Tweede Kamer voorleggen. Beide wetsvoorstellen voorzien in de nabije toekomst in een evenwichtig instrumentarium.

Betere afstemming met ruimtelijk relevante regelgeving

In de discussies van de afgelopen jaren hebben velen ook gepleit voor een betere afstemming van de WRO op relevante sectorwetgeving. In dat verband heeft de Tweede Kamer bij de plenaire behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de WRO in verband met de invoering van een rijksprojectenprocedure⁴ met de aanneming van de motie Spies/Van As de wens uitgesproken dat de diverse afzonderlijke wetten en regelingen met betrekking tot ruimtelijke procedures waaronder de Tracéwet, zoveel mogelijk worden geïntegreerd in de WRO⁵.

De regering hecht veel waarde aan inzichtelijkheid en eenvoud van wetgeving. De stroomlijning van de wettelijke procedures van de nieuwe Wro en harmonisatie daarvan met de Algemene wet bestuursrecht, die met dit wetsvoorstel wordt gerealiseerd, is al een grote stap voorwaarts. Het is denkbaar op de langere termijn de ruimtelijke besluitvorming over alle ruimtelijke ontwikkelingen, ongeacht het beleidsterrein, in één wettelijk kader te integreren en de Wro om te vormen tot een kaderwet voor de leefomgeving. Omdat dit technisch en inhoudelijk een ingrijpende wetgevingsoperatie betekent, vindt de regering die stap op dit moment onge-

⁴ Kamerstukken I 2002/03, 27 178, nr. 12.

⁵ Kamerstukken II 1999/2000, 27 178, nr. 27.

wenst. Het voorliggende voorstel voor een nieuwe Wro is evenwel zo opgezet dat het voor een dergelijke ontwikkeling geen belemmeringen bevat.

Gebruik maken van nieuwe technische ontwikkelingen

Recente technologische ontwikkelingen bieden nieuwe kansen voor een efficiëntere besluitvorming. Met name de digitalisering van ruimtelijke plannen vereenvoudigt en versnelt de communicatie en kan helpen procedures efficiënter in te richten. Een groot aantal gemeenten is reeds bezig bestemmingsplannen te digitaliseren. De verwachting is dat daardoor in de toekomst bestemmingsplannen qua methodiek uniformer zullen worden en steeds beter op elkaar kunnen worden afgestemd. Ook kan met behulp van deze technieken de ruimtelijke context waarbinnen de besluitvorming op onderdelen van het ruimtelijk beleid plaats vindt, beter zichtbaar worden gemaakt. Dit kan een aanzienlijke impuls geven aan de gewenste versterking van de ruimtelijk samenhangende besluitvorming. De regering heeft in het wetsvoorstel met die nieuwe technologische mogelijkheden rekening gehouden. Bij de uitvoeringsbesluiten, waaronder het nieuwe Besluit ruimtelijke ordening, zal dat concreter worden.

Een goede ruimtelijke ordening houdt niet op bij het strand

Het Nederlandse territorium strekt zich uit tot 12 zeemijlen uit de kust (ongeveer 22,2 kilometer)⁶. Binnen dat territorium is het rechtsstelsel van Nederland van toepassing. Het territorium is tot een kilometer uit de kust bestuurlijk ingedeeld, daarbuiten niet. De grenzen van de kustgemeenten en de kustprovincies zijn gesteld op 1 kilometer uit de basislijn⁷. De bevoegdheden van het Rijk gelden in beginsel voor het hele territorium. De ruimtevraagstukken op het niet bestuurlijk ingedeelde deel van de Noordzee vergen een toenemende aandacht van de regering. De bodem van de Noordzee en het water en de lucht erboven, hebben in de afgelopen decennia steeds meer functies gekregen. Ook hier neemt de ruimtedruk toe. Teneinde de ruimtevrage te accommoderen en de menselijke activiteiten op zee te ordenen, mede ter bescherming van de Noordzee, voorziet het wetsvoorstel in de mogelijkheden om ook voor dat deel van de Noordzee een specifiek ruimtelijk beleid te formuleren en zo nodig in de toekomst ook de bevoegdheden zoals die in het wetsvoorstel zijn voorzien, aan te wenden. Het vorenstaande geldt eveneens voor de Nederlandse exclusieve economische zone (EEZ).

⁶ Wet grenzen Nederlandse territoriale zee, Stb. 1985, 129.

⁷ Wet houdende regeling provincie- en gemeentegrenzen langs de Noordzeekust van de gemeente Den Helder tot en met de gemeente Sluis, Stb. 1990, 533. Bij de Maasvlakte is de grens overigens vastgesteld op 3 kilometer.

1. NIET OVER ÉÉN NACHT IJS

De huidige Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) is vastgesteld in 1962 en in werking getreden op 1 augustus 1965. Sedertdien is deze wet veelvuldig gewijzigd. Bij de behandeling van de wijziging van de WRO in 1998 spraken veel leden van de Tweede Kamer hun zorg uit over de versnippering van het ruimtelijk planningstelsel en het ontbreken van de samenhang tussen projecten en plannen⁸. De Raad van State had eerder opgemerkt dat de WRO een lappendeken is geworden⁹. Preciezer beschouwd doelde de Raad op tekortkomingen van de WRO op het gebied van wetgevingskwaliteit.

In het Algemeen Overleg met de Tweede Kamer over de wenselijkheid van een fundamentele herziening van de WRO is de Kamer toegezegd dat een voorstel voor een fundamentele herziening van de wet zou worden gedaan¹⁰. Ook deskundigen op het gebied van het ruimtelijk bestuursrecht achtten een fundamentele bezinning op de WRO gewenst. Zo werd in een verkennende notitie geconstateerd, dat in de WRO geen principiële keuze wordt gemaakt met betrekking tot de tendens tot centralisatie die voortvloeit uit de schaalvergroting. Ook de voorzieningen in de wet om het ruimtelijk relevante sectorale beleid integraal af te wegen zijn zwak. Hetzelfde geldt voor de koppeling met omgevingswetgeving. Tevens is de wet onvoldoende afgestemd op de Algemene wet bestuursrecht¹¹. Voorts is vastgesteld dat de planfiguren in de huidige wet overbelast zijn omdat ze veel verschillende functies moeten combineren. Deskundigen bepleitten verder een duidelijker verdeling van verantwoordelijkheden¹². Zo zou er één planfiguur voor meer bestuurslagen gebruikt kunnen worden. Rijk en provincies zouden óók een bestemmingsplan moeten kunnen vaststellen¹³.

Dit alles leidde in 2000 tot de toezending aan de Staten-Generaal van de discussienota over de fundamentele herziening van de WRO. De vaste commissie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer heeft op 28 juni 2000 over de nota overleg gevoerd. Tijdens dat overleg onderschreven vrijwel alle fracties de uitgangspunten van de discussienota. Vrijwel gelijktijdig met het hierboven genoemde Algemeen Overleg presenteerde de parlementaire werkgroep Vijfde Nota haar eindrapport «Notie van ruimte»¹⁴, dat een aantal aanbevelingen bevatte voor een ingrijpende herziening van de WRO.

Bij brief van 30 augustus 2001¹⁵ zond de toenmalige Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer aan de vaste commissie voor VROM van de Tweede Kamer een voorontwerp voor een geheel nieuwe Wet ruimtelijke ordening waarbij aansluiting was gezocht bij de lijnen van het genoemde Algemeen Overleg. De toelichting op dat voorontwerp bevatte een uiteenzetting over de inhoud van de discussienota en de maatschappelijke reacties erop.

Met voldoening kan worden geconstateerd dat het voorontwerp niet alleen bij de instanties die om advies zijn gevraagd, maar ook bij andere instanties, met name de gemeenten, grote belangstelling kreeg. Alle reacties die naar aanleiding van het voorontwerp zijn binnengekomen, zijn gebundeld en toegezonden aan de Tweede Kamer¹⁶. In vrijwel alle reacties werd de noodzaak van een fundamentele herziening van de WRO onderschreven. De opvattingen over de gekozen richting voor deze fundamentele herziening verschilden evenwel. In de meeste reacties werd de vereenvoudiging van de wet als een belangrijk punt gezien. Vanuit de onzekerheid over de werking van het beoogde nieuwe wettelijke stelsel in de praktijk bestond echter sterk de neiging om verschillende onderdelen nader in te kaderen en te regelen, waardoor afbreuk dreigde te worden gedaan aan de wens tot vereenvoudiging en deregulering.

⁸ Kamerstukken II 1997/98, 25 311, nr. 6 e.v.; Kamerstukken II 1998/99, 26 200 XI, nr. 51.

⁹ Raad van State, advies over het voorstel tot wijziging van de WRO met betrekking tot de uitbouw van artikel 19 tot een zelfstandige projectprocedure d.d. 17 januari 1997, Kamerstukken II 1996/97, 25 311, A, punt 1.

¹⁰ Algemeen Overleg over het kabinetsstandpunt inzake de wenselijkheid van een eventuele fundamentele herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, d.d. 28 januari 1999, Kamerstukken II, 1998/99, 26 200 XI, nr. 51.

¹¹ Lubach, D.A., De Wet op de Ruimtelijke Ordening, een verkennende notitie, Rijksplanologische Dienst, Den Haag, 1998. Deze notitie is eind 1998 naar de Tweede Kamer gezonden (zie brief aan de Tweede Kamer: Kamerstukken II, 1998/99, 26 200 XI en 25 311, nr. 41).

¹² Ridder, dr. J. de, Naar een hernieuwd ruimtelijk planningstelsel?, Publicatie voor de Vereniging voor Bouwrecht, nr. 27, Kluwer, Deventer, 1999.

¹³ Koeman, N.S.J., Naar een hernieuwd ruimtelijk planningstelsel?, Publicatie voor de Vereniging voor Bouwrecht, nr. 27, Kluwer, Deventer, 1999.

¹⁴ Kamerstukken II 1999/2000, 27 210, nrs. 1–2.

¹⁵ Kamerstukken II 2000/01, 27 029, nr. 5.

¹⁶ Brieven van de Minister van VROM van 8 en 11 november 2001 (kenmerk M431).

De VNG was het eens met de noodzaak om te komen tot de voorgestelde vernieuwing, maar was van mening dat het voorontwerp teveel geënt was op de wens te komen tot een betere doorwerking van rijks- en provinciaal beleid. Hierdoor had het voorontwerp naar de mening van de VNG een aantal centralistische trekjes en was er te weinig aandacht voor een modern en adequaat gemeentelijk instrumentarium om initiatieven te faciliteren.

Het IPO stond in hoofdlijnen positief ten opzichte van de voorstellen in het voorontwerp. De inzet en uitwerking van het voorontwerp bood kansen voor een actieve provinciale rol in het ruimtelijk beleid en het voeren van ruimtelijke ontwikkelingspolitiek. Het fundamentele karakter van de herziening en de verschillen met de huidige praktijk brachten naar het oordeel van het IPO wel met zich mee dat de voorstellen niet op alle punten helder waren en dat er onzekerheid bestond of de goede intenties in de praktijk ook op de gedachte wijze hun uitwerking zouden kunnen krijgen.

De Unie van Waterschappen was van mening dat de voorgestelde herziening van de WRO zou kunnen bijdragen aan verwezenlijking van het waterbeleid voor de 21e eeuw, maar dat de tijdige betrokkenheid van de waterbeheerder bij de toepassing van die instrumenten onzeker was.

De VROM-raad waardeerde het streven om het systeem van de ruimtelijke besluitvorming ingrijpend te herzien. De raad constateerde dat het voorontwerp een aantal belangrijke elementen bevatte, die qua intentie overeenstemden met de belangrijkste door de Raad in zijn advies «Het instrument geslepen»¹⁷ geformuleerde aanbevelingen.

De SER onderschreef de noodzaak van een fundamentele herziening en de ambities die voor het wetsvoorstel waren geformuleerd. De SER voegde daar nog aan toe dat de nieuwe Wro diende te voorzien in juridische en bestuurlijke regelingen die integrale, gebiedsgerichte ontwikkelingsplanologie en interactieve beleidsontwikkeling zouden faciliteren.

Vanuit de gemeentelijk praktijk zijn veel nuttige vragen en (detail-) opmerkingen gekomen die zijn betrokken bij de opstelling van het voorliggende voorstel van wet.

Naar aanleiding van het voorontwerp is ten behoeve van de verdere vormgeving van een aantal onderdelen van het wetsvoorstel nader onderzoek verricht. Het betreft onderzoek naar de werkbaarheid van de nieuwe bestemmingsplanprocedure¹⁸, het stelsel van algemene normstelling in de praktijk¹⁹, de gevolgen van het voorstel voor de werklast van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State²⁰ en terzake van ten onrechte verleende vergunningen²¹.

Na verwerking van de genoemde reacties en onderzoeksresultaten is op 6 februari 2002 op voordracht van de voormalige Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer een voorstel van wet met memorie van toelichting houdende nieuwe regels omtrent de ruimtelijke ordening bij de Raad van State ter advisering aangeboden. De Raad van State bracht op 12 juli 2002 zijn advies uit.

Met inachtneming van dat advies is de eerder ontwikkelde grondstructuur voor een nieuwe wet voor de ruimtelijke ordening overgenomen in het voorliggende wetsvoorstel. Wel heeft de regering een aantal inhoudelijke en technische verbeteringen ten opzichte van het voorontwerp en het bij de Raad van State aanhangig gemaakte wetsvoorstel aangebracht.

Het gevolgde voortraject heeft weliswaar tijd gekost maar heeft geleid tot een wetsvoorstel waarin veel uiteenlopende elementen tot een evenwichtig samenstel zijn gesmeed: elk onderdeel is – zoals in het vervolg van deze toelichting zal worden getoond – in een nauwe en logische samenhang verbonden met andere onderdelen. Het geheel is te zien als een legpuzzel: een stukje eruit maakt het plaatje incompleet. Of zoals de Raad van State het in zijn advies formuleerde: uit het nu ontwikkelde

¹⁷ Het instrument geslepen. Voorstellen voor een herziene WRO en voor een betere kostenverdeling bij grondexploitatie, VROM-raad, Den Haag, 2000.

¹⁸ Onderzoek uitgevoerd door mr. ing. Th. Peters en prof. mr. P.C. Gilhuis, Schoordijk instituut, Centrum voor wetgevingsvraagstukken, KU Brabant; september 2001.

¹⁹ Onderzoek uitgevoerd door J.P.A. Rijnbeek, Projectteam fundamentele herziening WRO; november 2001.

²⁰ Nijmeijer, mr. A.G.A. en mr. A.A.J. de Gier, Centrum voor Omgevingsrecht en Beleid/ NILOS, Universiteit Utrecht, «De Wro en de werklast van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State»; oktober 2001.

²¹ Advies opgesteld door prof. mr. A.J.C. de Moor-van Vugt, hoogleraar Bestuurlijk handhavingsrecht Onderzoekschool voor wetgevingsvraagstukken, KU Brabant; oktober 2001.

stelsel kunnen niet gemakkelijk elementen worden verwijderd zonder dat het hele stelsel in gevaar komt.

2. EEN GEORDEND BELEID VOOR EEN GOEDE RUIMTELIJKE ONTWIKKELING

2.1 Het begrip «ruimtelijke ordening»

Al een halve eeuw geleden is het begrip ruimtelijke ordening verwoord als «het leiding geven bij de ruimtelijke ontwikkeling van een gebied teneinde het ontstaan van een voor de gemeenschap zo gunstig mogelijk geheel te bevorderen. Daarbij dient dan te worden bedacht, dat het begrip ruimtelijke ordening ruimer is dan het uitvoeren van wettelijke voorschriften met betrekking tot de ruimtelijke ordening. Deze voorschriften geven aan de overheid specifieke bevoegdheden met betrekking tot de ruimtelijke ordening, bijvoorbeeld het vaststellen van bestemmingsplannen. Behalve die bevoegdheden hebben de regering en lokale overheden tal van mogelijkheden om een goede ruimtelijke ordening tot stand te brengen. In het bijzonder kunnen en moeten zij immers bij al hun overige activiteiten de ruimtelijke aspecten daarvan onder het oog zien en bij hun beslissingen laten meespreken»²². Deze omschrijving is nog steeds actueel.

2.2 Een goede ruimtelijke ontwikkeling

Onze samenleving is constant in ontwikkeling. De vele veranderingen van de afgelopen jaren met een toenemende ruimtebehoefte voor wonen, werken, infrastructuur, recreatie, water en natuur, zullen zich voortzetten. Het evenwicht tussen enerzijds voldoende ruimte voor maatschappelijke behoeften, en anderzijds het behoud of de verbetering van het ruimtegebruik in termen van belevingswaarde en duurzaamheid en de zorg voor kwetsbare belangen, zoals die van de sociaal zwakke groeperingen, natuur en milieu, staat onder druk. De overheid dient beide elementen te waarborgen opdat geen collectieve belangentegenstellingen ontstaan. Het bieden van fysieke ruimte en het realiseren van een duurzame ruimtelijke kwaliteit zijn beleidsmatig onlosmakelijk. Een goede ruimtelijke ontwikkeling streeft naar het bevorderen van een duurzame ruimtelijke kwaliteit in een dynamische samenleving.

De eisen die onze samenleving stelt aan de ruimtelijke kwaliteit zijn hoog. Te denken is aan kwaliteitseisen ten behoeve van de gezondheid en veiligheid van mensen en aan milieueisen in verband met stank en geluid, maar ook aan kwaliteitseisen met ruimtelijke implicaties op het gebied van het waterbeheer, de ontwikkeling van natuur en/of recreatie, de bescherming van culturele en archeologische waarden, de energievoorziening (bijvoorbeeld locaties voor windmolens). Ook de hernieuwde focus op de combinatie van werk en privé stelt eisen aan de ruimtelijke inrichting van de samenleving. Voor verschillende beleidsterreinen zijn kwaliteitsnormen geformuleerd die direct van invloed zijn op de ruimtelijke besluitvorming. Het wetsvoorstel voorziet erin dat belangen van andere beleidsterreinen kunnen worden meegewogen bij de vaststelling van bestemmingsplannen, en dat dit in bepaalde bij algemene maatregel van bestuur aan te geven gevallen zelfs verplicht zal zijn. De samenleving verwacht dat de overheid voor de oplossing van soms tegengestelde ruimteclaims goede voorwaarden schept. Een goede ruimtelijke ontwikkeling verlangt dat de overheid telkens alle in het geding zijnde belangen met een ruimtelijke dimensie afweegt en de besluitvorming over het ruimtegebruik zo inricht dat dit leidt tot een goede ruimtelijke en maatschappelijke ordening. Dit vergt een visie op, en een beschrijving van de voor het betrokken gebied wenselijk geoordeelde ruimtelijke ontwikkeling. Die beleidsvisie zal de

²² Memorie van antwoord bij de behandeling van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, Kamerstukken II 1958/59, 4233, nr. 6; p. 2.

doelstellingen, de in te zetten bevoegdheden of instrumenten en de tijdskeuzen bevatten. Voorzover noodzakelijk zullen de gemaakte keuzen hun vertaling krijgen in normstelling, waarbij aan de grond bestemmingen worden toegekend of gebruiksdoeleinden ervan worden bepaald of kwaliteitseisen of randvoorwaarden aan het gebruik ervan worden gesteld.

Het wetsvoorstel gaat uit van de behoefte tot het opstellen van een beleidsvisie, waarmee de bestuursorganen op elk niveau de mogelijkheid hebben om vanuit meerdere invalshoeken en beleidsterreinen hun verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de leefomgeving te expliciteren.

2.3 Onderscheid tussen beleid, normstelling en uitvoering

De huidige WRO gaat uit van het «besturen met visie». Daartoe zijn in de WRO planvormen opgenomen die ook normatieve onderdelen bevatten en mede daardoor via zware procedures totstandkomen. De strategische en communicatieve functie van in oorsprong als indicatief bedoelde plannen is allengs in het gedrang gekomen.

De belangrijkste ruimtelijke beleidsdocumenten van het Rijk en de provincies, de planologische kernbeslissing (pkb) en het streekplan, zijn in de loop van de tijd steeds meer belast met ongelijksoortige beleidsuitspraken, waardoor het instrument een hybride karakter hebben gekregen. Pkb en streekplan bevatten kunnen tegenwoordig vaak voor andere overheden juridisch bindende elementen bevatten. Voorts is het op dit moment gangbaar al in de fase van totstandkoming van een pkb of een streekplan een groot aantal gedetailleerde uitvoeringsaspecten van verschillende beleidsonderwerpen, veelal per gebied, vast te leggen. Mede daardoor is rond pkb's en streekplannen een web van inspraak-, toetsings- en rechtsbeschermingsprocedures gesponnen. Het gevolg daarvan is dat bij de formulering van het strategisch beleid van Rijk en provincies niet zozeer inhoudelijke afwegingen, maar procedurele vormgevingselementen bepalend zijn geworden. Het tempo van de totstandkoming van de ruimtelijke strategische visie wordt in belangrijke mate door de uitvoeringsaspecten opgehouden.

Dit geldt in gelijke mate voor het provinciale streekplan dat concrete beleidsbeslissingen kan bevatten.²³ Op het lokale niveau heeft zich een soortgelijke ontwikkeling voorgedaan ten aanzien van het gemeentelijk structuurplan.²⁴ Naarmate het plan een zwaardere procedure voor de totstandkoming krijgt, verliest het zijn communicatieve en strategische karakter.

Het rapport Notie van ruimte van de parlementaire werkgroep Vijfde Nota²⁵ benadrukt het belang van een sterke ruimtelijke visie of ruimtelijk ontwikkelingsbeeld voor de lange termijn. De werkgroep benadrukt de noodzaak van een nota over de nationale ruimtelijke ordening, waarin principiële keuzen vergezeld zouden moeten gaan van een «stevig ruimtelijk ontwikkelingsbeeld». Dit beeld moet communicatief krachtig genoeg zijn om gedurende langere tijd als referentiekader te dienen en alle uitvoeringsmaatregelen, inclusief de nationale ruimtelijke investeringsprojecten, te dragen.

Het wetsvoorstel sluit – mede gelet op de hiervoor gesignaleerde knelpunten in de praktijk – volledig aan bij deze opvatting uit de Tweede Kamer en trekt deze door naar provincies en gemeenten. De parlementaire werkgroep pleitte voorts ervoor het ruimtelijk ontwikkelingsbeeld en de uitvoeringsstrategie duidelijk te onderscheiden, zodat de uitvoering flexibel kan worden ingevuld zonder de visie geweld aan te doen. Het voorontwerp voor een Wet ruimtelijke ordening gaf concreet inhoud aan

²³ Reeds vanaf 1-1-1994 konden concrete beleidsbeslissingen in dergelijke plannen worden opgenomen, zij het dat deze toen nog werden omschreven als besluiten in de zin van artikel 1:3 Awb.

²⁴ Cebeon bv; «RO zonder poppenkast»; Amsterdam juni 1990.

²⁵ Kamerstukken II, 1999/2000, 27 210, nrs. 1–2.

deze aanbeveling. De reacties daarop gaven aan dat het onderscheid tussen een strategische visie en juridisch bindend beleid brede steun krijgt.

Het onderscheid tussen beleid, normstelling en uitvoering is een van de structuurbepalende elementen van het wetsvoorstel geworden: er is gekozen voor de vastlegging van het strategisch omgevingsbeleid in beleidsdocumenten («structuurvisies»). Het juridisch bindende, normatieve beleid wordt vastgelegd in bestemmingsplannen en in algemeen verbindende voorschriften van provincies en Rijk. Met dit onderscheid is een zuivere invulling gegeven aan de betekenis van het ruimtelijke beleidsplan, te weten: beleidskader van de vaststellende overheid en richtinggevend kader voor haar bestuurlijk handelen.

2.4 Het beginsel van het meest geschikte overheidsorgaan

Naast het elementaire onderscheid tussen beleid, normstelling en uitvoering, dat de opzet en structuur van het wetsvoorstel bepaalt, is er nog een tweede bepalend structurelement: het betreft het binnen de democratische rechtsstaat levende beginsel dat normstelling geschiedt door het meest geschikte overheidsorgaan. Het meest geschikte niveau is in beginsel het laagste overheidsniveau. De voorkeur voor decentrale normstelling binnen de democratische rechtsstaat houdt onder meer verband met de notie dat decentrale overheden meer mogelijkheden hebben om bij normstelling rekening te houden met relevante feiten en omstandigheden. De keuze voor normstelling op een hoger bestuursniveau kan aangewezen zijn indien het onderwerp van zorg niet op doelmatige en doeltreffende wijze door een lager decentraal orgaan kan worden behartigd gezien de aard van de betrokken taak, of de schaal waarop een aangelegenheid moet worden geregeld. De keuze voor een hoger bestuursorgaan kan ook ingegeven worden door de noodzaak om een onaanvaardbare rechtsongelijkheid voor burgers te voorkomen. Anders gesteld: de bevoegdheid tot normstelling volgt de verantwoordelijkheid. De spanning tussen de hoge ruimtedruk en de ambitie om de ruimtelijke kwaliteit van Nederland te vergroten stelt hoge eisen aan het formeel wettelijk kader en het daarin opgenomen sturingsinstrumentarium. De nieuwe wet moet naar het oordeel van de regering een goede afstemming van het ruimtelijk beleid op alle niveaus waarborgen. Zij dient de mogelijkheid te bieden voor een effectieve sturing op de onderdelen van het ruimtelijk beleid die van provinciaal of nationaal belang worden geacht. Provincies of Rijk zullen net als in het verleden beleidsdoelen willen realiseren waarvoor zij zich verantwoordelijk achten, en die moeten doorwerken naar het ruimtelijk beleid van lagere overheden. De behoefte aan een eenduidige en consistente ruimtelijke inrichting op de drie te onderscheiden overheidsniveaus zal in de toekomst alleen nog maar groter worden. Het wetsvoorstel voorziet daarin en biedt de kaders en bevoegdheden om dat doel te bewerkstelligen. Het kent een eenduidig en eenvoudig stelsel voor het stellen van ruimtelijke normen: het bestemmingsplan – de basisnormstelling – en de daarvoor kaderstellende normen in de vorm van provinciale verordeningen en algemene maatregelen van bestuur. Met dit stelsel kan een op alle overheidsniveaus afgestemd en harmonieus ruimtelijk beleid worden bereikt.

Onder vigeur van de regels van het wetsvoorstel zal de lokale normstelling voor het gebruik van de ruimte («bestemmingsplannen») in veruit de meeste gevallen door gemeenten blijven geschieden. De bevoegdheid tot vaststellen van bestemmingsplannen kan evenwel ook worden uitgeoefend door de provincies of het Rijk indien de aard van de betrokken belangen of de schaal van het ruimtelijke vraagstuk het lokale of provinciale niveau overstijgt.

Het voorgestelde normenstelsel voorziet ook in toereikende bevoegdheden waarmee het Rijk een adequate uitvoering, toepassing en handhaving van Europese regelgeving met een ruimtelijke dimensie in Nederland kan bewerkstelligen, zodat het Rijk zijn verantwoordelijkheid hiervoor kan waarmaken.

2.5 Het ruimtelijk beleid

2.5.1 De structuurvisie ter vervanging van de huidige plannen

In het wetsvoorstel vervangen de structuurvisies de huidige planologische kernbeslissing van het Rijk, het streekplan van de provincies en de regionale en gemeentelijke structuurplannen. Zoals ook de VROM-raad²⁶ meent, is de structuurvisie het instrument bij uitstek om ruimtelijke samenhang tot stand te brengen. Dit betekent niet dat de uitkomst van de afzonderlijk te nemen besluiten als het ware al in de structuurvisie wordt vastgelegd. Om recht te doen aan andere bij de besluitvorming te betrekken belangen, aan de bijzonderheden van concrete gevallen en aan wijzigingen in omstandigheden en inzichten, zal de structuurvisie aan de uitvoerende organen de nodige ruimte moeten laten²⁷.

Zoals ook de VROM-raad vindt, zal het gebied waarop de visie betrekking heeft een redelijke omvang moeten hebben. Ook zal de visie een bepaalde mate van globaliteit kennen om integraal de verbanden tussen de gewenste ontwikkelingen in de verschillende delen van het gebied in beeld te kunnen brengen. Dat globale, samenhangende en integrale karakter kan dienen als kader voor de gewenste ruimtelijke samenhang. De tendens bij overheden om de kwaliteit van de fysieke leefomgeving veel sterker integraal te benaderen en in één visiedocument vast te leggen, maakt een goede onderlinge afstemming van het beleid op uiteenlopende terreinen mogelijk. Omdat ruimtelijke ordening en ontwikkeling sterk verbonden zijn met leefbaarheid, duurzaamheid en milieu is het ongewenst dat de Wro precieze bepalingen bevat over de inhoud van dergelijke visies.

Eenmaal tot stand gekomen, vormt de visie voor het bestuur het vertrekpunt voor de afweging bij elke concrete ruimtelijke beslissing en voor de inzet van bestuurlijke uitvoeringsinstrumenten, zoals het vaststellen van bestemmingsplannen, het opstellen van uitvoeringsprogramma's met daarbij behorende prioriteiten en inzet van menskracht, het beschikbaar stellen van financiële middelen, het sluiten van bestuursovereenkomsten. Voor anderen maakt de beleidsvisie kenbaar tegen welke achtergrond deze beslissingen zijn ontwikkeld en vastgesteld. Ruimtelijke visiedocumenten dragen tevens bij aan de afstemming van ruimtelijke beleidsvoering op verschillende bestuursniveaus.

2.5.2 Geen wettelijke verplichting structuurvisies

De regering heeft overwogen om de structuurvisie verplicht te stellen, gelet op de adviezen en reacties daartoe van onder meer de VROM-raad²⁸, de SER²⁹ en het Interprovinciaal Overleg³⁰. De VNG daarentegen is positief over het feit dat de structuurvisies niet verplicht zijn en dat geen procedure is voorgeschreven³¹. Ook uit de reactie van de vier grootste gemeenten blijkt een positieve ondersteuning van de structuurvisie en van de afschaffing van de procedurele vereisten zoals die thans gelden voor het gemeentelijke structuurplan.

De regering heeft ervoor gekozen de structuurvisie niet verplicht te stellen. Daarbij heeft zij gelet op de volgende aspecten:

- a. de wenselijkheid van een verplichting en de bijdrage daarvan om het beoogde doel te verwezenlijken (de effectiviteit van de regeling);
- b. de neveneffecten van de verplichting;
- c. de bestuurlijke lasten van de verplichting.

²⁶ «Plannen met visie», advies over het Voorontwerp Fundamentele Herziening Wet op de Ruimtelijke Ordening, Advies 031, 6 november 2001, pagina 7.

²⁷ Zie ook de aanbeveling van de Parlementaire werkgroep 5e Nota.

²⁸ T.a.p., pagina 8.

²⁹ Briefadvies over het voorontwerp Wet ruimtelijke ordening, 6 november 2001, pagina 2.

³⁰ IPO-reactie op het voorontwerp voor een Wet ruimtelijke ordening, 29 oktober 2001, pagina 2.

³¹ VNG-reactie op het voorontwerp Wet ruimtelijke ordening, 30 oktober 2001, pag. 16.

Ad a.

Een mogelijk positief effect van een verplichting is het wegnemen van de vrijblijvendheid van het ruimtelijke beleid op de onderscheiden overheidsniveaus. Evenwel, voor de wetgever geldt al jaren dat grote terughoudendheid dient te worden betracht bij het opleggen van nieuwe planverplichtingen. Het is ook niet nodig om dat te doen. Zeker op het terrein van de ruimtelijke ordening bleek gedurende de afgelopen decennia dat alle overheidsniveaus hun beleid in visie- of plandocumenten neerleggen. De huidige WRO verplicht provincies niet tot het opstellen van streekplannen. Provincies gaan er wel toe over. Evenmin verplicht de WRO gemeenten tot het opstellen van structuurplannen, terwijl nagenoeg alle gemeenten een of meer structuurplannen of structuurvisies voor hun grondgebied of voor gedeelten daarvan hebben vastgesteld. Een wettelijke verplichtstelling blijkt derhalve niet noodzakelijk om overheidsinstanties te brengen tot een explicitering van hun ruimtelijke beleid.

Ad b.

Bij regelgeving wordt al jaren gestreefd naar zo beperkt mogelijke lasten voor de overheid. Daarbij wordt terughoudendheid betracht met het voorschrijven van beleidsplannen. Een verplichting tot het opstellen van structuurvisies zou tot een toename van de regeldichtheid van het wetsvoorstel leiden. Dat zou weer een negatieve invloed hebben op de bestuurlijke mogelijkheden en een stroperige besluitvorming in de hand werken. Ook zou een dergelijke verplichting dwingen tot het definiëren van eisen aan de inhoud van een structuurvisie, waarbij de verplichting zo concreet moet zijn dat geen ruimte wordt gelaten voor interpretatieverschillen. Zonder een precieze omschrijving zou de verplichting een symbolisch karakter krijgen en zou deze kunnen leiden tot discussies over de vraag of aan de verplichting wordt voldaan. Als dit al mogelijk zou zijn, lijkt dat toch onwenselijk: onder het begrip «structuurvisie» kan een verscheidenheid aan beleidsdocumenten en beleidsuitspraken worden begrepen. Ook diverse soorten van kaartbeelden, van indicatieve globale schetsen tot uitgewerkte ontwikkelingskaarten of schema's, kunnen daarvan onderdeel vormen.

Het wetsvoorstel biedt nu een duidelijk stelsel, met op gemeentelijk niveau slechts twee planologische instrumenten: de structuurvisie voor de ontwikkeling van het beleid, en het bestemmingsplan voor het op een ruimtelijk samenhangende wijze vastleggen van dat beleid in juridisch bindende bestemmingen, regels en normen. Een verplichting tot het opstellen van structuurvisies en bestemmingsplannen zou op gemeentelijk niveau leiden tot twee verschillende verplichte plandocumenten ten aanzien van de bestemming van gronden en bouwwerken.

Ad c.

De status die een wettelijke verplichte structuurvisie zou krijgen, zou impliceren dat ook voor de totstandkoming daarvan procedurebepalingen in de wet zouden moeten worden opgenomen. De les van de procedurebepalingen die de huidige wet stelt aan streekplannen en structuurplannen, leert dat dergelijke bepalingen de totstandkoming van die plannen belemmeren en vertragen. Voor de totstandkoming van provinciale omgevingsplannen blijken de uiteenlopende procedurebepalingen in de betrokken wetten complicerend. Ook op gemeentelijk niveau wordt dikwijls gezocht naar andere visiedocumenten dan structuurplannen, omdat de wettelijke bepalingen andere eisen stellen dan die, welke de gemeentelijke overheid, gelet op de inhoud en status van het visiedocument, voor ogen staan.

Bovendien zal de wet bij een verplichtstelling moeten voorzien in een bepaalde mate van sanctionering van de inhoudelijke en procedurele bepalingen. Daarbij kan worden gedacht aan bevoegdheden voor andere overheidsniveaus om in te grijpen indien niet aan de inhoudelijke bepa-

lingen wordt voldaan, aan beroepsmogelijkheden voor burgers, of aan andere sanctiemodellen³². Ook ten aanzien daarvan vindt de regering dat lasten die verband houden met het toezicht op de naleving en met de handhaving van de regeling, en de lasten die voortvloeien uit de rechtsbescherming, niet opwegen tegen mogelijke voordelen van een verplichte regeling van structuurvisies.

Daarom heeft de regering afgezien van een verplichting tot het opstellen van structuurvisies.

2.5.3 Structuurvisies binden alleen het eigen bestuursorgaan

In de opzet van het wetsvoorstel binden structuurvisies het vaststellende bestuursorgaan en hebben zij primair een intern structurerende functie: de uitvoerende organen zullen bij het nemen van besluiten de structuurvisie als leidraad nemen en in beginsel dienovereenkomstig handelen. Juist dan wordt de eenheid van het ruimtelijk beleid bewerkstelligd. Het geeft andere overheden, maatschappelijke organisaties, burgers en bedrijven inzicht in de gedragslijnen die zij van de vaststellende overheid kunnen verwachten. De bekendmaking van de structuurvisie betekent, dat dit document door het vaststellende overheidsorgaan bij de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden zal worden gehanteerd als referentiekader. Ook andere overheden moeten kunnen vertrouwen op dit kader als zij de structuurvisie bij de ontwikkeling van hun beleid in beschouwing willen nemen. Voor het vaststellende overheidsorgaan impliceert dit dus, dat het bestuurlijk zorgvuldig zal moeten handelen als het van het in de structuurvisie geformuleerde beleid wil afwijken. Die zorgvuldigheid zal er in moeten bestaan dat de voorgenomen afwijking van een goede (ruimtelijke) onderbouwing zal moeten zijn voorzien (het motiveringsbeginsel). Anders dan bij normstellende besluiten, die in juridische zin jegens andere overheden gericht zijn op rechtsgevolg, is bij structuurvisies dus alleen sprake van zelfbinding voor de vaststellende overheid.

In diverse reacties op het voorontwerp, waaronder die van het Interprovinciaal overleg, werd in overweging gegeven in het wetsvoorstel op te nemen dat bestemmingsplannen gebaseerd dienen te zijn op een actuele structuurvisie of een vergelijkbare constructie, waarmee een koppeling wordt gelegd tussen de bestemmingsplannen en de structuurvisie. De regering heeft die ideeën niet overgenomen. Naar haar oordeel stuit een dergelijke formeel-wettelijke koppeling van bestemmingsplannen en structuurvisies op dezelfde inhoudelijke bezwaren als welke hierboven uiteen zijn gezet over de verplichte structuurvisie. Bovendien zou een dergelijke inhoudelijke koppeling wederom een niet beoogde noch noodzakelijke juridisering van de structuurvisie kunnen veroorzaken, die het wetsvoorstel juist beoogt te voorkomen. Met een dergelijke koppeling zou immers aan de rechter de beoordeling kunnen worden voorgelegd of (onderdelen van) een bestemmingsplan een basis vinden in een voorafgaande structuurvisie. Deze mogelijke toets zou het bestuur wederom in een positie dwingen waarin het een uitputtende beschrijving van alle toekomstige modaliteiten in een structuurvisie moet opnemen, opdat de bevoegdheid tot het vaststellen van bestemmingsplannen en regels niet wordt beperkt.

De regering stelt zich op het standpunt dat de gemeenteraad zelf als vaststellend orgaan van zowel structuurvisies als bestemmingsplannen moet beoordelen of een bestemmingsplan voldoende grond vindt in een structuurvisie. Blijkt op een onderdeel een afwijking van een structuurvisie noodzakelijk dan zal dat in de toelichting bij het bestemmingsplan en in de motivering van dat besluit kunnen blijken.

In dit verband kan de vraag rijzen hoe de structuurvisie zich verhoudt tot het begrip «beleidsregels» in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en in welke gevallen of onder welke condities zo'n structuurvisie of onderdelen

³² Zie in dit verband de vergaande sancties die de VROM-raad adviseert in zijn Advies «Plannen met visie», pag. 8.

daarvan zijn aan te merken als beleidsregels. De Awb bepaalt dat onder een beleidsregel wordt verstaan: een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan³³. Beleidsregels kunnen door een bestuursorgaan worden vastgesteld «met betrekking tot een hem toekomende of onder zijn verantwoordelijkheid uitgeoefende, dan wel door hem gedelegeerde bevoegdheid.»³⁴ Uitgaande van deze definitie en de genoemde beperkende bepaling kan worden gesteld dat een structuurvisie in het algemeen niet valt onder het begrip «beleidsregel» van de Awb. Het is overigens niet onmogelijk dat bijzondere passages van een structuurvisie kunnen worden aangemerkt als een beleidsregel. De memorie van toelichting bij de Awb stelt daarover: «Vorm en aanduiding van een schriftelijk stuk zijn niet beslissend voor de vraag of dat stuk als een besluit kan worden aangemerkt. Het is dus mogelijk dat een beleidsregel is opgenomen in een stuk dat wordt aangeduid als beleidsnota, circulaire of zelfs als brief. Daarbij moet dan wel bedacht worden, dat een besluit eerst in werking kan treden nadat het overeenkomstig de voorschriften van afdeling 3.6 is bekendgemaakt (art. 3:40)».³⁵ «Maar», zo stelt dezelfde memorie van toelichting, «in de praktijk zullen de beleidsuitspraken in plannen (...) niet snel aan de elementen van deze begripsomschrijving voldoen. Niet iedere uitspraak over toekomstig beleid is een beleidsregel. Naar de inhoud moet het gaan om een algemene, voor herhaalde toepassing vatbare, regel voor het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan. (...) Het moet gaan om regels die zich er naar hun inhoud en strekking toe lenen om jegens betrokkenen als rechtsregels te worden toegepast. Beleidsuitspraken in plannen hebben doorgaans een globaler karakter.»³⁶

De mogelijkheid dat een structuurvisie op onderdelen soms meer is dan een inhoudelijk richtsnoer voor de uitvoering en dat die onderdelen zouden kunnen worden aangemerkt als beleidsregels in de zin van de Awb, behoeft nog niet tot de conclusie te leiden dat de gehele structuurvisie of de betreffende elementen ook als beleidsregels in de zin van de Awb moeten worden aangemerkt. Onder de Awb-definitie vallen alleen de expliciete, in een daartoe strekkend besluit neergelegde, regels. Als in een structuurvisie de expliciete bedoeling is geformuleerd dat specifieke passages als beleidsregels worden aangemerkt, zullen deze als beleidsregels in de zin van de Awb gelden en voor beroep in aanmerking komen als artikel 8:2, aanhef en onder a, van de Awb komt te vervallen (de vijf-jarentermijn van art. IVA van de overgangs- en slotbepalingen is in 1998 verlengd). Om ieder misverstand uit te sluiten over de vraag of een structuurvisie als een voor bezwaar en beroep vatbaar Awb-besluit zou kunnen worden aangemerkt, worden structuurvisies bij de Invoeringswet op de negatieve lijst van de Awb geplaatst.

2.5.4 De effectuering van de inhoud van een structuurvisie op andere bestuursniveaus

Voor het Rijk en de provincies zal de effectuering van het ruimtelijk beleid, zoals neergelegd in een structuurvisie, dikwijls mede gestalte moeten krijgen door een actieve medewerking van bestuursorganen van andere, onderliggende bestuursniveaus. Die medewerking en realisatie kan bewerkstelligd worden door middel van bestuurlijk overleg, onderlinge afspraken en overeenkomsten, of met gebruikmaking van financiële middelen of andere flankerende instrumenten. Bestuurlijke medewerking van andere overheidsniveaus kan sterk worden bevorderd door al tijdens het totstandkomingsproces van de structuurvisie te investeren in horizontale en verticale afstemming en coördinatie van beleid. Op het nationale niveau biedt het betrekken van belanghebbende departementen bij de voorbereiding van een structuurvisie onder meer de mogelijkheid reke-

³³ Artikel 1:3, vierde lid, Awb.

³⁴ Artikel 4:81, eerste lid, Awb.

³⁵ Kamerstukken II 1993/94, 23 700, nr. 3, pag. 107.

³⁶ Op.cit., pag. 113–114.

ning te houden met ruimtelijk relevante omgevingsaspecten waar deze departementen primair verantwoordelijk voor zijn, en met het beleid dat daarvoor geldt. Het bewerkstelligt aldus een samenhangend ruimtelijk beleid op rijksniveau. Dit bevordert tevens de kenbaarheid van het beleid voor andere overheden en instanties. Ook voor afstemming en coördinatie van beleid tussen verschillende overheidsniveaus biedt deze manier van handelen voordelen. Enerzijds geeft het mogelijkheden om rekening te houden met beleidsontwikkelingen waar andere overheden verantwoordelijkheid voor dragen; anderzijds biedt het de mogelijkheid om met anderen afspraken te maken over de wederzijdse inhoudelijke afstemming van beleid.

Ook op provinciaal niveau biedt een structuurvisie goede mogelijkheden om het beleid op andere terreinen die voor de kwaliteit van de ruimte van belang zijn, af te stemmen. Een dergelijke integrale benadering van ruimtelijke kwaliteit past ook goed in de ontwikkelingen op provinciaal niveau met omgevingsplanning. De structuurvisie heeft in die optiek potentieel dus ook meer te bieden dan thans het streekplan.

Naast de genoemde bestuurlijke mogelijkheden om het beoogde ruimtelijke ontwikkelingsbeleid te realiseren biedt het wetsvoorstel het Rijk en de provincies de bevoegdheid om de echt belangrijke beleidsonderdelen daarvan op te nemen in juridisch bindende regelingen: het betreft de bevoegdheid tot het vaststellen van bestemmingsplannen en van algemeen verbindende voorschriften. Hoofdstuk 4 van deze toelichting gaat daar uitgebreid op in.

Ook op gemeentelijk niveau kan een structuurvisie van veel nut zijn. Het biedt de mogelijkheid om een integrale ruimtelijke visie op de leefomgeving te ontwikkelen, waarin de samenhang met andere, aanverwante beleidssectoren, waaronder het beleid voor milieu, waterhuishouding, verkeer en vervoer e.a., zichtbaar kan worden gemaakt. Als een gemeente over een dergelijke visie beschikt, kan deze de gemeente bij het opstellen van een bestemmingsplan input leveren voor het toekennen van bestemmingen en voor het gebruik van grond en bebouwing, en goed dienen als ruimtelijke onderbouwing voor het verlenen van ontheffingen. Ook kan een structuurvisie richting geven aan de wijze waarop het gemeentelijk grondgebied wordt ontwikkeld en aan de eisen die daaraan gesteld worden. Daarbij kan in relatie tot de beoogde functies voor het gebied rekening worden gehouden met de milieubelasting ervan. Op deze wijze ingevuld, biedt een structuurvisie dan tevens een basis voor het gemeentelijk milieubeleid.

2.5.5 Structuurvisies en omgevingsbeleid

De aan het ruimtelijk orderingsbeleid sterk verbonden thema's van leefbaarheid, duurzaamheid en milieu worden op alle bestuursniveaus steeds meer in samenhang aangepakt. Voorbeelden zijn de ontwikkeling van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) en de experimenten in de ROM-gebieden. Ook op provinciaal niveau is en wordt op verschillende wijzen ervaring opgedaan met provinciale omgevingsplannen. In het kader van het MDW-project Harmonisatie Planprocedures³⁷ is gebleken dat de daarvoor in de Wet milieubeheer, de Wet op de waterhuishouding, de Planwet verkeer en vervoer en de Wet op de Ruimtelijke Ordening getroffen afstemmingsvoorziening die in het spraakgebruik bekend staat als de haasje-over-constructie in de praktijk te complex is. In een naar aanleiding van dit rapport in voorbereiding zijnd wetsvoorstel tot wijziging van de hiervoor genoemde wetten zal de wettelijke mogelijkheid worden geboden om de bij de haasje-over-afstemmingstechniek betrokken provinciale plannen in één plan te integreren en zal de haasje-over-constructie worden afgeschaft.

Van de in het wetsvoorstel geregelde bevoegdheid tot het maken van een

³⁷ Rapport «Te veel van het goede» van de MDW-werkgroep Harmonisatie Planprocedures, onder voorzitterschap van prof. mr P.J.J. van Buuren, Den Haag, augustus 2000.

structuurvisie kan een sterke impuls uitgaan voor een integrale benadering van de leefomgeving. De mogelijkheid tot het opstellen van een structuurvisie biedt alle ruimte voor het daarin opnemen van een omgevingsvisie waarin voor een brede benadering van de fysieke leefomgeving kan worden gekozen. Eventuele belemmeringen die voortvloeien uit andere wetgeving zullen in het kader van de Invoeringswet nader worden bezien en zo mogelijk worden weggenomen.

2.5.6 Structuurvisies en regionale ruimtelijke vraagstukken

Veel vraagstukken op het terrein van ruimtelijke ordening overschrijden de lokale of gemeentelijke grenzen. Dat geldt overigens ook voor volkshuisvesting, verkeer en vervoer, economische ontwikkeling van, en locatiekeuzen voor (grootschalige) bedrijven en maatschappelijke voorzieningen, milieubeleid en grondbeleid. In de stedelijke gebieden zijn de gemeentegrens overschrijdende vraagstukken over het algemeen manifester, waardoor een op elkaar afgestemd planologisch beleid des te meer wenselijk is.

Een evenwichtige beantwoording van die vraagstukken vergt van elke gemeente een regionale oriëntatie en dikwijls ook een regionale strategische aanpak. Dat vergt afstemming op een hoger schaalniveau dan de afzonderlijke gemeenten. Ook in de meer landelijke gebieden spelen bovengemeentelijke ruimtelijke vraagstukken, zoals de vraag hoe de behoeften aan glastuinbouw, veeteelt, recreatie of natuur kunnen worden geaccommodeerd.

De huidige Wet gemeenschappelijke regelingen biedt in de meeste gevallen toereikende mogelijkheden om op vrijwillige basis binnen regionale samenwerkingsverbanden te komen tot een gemeenschappelijk ruimtelijk beleid in het betreffende samenwerkingsgebied. De behoefte aan een bovenlokale strategische visie zal in de toekomst steeds manifester worden. In verstedelijkte gebieden is sprake van een specifieke afstemmingsproblematiek terzake van woningbouw, werkgelegenheid, sport- en recreatievoorzieningen, groenstructuren en infrastructuur. De regering onderkent dat juist in en rondom de grotere steden de noodzaak bestaat voor een gebiedsgerichte aanpak van bovenlokale vraagstukken. Voor deze regio's waarin de samenwerking bij en de afstemming van het ruimtelijk beleid urgent is, acht het kabinet meer verplichtende samenwerking noodzakelijk op basis van een uitbreiding van de Wet gemeenschappelijke regelingen. In de beleidsnotitie Wgr-plus³⁸ is daarvoor het kader geschetst.

De regering hecht belang aan een goede samenwerking van gemeenten, zowel in de sterk verstedelijkte zones als in de plattelandsgebieden, zodat een gezamenlijke visievorming op de ruimtelijke ontwikkeling van het stedelijk netwerk en van de andere gebieden tot stand komt. Daarbij gaat het met name om woon- en werklocaties, de regionale economische ontwikkeling, en de recreatieve en groene gebieden. Ook gezamenlijke ruimtelijke uitvoeringsprogramma's zijn wenselijk. Waar dat aan de orde is kunnen gemeenten gezamenlijk het regionale en het lokale ruimtelijk beleid op één lijn brengen. Van een dwingende intergemeentelijke afstemmingsregeling van bestemmingsplannen heeft de regering afgezien. De vormgeving van die samenwerking (van strategische allianties tot verplichtende samenwerkingsafspraken, neergelegd in een gemeenschappelijke regeling krachtens de Wet gemeenschappelijke regelingen) wil de regering overlaten aan de decentrale overheden. Het voorliggende wetsvoorstel biedt een toereikende opzet om de ruimtelijke besluitvorming op regionaal niveau af te stemmen. Waar gemeenten niet in staat blijken te zijn intergemeentelijke strategische visie te ontwikkelen of zich onttrekken aan de mogelijk voor een gemeente onaantrekkelijke uitkomst van een regionaal afwegingsproces, zal de provincie haar verantwoordelijkheid kunnen nemen. De provincie is in beginsel het aangewezen bestuurlijke

³⁸ Kamerstukken II 2002/03, 28 756, nr. 1.

niveau voor bovenlokale ruimtelijke vraagstukken en ontwikkelingen. Vanzelfsprekend is dat een provinciebestuur in gevallen waarin zij ziet dat een bovenlokaal beleid niet van de grond komt, door middel van bestuurlijk overleg de gemeenten op hun verantwoordelijkheid zal wijzen, en hen zal aansporen om tot een regionaal ruimtelijk beleid te komen. In regio's waar de noodzaak voor een regionale beleid manifest is maar dat om welke reden ook ontbreekt, zal het provinciaal bestuur zijn verantwoordelijkheid kunnen nemen door zelf voor de desbetreffende gedeelten van provincie een structuurvisie vast te stellen.

Het voorliggende wetsvoorstel heeft voor de toekomstige wettelijke regeling voor de meer verplichtende samenwerking in stedelijke gebieden een apart hoofdstuk gereserveerd. Dat hoofdstuk zal worden ingevuld bij het wetsvoorstel, dat de Kaderwet bestuur in verandering zal vervangen.

2.5.7 Structuurvisies en de bevoegdheid tot het stellen van algemene regels of het geven van aanwijzingen

De structuurvisie van provincie of Rijk kan ook specifieke beleidsonderdelen bevatten waarvoor die vaststellende overheid zich primair verantwoordelijk acht. Voor die beleidsonderdelen dienen het Rijk en de provincies de bevoegdheid te hebben aan de uitoefening van bevoegdheden van de andere overheden eisen te stellen. Het wetsvoorstel voorziet daarin door het Rijk en de provincies de bevoegdheid toe te delen algemeen verbindende voorschriften te stellen door middel van algemene maatregelen van bestuur of provinciale verordening. Ook voorziet het wetsvoorstel in de bevoegdheid tot het geven van specifieke aanwijzingen. Over de inhoud daarvan, over het daarmee te bereiken doel en over de wijze waarop die bevoegdheden zullen worden aangewend, zal een structuurvisie zich kunnen uitlaten. Ook ten aanzien van deze bevoegdheid heeft de regering niet gekozen voor een wettelijke koppeling daarvan aan de inhoud van een daaraan voorafgaande structuurvisie. Ook daarvoor gelden de overwegingen zoals die hierboven uiteen zijn gezet. Bovendien kunnen zich onverwachte situaties voordoen waarin de noodzaak van algemene normstelling of een specifieke aanwijzing onmiskenbaar en acuut is. Voorbeelden uit het recente verleden zijn de hoogwaterproblematiek, de dierziekten en de externe veiligheid (vuurwerk, LPG).

2.6 Een goede ruimtelijke ordening en de Noordzee

Het Nederlandse territorium strekt zich uit tot 12 zeemijlen uit de kust (ongeveer 22,2 kilometer)³⁹. Binnen dat territorium is het rechtsstelsel van Nederland van toepassing (territorialiteitsbeginsel). Het territorium is tot een kilometer uit de kust bestuurlijk ingedeeld. De grenzen van de kustgemeenten en de kustprovincies zijn gesteld op 1 kilometer uit de basislijn⁴⁰. De bevoegdheden van het Rijk gelden voor het hele territorium. De strook vanaf 1 kilometer uit de kust tot de grens van het Nederlandse territorium is bestuurlijk niet ingedeeld.

De ruimtevraagstukken op het niet bestuurlijk ingedeelde deel van de Noordzee zijn groot. De bodem van de Noordzee en het water en de lucht erboven, hebben in de afgelopen decennia steeds meer functies gekregen. Ook hier neemt de ruimtedruk toe. De huidige en toekomstige functies leggen beperkingen op aan de andere gebruiksmogelijkheden van de zee. Het accommoderen van de ruimtevrage en het ordenen van menselijke activiteiten op zee is een zaak van zorgvuldig combineren van functies. Het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid dat de verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor een goede ruimtelijke ordening ook van toepassing kunnen zijn op het niet bestuurlijk ingedeelde gebied van de Noordzee dat behoort tot het Nederlandse territorium, alsmede op het deel van de Noordzee waarvoor sedert 28 april 2000 een Nederlandse exclusieve economische zone (EEZ) is ingesteld⁴¹.

³⁹ Wet grenzen Nederlandse territoriale zee, Stb. 1985, 129.

⁴⁰ Wet houdende regeling provincie- en gemeentegrenzen langs de Noordzeekust van de gemeente Den Helder tot en met de gemeente Sluis, Stb. 1990, 533. Bij de Maasvlakte is de grens overigens vastgesteld op 3 kilometer.

⁴¹ Rijkswet instelling exclusieve economische zone, in werking getreden bij het Besluit grenzen Nederlandse exclusieve economische zone, Stb. 2000, 167.

Het wetsvoorstel maakt het reeds mogelijk een structuurvisie voor het hiervoor aangeduide gebied vast te stellen. Bij algemene maatregel van bestuur kan voorts worden bepaald dat voor dat gebied een rijksbestemmingsplan kan worden vastgesteld. Bij die algemene maatregel van bestuur kunnen voorts de bestuursorganen, bijvoorbeeld de Minister van Verkeer en Waterstaat, worden aangewezen die de in het wetsvoorstel opgenomen bevoegdheden in de niet bestuurlijk ingedeelde gebieden uitoefenen. Daarbij kan worden gedacht aan de handhavingsbevoegdheden die nodig zijn om het toezicht op de naleving van de in die bestemmingsplannen opgenomen regels inhoud te geven. De bedoelde algemene maatregel zal worden voorbereid in overeenstemming met de Minister die belast is met Noordzeeaangelegenheden.

Voorzover de inzet van de bevoegdheid tot het vaststellen van een rijksbestemmingsplan voor de bedoelde gebieden in de toekomst nodig wordt geacht, is daarvoor een algemene maatregel van bestuur als zoëven bedoeld nodig.

Zoals in het stappenplan wettelijke bescherming exclusieve economische zone is verwoord⁴², zijn de betrokken bewindslieden vooralsnog van mening dat in de EEZ voldoende instrumentarium beschikbaar is voor ruimtelijke ordening. Met de bestaande wetgeving ten aanzien van de mijnbouw, ontgrondingen en waterstaatswerken en de voorziene wijziging van de Wet milieubeheer ten aanzien van de milieu-effectrapportage en de van toepassing verklaring van de Natuurbeschermingswet en de Floraen Faunawet in de EEZ wordt naar huidige inzicht in een toereikend wettelijk kader voor activiteiten binnen de EEZ voorzien.

3. DE BASISNORMSTELLING: HET BESTEMMINGSPLAN

3.1 Het bestemmingsplan centraal

De ruimtelijke ordening heeft als doel zo gunstig mogelijke voorwaarden te creëren voor het gebruik en de ontwikkeling van een bepaald gebied. Dat gebeurt door het toekennen van een bestemming aan de gronden in het bestemmingsplan (met inbegrip van de ondergrond op verschillende niveaus en water) en het geven van regels voor het gebruik van de grond en van de zich daarop bevindende bouwwerken. Het bestemmingsplan is dus het centrale normstellende document voor de ruimtelijke ordening. In januari 2000 benadrukte vrijwel de gehele Tweede Kamer de waarde van de dubbele functie van het bestemmingsplan: de *sturingsfunctie* in die zin dat het plan gewenst gebruik van de grond bevordert en ongewenst gebruik tegengaat en de *waarborgfunctie* in die zin dat het de juridische basis verschaft voor de overheid, de burgers en het bedrijfsleven ten aanzien van wat wel of niet is toegestaan in een bepaald gebied. De Tweede Kamer gaf aan dat het bestemmingsplan zijn centrale positie in het ruimtelijk planstelsel dient te behouden en dat het wetsvoorstel maatregelen zou dienen te bevatten om deze centrale positie te versterken⁴³. Het wetsvoorstel versterkt de centrale functie van het bestemmingsplan door middel van de volgende maatregelen:

- verplichte vaststelling van bestemmingsplannen voor het gehele grondgebied van de gemeente;
- integratie van de leefmilieuverordening en het stadsvernieuwingsplan in het bestemmingsplan;
- verbetering van de uitvoeringsgerichtheid, door het mogelijk te maken dat een bestemmingsplanbesluit wordt gekoppeld aan voor de verwezenlijking daarvan noodzakelijke andere besluiten (een nieuwe coördinatieprocedure);
- sterke vereenvoudiging en verkorting van de procedure om bestem-

⁴² Bijlage bij de brief van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 14 maart 2003, Kamerstukken II 2002/03, 28 600 XII, nr. 89.

⁴³ Algemeen Overleg met de vaste commissie voor VROM op 28 juni 2000, Kamerstukken II 1999/2000, 27 029, nr. 3.

- mingsplannen aan te passen zodat de veelvuldig toegepaste buitenplanse vrijstelling overbodig wordt;
- bevordering van de actualiteit van bestemmingsplannen.

3.2 Inhoud, status en bevoegd gezag

Onder de term «bestemmingsplan» kunnen uiteenlopende typen van bestemmingsplannen worden begrepen: van plannen met globale uit te werken bestemmingen tot plannen met gedetailleerde bestemmingen, en mengvormen daartussen⁴⁴. Er is een aantal factoren, dat de keuze van de mate van globaliteit versus detaillering en van flexibiliteit versus starheid bepaalt⁴⁵. Van grote invloed zijn het type van het bestemmingsplangebied (buitengebied, bedrijventerrein, bestaande woonwijk, kerngebied), de algemene doelstellingen van het betreffende bestuur, de gestelde doelen (flexibiliteit, rechtszekerheid), de traditie binnen de gemeente of het betreffende gebied en de deskundigheid van de ambtenaren of het ingeschakelde externe bureau.

Het wetsvoorstel maakt globale en flexibele vormen van bestemmingsplannen mogelijk. Bestemmingsplanautoriteiten kunnen, indien zij dat wensen, het beleidsmatige en programmatische karakter van bestemmingsplannen versterken. Het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid om in het bestemmingsplan ook kwaliteitseisen op te nemen. De geheel vernieuwde en verkorte procedure voor de vaststelling en wijziging van bestemmingsplannen versterkt de mogelijkheden voor een dynamische aanpak van nieuwe of onverwachte ontwikkelingen. Indien de bestemmingsplanautoriteit een binnenplanse wijzigingsbevoegdheid of vrijstellingsbevoegdheid wenselijk oordeelt, voorziet het wetsvoorstel eveneens in die mogelijkheid. Globalere planvormen, waarbij in het algemeen niet het exacte ruimtelijke beeld maar de ruimtelijke ontwikkelingsvisie centraal staat, geven de mogelijkheid tot een optimale bewaking van de ruimtelijke kwaliteit, zoals die in het plan of in de daaraan voorafgaande structuurvisie is vastgelegd.

Het wetsvoorstel brengt geen wijziging in de inhoud van het bestemmingsplan. Het bestemmingsplan bevat een kaart of een daarmee vergelijkbare in informatiedrager waarop de verschillende bestemmingen zijn aangegeven, en regels en ruimtelijk relevante (kwaliteits)eisen ten aanzien van de bebouwing en het gebruik van de grond en de bouwwerken in verband met de bestemming. Het plan gaat vergezeld van een toelichting met een uiteenzetting over de uitvoering van het plan en de ruimtelijk relevante kwaliteitseisen, bijvoorbeeld op het gebied van water-, milieu- en natuurbeheer, economische en sociale ontwikkeling, behoud van archeologische en culturele waarden.

⁴⁴ Zo ook de VNG-reactie op Voorontwerp Wet ruimtelijke ordening, Den Haag, 30 oktober 2001, blz. 18 t/m 27.

⁴⁵ Globaliteit en flexibiliteit zijn verschillende begrippen. In een globale regeling zijn veel activiteiten zonder nadere toetsing toegelaten. Alleen die activiteiten zijn verboden die uit een oogpunt van goede ruimtelijke ordening in het betreffende plangebied niet kunnen worden toegelaten. Binnen een globale regeling is meestal een nadere sturingsmogelijkheid ingebouwd (uitwerkingsbevoegdheid of nadere eisen). Een flexibele regeling laat zonder nadere toetsing alleen die activiteiten of bouwwerken toe, waarvan zeker lijkt dat die uit een oogpunt van goede ruimtelijke ordening geen bezwaar ontmoeten. Andere activiteiten of bouwwerken zijn verboden maar kunnen, als er in het concrete geval geen bezwaar bestaat, alsnog worden toegelaten aan de hand van een nadere beoordeling.

Het bestemmingsplan is een besluit van algemene strekking. De aan het bestemmingsplan verbonden gebruiksvoorschriften worden aangemerkt als algemeen verbindende voorschriften. De in het plan vervatte regels moeten door een ieder in acht worden genomen en een ieder kan daarop aanspraak maken in het kader van te ontwikkelen activiteiten, dan wel in geval van daarmee strijdige activiteiten. Het bestemmingsplan blijft de juridische basis voor de toetsing van aanvragen voor een bouwvergunning, een aanlegvergunning, een sloopvergunning en voor de vestiging van het voorkeursrecht, alsmede voor onteigening. Het bevoegde bestuursorgaan voor de vaststelling van een gemeentelijk bestemmingsplan is op gemeentelijk niveau de gemeenteraad. Het wetsvoorstel kent ook de provincie en het Rijk de bevoegdheid toe om in bepaalde gevallen een bestemmingsplan vast te stellen met uitsluiting van de bevoegdheid terzake van de gemeenteraad. In die gevallen zijn provinciale staten respectievelijk de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer het bevoegde gezag. Later in dit hoofdstuk zal hierop nader

worden ingegaan. In de beschrijving van het instrument bestemmingsplan in deze paragraaf is gemakshalve uitgegaan van de meest voorkomende situatie, de gemeente als bevoegd gezag.

3.3 Bestemmingsplanverplichting voor gehele gemeentelijke grondgebied

De toenemende druk op de ruimte en de noodzaak om alle gewenste functies buiten en binnen de bebouwde kom in een goed evenwicht te plaatsen, dwingt tot een evenwichtige regulering van bestemmingen. Het wetsvoorstel bevat de verplichting tot het vaststellen van bestemmingen voor het gehele gemeentelijke grondgebied, zodat voor dat gehele gebied bestemmingsplannen gaan gelden. Dit is noodzakelijk om ongewenste ontwikkelingen te weren en gewenste ontwikkelingen mogelijk te maken en om rechtszekerheid te bieden, mede uit een oogpunt van rechtsgelijkheid⁴⁶. Ook voor ruimtelijk relevante aspecten van ander beleid, zoals het milieubeleid, is deze bestemmingsplanverplichting nodig. Het geheel aan bestemmingsplannen is de juridisch bindende vertaling van de integrale visie op de ontwikkeling van het gemeentelijke grondgebied. De meeste gemeenten beschikken reeds over bestemmingsplannen voor de bebouwde kom. Het wetsvoorstel sluit hiermee aan bij de brede steun van de Tweede Kamer voor de algemene bestemmingsplanverplichting, zoals die werd verwoord tijdens het hiervoor genoemde Algemene Overleg.

3.4 Het bestemmingsplan en het omgevingsbeleid

Ten behoeve van een goede leefomgeving en een duurzame ruimtelijke ordening vindt de regering het wenselijk dat kwaliteitseisen vanuit verschillende beleidsterreinen vertaald kunnen worden naar concrete ruimtelijke situaties. Om die reden is in het wetsvoorstel ten aanzien van de inhoud van bestemmingsplannen gekozen voor de navolgende regeling.

In een algemeen artikel (artikel 3.1) is bepaald dat de gemeenteraad voor het gemeentelijke grondgebied in een bestemmingsplan ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening de bestemming van de in het plan begrepen grond vaststelt. Artikel 3.28 bepaalt dat bij algemene maatregel van bestuur nadere regels kunnen worden gegeven omtrent de inhoud van het bestemmingsplan. Daarbij kan worden gedacht aan ruimtelijk relevante kwaliteitseisen, zoals de huidige eisen in artikel 15 Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 met betrekking tot geluidhinder, maar ook aan ruimtelijk relevante eisen, bijvoorbeeld ten aanzien van externe veiligheid. Voorts kan worden gedacht aan sectorale ruimtelijk relevante kwaliteitseisen⁴⁷ op het gebied van wonen of waterbeleid en -beheer.

Bij de vaststelling van een bestemmingsplan zal het vaststellende bevoegde gezag die eisen in acht moeten nemen of – als het streefnormen betreft – hiermee rekening dienen te houden.

De beperkende tweede volzin van artikel 10, eerste lid, van de huidige wet – zijnde de bepaling dat bestemmingsplanvoorschriften slechts om dringende redenen een beperking van het meest doelmatige gebruik mogen inhouden en geen eisen mogen bevatten ten aanzien van de structuur van agrarische bedrijven – is in het wetsvoorstel niet meer opgenomen. In 1995 is uit het advies van de evaluatiecommissie WRO/Bro '85 gebleken dat de tweede volzin overbodig is, omdat het voldoen aan de daarin opgenomen eis reeds is verankerd in het begrip goede ruimtelijke ordening in de eerste volzin.

De redactie van artikel 3.1 maakt het ook mogelijk een betere relatie te leggen tussen de ruimtelijke ordening en het beleidsterrein van milieu. Er is een ontwikkeling in de jurisprudentie kenbaar, waaruit blijkt dat in een bestemmingsplan ruimte is voor milieubelastingnormen⁴⁸. De regering

⁴⁶ Ook P. van der Ree pleit hiervoor in zijn proefschrift «Met woord en kaart. Over detaillering en reikwijdte van bestemmingsplanregelingen», 's-Hertogenbosch, oktober 2000.

⁴⁷ Een kwaliteitseis is een wettelijke eis die zich primair richt tot de overheid en waarin met behulp van een kwaliteitswaarde wordt voorgeschreven aan welke kwaliteit een onderdeel van de omgeving op een bepaald moment moet voldoen.

⁴⁸ Zie o.m. H.J.A.M. van Geest en P.J. Hödl in «Wetsvoorstel 25 311», M&R, 1998/6, pag. 144.

acht het denkbaar dat in bestemmingsplannen wettelijke (milieu-) kwaliteitsnormen worden opgenomen, die op grond van de wet of de jurisprudentie (vrijwel) volledig bindend zijn⁴⁹. Aan de hand daarvan kan de toelaatbaarheid van bepaalde vormen van gebruik van de grond en/of bouwwerken worden getoetst.

Het is ook denkbaar dat een bestemmingsplan andere dan de bedoelde kwaliteitsnormen bevat, die strekken ter bescherming van het milieu. Over de mogelijkheid en wenselijkheid van dergelijke kwaliteitsnormen in bestemmingsplannen als toetsingsnorm voor nadere besluitvorming kan het volgende worden gesteld.

Een effectgerichte kwaliteitsnormstelling lijkt mogelijk als kader voor de bevoegdheid van burgemeester en wethouders om het bestemmingsplan te wijzigen of uit werken, het verlenen van binnenplanse ontheffingen of het stellen van nadere eisen (zie artikel 3.6 van het wetsvoorstel) of vergunningverlening, indien bij die vergunningverlening bepalingen van het bestemmingsplan als (mede)toetsingskader kunnen worden betrokken. In die zin vormen die normen voor een bestuursorgaan het referentiekader voor de uitoefening van aan dat orgaan toekomende bevoegdheden. Hieruit volgt dat de bedoelde normstelling dan ook alleen betrekking kan hebben op effecten van activiteiten of bronnen binnen dat bestemmingsplangebied op de omgevingskwaliteit van dat gebied, welke effecten ook louter zijn toe te schrijven aan bronnen binnen het bestemmingsplangebied en die beïnvloedbaar of beheersbaar zijn door het treffen van brongerichte maatregelen of door effectgerichte maatregelen door de bestemmingsplanautoriteit⁵⁰. Kwaliteitsnormen die daaraan niet voldoen, zijn ondoelmatig en een opnemen daarvan in het bestemmingsplan is daarmee in beginsel niet passend. Ook voor niet concreet individualiseerbare lokaliseerbare of mobiele oorzaken, of voor activiteiten of bronnen die (milieu-)effecten hebben op een grotere schaalniveau dan het betreffende bestemmingsplangebied, zullen dergelijke normen niet passend zijn en dus ook niet gesteld kunnen worden. In die gevallen is normstelling daarvoor via andere kaders, zoals de milieuwetgeving en met name hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer, aangevoelen. Uiteraard dienen de op zodanige wijze in algemene regels vastgelegde normen wel door te werken bij de opstelling van het bestemmingsplan en de toewijzing van bestemmingen in het plangebied. Voor (milieu-) kwaliteitsnormstelling bij een bestemmingsplan is eveneens geen plaats indien reeds bij of krachtens de wet normen zijn gesteld, die geen ruimte laten voor afwijkende of nadere effectgerichte regelgeving door andere overheidsorganen.

Vanzelfsprekend is denkbaar dat de bestemmingsplanautoriteit een visie heeft op bepaalde aspecten van de leefomgevingskwaliteit die niet of niet direct binnen zijn invloedssfeer liggen. Voor het neerleggen van een dergelijke visie is niet het bestemmingsplan, maar juist het visiedocument (de structuurvisie) het geschikte document. De structuurvisie kan op deze wijze ook dienen als uitgangspunt voor overleg met andere overheden.

Opgemerkt wordt dat de kwaliteitseisen en gebruiksbepalingen uiteindelijk altijd op de een of andere wijze zullen moeten kunnen worden vertaald in ruimtelijke maatregelen en regels die passen binnen het bestemmingsplan. De aard van het bestemmingsplan brengt met zich mee dat bepalingen kunnen worden opgenomen voorzover zij relevant zijn voor de fysieke leefomgeving, derhalve een «fysiek element» bevatten. Daarbij kan worden gedacht aan bepalingen, gericht op het realiseren van een bepaald type woonmilieu, sociale veiligheid, beeldkwaliteit of duurzaam bouwen. Zoals gezegd, zal bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 3.28 dit element nader geregeld kunnen worden. Bij of krachtens een dergelijke maatregel kunnen overigens ook beperkingen worden gesteld ten aanzien van de mogelijkheden om bij

⁴⁹ Het betreft hier wettelijke (milieu-) kwaliteitsnormen die voorrang genieten omdat zij op grond van de wet of de jurisprudentie (vrijwel) volledig bindend zijn en kwaliteitsnormen waaraan de planopsteller uit zichzelf een volledige binding toekent; zie het onderzoeksrapport «Bestemd voor kwaliteit; onderzoek naar de juridische beperkingen en mogelijkheden van directe doorwerking van kwaliteitsnormen naar bestemmingsplannen», Spaans/Struiksma, september 2002, pagina 27 e.v.

⁵⁰ Voorbeeld: Een geluidskwaliteitsnorm in een bestemmingsplan van een gemeente, waarbij voor een gebied direct naast een drukke rijksverkeersweg of provinciale weg een geluidskwaliteitseis wordt vastgesteld die beoogt de geluidsimmissie van die weg op dat gebied te maximeren, is niet toelaatbaar te achten indien de gemeenteraad of burgemeester en wethouders niet zelf de mogelijkheid hebben om het gebruik van die weg en de zich daarop bevindende voertuigen en dus de geluidsemisatie van die weg te reguleren of anderszins door middel van nadere besluitvorming zelf (bijvoorbeeld het plaatsen van geluidsschermen) de beoogde geluidskwaliteit te bewerkstelligen. Het is weer wel tot de verantwoordelijkheid van het Rijk of een provincie te achten om na te gaan of in het bestemmingsplan dat door het Rijk of een provincie is vastgesteld, en dat strekt tot de aanleg van een weg, geluidsnormen kunnen worden opgenomen.

bestemmingsplan effectgerichte kwaliteitsnormen te stellen indien de rechtszekerheid of een wenselijk geachte uniformiteit daartoe aanleiding geven.

In reacties op het voorontwerp is de vrees geuit dat de bestemmingsplan-procedure hierdoor sterker zal worden gepolitiseerd en gejuridiseerd, hetgeen zou kunnen leiden tot vertraging in de procedure, toename van de geldelijkheid en ondoorzichtigheid van de normstelling. De regering deelt deze vrees niet. Bij de vaststelling van bestemmingsplannen dienen alle betrokken belangen te worden meegewogen. Het bestemmingsplan is als zodanig thans reeds een politiek relevant document, en is dat in het verleden ook altijd geweest. De beschreven ontwikkeling van het bestemmingsplan draagt eraan bij dat het plan een integraal, normatief kader kan worden voor de beheersing en begeleiding van ruimtelijke ontwikkelingen. In een dergelijk bestemmingsplan kan langs deze weg door burgers de na een integrale afweging van alle betrokken belangen vastgelegde ontwikkeling van de leefomgeving in het plangebied worden teruggevonden. Dit leidt tot een verbetering van de inzichtelijkheid en kenbaarheid van de van toepassing zijnde normen.

Overigens kan nog worden opgemerkt dat met de redactie van artikel 3.1 ook de thans veel voorkomende «toverformule» in bestemmingsplannen niet meer noodzakelijk is. Een algemene bepaling voor het gebruiksverbod zal bij algemene maatregel van bestuur worden geregeld.

3.5 Leefmilieuverordening en stadsvernieuwingsplan

Op 1 januari 2000 is de Wet stedelijke vernieuwing (Wsv) in werking getreden⁵¹. De bepalingen in de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing (Wsdv) aangaande de leefmilieuverordening⁵² en het stadsvernieuwingsplan⁵³ zijn nog in werking. In het kabinetsstandpunt Evaluatie WRO/Bro '85 uit 1995 is gesteld dat het voor de hand ligt om een mogelijke overheveling van de planologisch-juridische bepalingen naar de Wro te bezien. In verband daarmee is onderzoek verricht naar het gebruik van de leefmilieuverordening en het stadsvernieuwingsplan door gemeenten⁵⁴. Uit dit onderzoek is gebleken dat veel gemeenten gebruik maken van een of meer leefmilieuverordeningen, met name om ongewenste ontwikkelingen voor het leefmilieu tegen te gaan, en om sloop van gebouwen aan een vergunning te binden. De leefmilieuverordening regelt veelal ook de horeca in de binnensteden. De keuze voor het gebruik van de leefmilieuverordening is onder de huidige WRO gemakkelijker dan een inbedding van de regels in een bestemmingsplan, met name door de meer efficiënte totstandkomingsprocedure.

Het stadsvernieuwingsplan wordt door gemeenten slechts beperkt gebruikt. Er is veelal geen aanleiding om naast een bestemmingsplan een stadsvernieuwingsplan op te stellen. De lange procedure voor het stadsvernieuwingsplan en het starre karakter van het uitvoeringsschema zijn daar debet aan. Gemeenten vinden overigens de mogelijkheid tot het vergunningplichtig stellen van sloopactiviteiten van belang, alsmede de beschikbaarheid van de moderniserings- of vervangingsbestemming, met de daaraan gekoppelde bepaling dat zolang de modernisering of vervanging van de bouwwerken niet is uitgevoerd het gebruik daarvan wordt geacht af te wijken van het bestemmingsplan, in verband met de mogelijkheid tot onteigening.

De Tweede Kamer heeft bij de behandeling van de Wsv⁵⁵ gesteld dat de leefmilieuverordening en het stadsvernieuwingsplan als planologische instrumenten uit de Wsdv naar het bestemmingsplan zouden kunnen worden overgeheveld. Het onderhavige wetsvoorstel kiest daarom voor deze optie. Met uitzondering van de in de praktijk weinig gebruikte mogelijkheden tot het opleggen van de verplichting tijdelijke voorzieningen te gedogen, en tot het eisen van een bankgarantie voor vervangende nieuwbouw na sloop, zijn de (extra) juridische mogelijkheden van de leefmilieu-

⁵¹ Stb. 2000, 504 en 504.

⁵² Een leefmilieuverordening is een semi-planologisch instrument dat zich richt op de bescherming van het woon- en werkklimaat (het leefmilieu). Met een leefmilieuverordening kunnen overlastgevende functies geweerd of gereguleerd worden in gebieden waar woningen, het midden- en kleinbedrijf of een combinatie van beide functies gevestigd zijn. De leefmilieuverordening heeft enkele gebruiksmogelijkheden die overeenkomen met die van een bestemmingsplan. De gemeenten hebben de mogelijkheid om een leefmilieuverordening in te zetten als aanvulling op een bestaand (verouderd) bestemmingsplan of als «voorbereidingsbesluit» op een nieuw bestemmingsplan. Tevens kan het dienen als aanvulling op een sectorale regeling, bijvoorbeeld de regeling op het gebied van drank en horeca.

⁵³ Een stadsvernieuwingsplan richt zich op behoud, herstel, verbetering, herindeling of sanering van het daarin begrepen gebied. Het stadsvernieuwingsplan is wettelijk gelijkgesteld met het bestemmingsplan en heeft dezelfde wettelijke mogelijkheden, rechtsgevolgen en procedures als dat plan. Het is echter meer gericht op uitvoering.

⁵⁴ SGBO, Onderzoeks- en Adviesbureau van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Den Haag, 2000.

⁵⁵ Handelingen II 1999/2000, blz. 692–694.

verordening en het stadsvernieuwingsplan overgeheveld naar het bestemmingsplan. De leefmilieuverordening en het stadsvernieuwingsplan als zodanig komen te vervallen. De Wsdv kan daarom worden ingetrokken. Met de aanzienlijk vereenvoudigde en verkorte bestemmingsplanprocedure (zie later in dit hoofdstuk) wordt het voordeel van de korte totstandkomingsprocedure van de leefmilieuverordening behouden en het nadeel van de lange procedure van het stadsvernieuwingsplan opgeheven.

Als een gemeente straks van mening is dat een gebied dient te worden gesaneerd dan wel verbeterd met behoud van zijn bestaande stedenbouwkundige structuur, karakter en functies, kan het gebied in een bestemmingsplan worden aangewezen als gebied waarbinnen de daar aanwezige bouwwerken dienen te worden gemoderniseerd of vervangen door gelijksoortige bebouwing. Een gemeente die overlastgevende functies uit een gebied wil weren, kan in het bestemmingsplan bepaalde bestemmingen leggen waaraan beperkende regels worden verbonden ter bescherming van het leefmilieu. Het voorkomen van overlast in verband met de bescherming van de leefbaarheid van een gebied, wordt in het bestemmingsplan vertaald in ruimtelijk relevante aspecten of in direct werkende beperkende gebruiksregels. Noodzakelijke planologische beperkingen van horecagebruik kunnen dus in een bestemmingsplan worden opgenomen.

In een acute situatie kan het gebied worden beschermd met een voorbereidingsbesluit waaraan regels kunnen worden verbonden bij wijze van excessenregeling. Om te voorkomen dat het gebied minder geschikt wordt voor de verwezenlijking van de daaraan bij het plan te geven bestemming, kan bij het voorbereidingsbesluit tevens worden bepaald dat het verboden is binnen dat gebied zonder of in afwijking van een vergunning werken of werkzaamheden uit te voeren, het gebruik van bepaalde gronden of bouwwerken te wijzigen, of bouwwerken te slopen. Daarmee kan worden voorkomen dat bijvoorbeeld woningen worden opgekocht, afgebroken en vervangen door gebouwen met een ongewenste functie. Indien binnen een jaar – de geldingsduur van een voorbereidingsbesluit – een ontwerp-bestemmingsplanwijziging ter inzage is gelegd, waarin deze regels en regels omtrent het verdere beheer van het opgeschoonde gebied zijn opgenomen, kan de excessenregeling worden gecontinueerd totdat het herziene bestemmingsplan rechtskracht heeft verkregen. Op deze wijze kunnen ongewenste ontwikkelingen, zoals verloedering, in een gebied worden gestuit en voor de toekomst voorkomen. Tevens kan ruimte worden geboden aan andere, wel gewenste ontwikkelingen.

Naast de ruimere opzet van artikel 3.1, leidt ook de integratie van de leefmilieuverordening in het bestemmingsplan tot een verbreding van de doelstelling en de centrale positie van dat plan.

De aan het huidige stadsvernieuwingsplan verbonden verplichting tot het maken van een uitvoeringsschema, komt te vervallen. Het staat een gemeente vrij om een dergelijk schema op te stellen indien daaraan behoefte bestaat. In de toelichting bij het bestemmingsplan kan desgewenst aandacht worden besteed aan de uitvoeringsaspecten van het plan. Een wettelijke verplichting terzake wordt niet noodzakelijk, en uit een oogpunt van deregulering evenmin wenselijk geacht.

3.6 Actualiteit van bestemmingsplannen

Uit het oogpunt van rechtszekerheid en waarborg van ruimtelijke samenhang is het noodzakelijk dat bestemmingsplannen actueel zijn. Veel bestemmingsplannen zijn dat niet. Tijdens het Algemeen Overleg op 28 juni 2000 bleek dat maatregelen gericht op de verbetering van de actualiteit van bestemmingsplannen, steun vinden in de Tweede Kamer⁵⁶. Ook

⁵⁶ Kamerstukken II 1999/2000, 27 029, nr. 3.

in alle reacties op het voorontwerp wordt de noodzaak van actuele bestemmingsplannen onderschreven.

De nieuwe, verkorte bestemmingsplanprocedure, die later in dit hoofdstuk zal worden beschreven, maakt het voor gemeenten aanzienlijk eenvoudiger het bestemmingsplan te herzien. De belemmering van een lange, zware procedure voor het actualiseren van bestemmingsplannen wordt met dit wetsvoorstel weggenomen. Voorts kan het feit dat het niet meer mogelijk is van het bestemmingsplan af te wijken als het plan niet zelf in deze mogelijkheid voorziet, en ook het feit dat buitenplanse ontheffingen alleen nog maar voor bij algemene maatregel van bestuur aangegeven gevallen mogelijk zijn, een bijdrage leveren aan de actualiteit van dat plan. Het is in het belang van de gemeente zelf en in het belang van haar burgers om het bestemmingsplan actueel te houden. Voor bouw aanvragen in strijd met dat plan moet het bestemmingsplan worden gewijzigd. Een burger kan daartoe een aanvraag indienen. De verwachting is dat als gevolg van de voorgaande maatregelen de actualiteit van bestemmingsplannen aanzienlijk zal toenemen.

Om de vaststelling van de bestemmingen actueel te houden is in het wetsvoorstel de plicht opgenomen dat de gemeenteraad de bestemming van gronden eens in de 10 jaar, gewijzigd of ongewijzigd, opnieuw aanwijst. De 10-jaars termijn gaat in op de dag nadat het besluit tot vaststelling van die bestemming door de gemeenteraad is genomen. Deze bepaling bewerkstelligt dat de gemeente regelmatig beziet in hoeverre de aangewezen bestemming nog voldoet. In het jaarlijkse verslag over het gevoerde beleid inzake de ruimtelijke ordening (zie hiervoor ook de passages later in dit hoofdstuk over de handhaving van bestemmingsplanbepalingen) hoort ook een beschouwing over de actualiteit van de bestemmingen. In dit verslag dient te worden aangegeven in hoeverre de bestemmingsplannen nog voldoen aan de daaraan te stellen eisen, en indien dat niet het geval is, op welke termijn een wijziging in procedure zal worden gebracht. Het betreft in feite een rapportage en verantwoording over het gevoerde en te voeren beleid voor de ruimtelijke ordening. In de gemeenteraad kan daarover een debat worden gevoerd en burgemeester en wethouders kunnen daarop door de raad worden aangesproken. De provincie en het Rijk, maar ook bijvoorbeeld een waterschap, een maatschappelijke organisatie, een bedrijf of een individuele burger, kunnen naar aanleiding van het verslag de gemeente verzoeken voor een bepaald gebied het bestemmingsplan te actualiseren. Dit kan bijvoorbeeld gewenst zijn indien de verzoeker van mening is dat in een bepaald gebied de «leeftijd» van het van kracht zijnde bestemmingsplan tot ongewenste situaties of risico's leidt. De jaarlijks uit te brengen rapportage zal voor de gemeente een stimulans zijn om te streven naar actuele bestemmingsplannen.

Voor het geval dat de gemeenteraad desondanks de bestemming van de grond niet binnen de 10-jaars periode actualiseert, bevat het wetsvoorstel de bepaling dat de bestemming van in het plan begrepen gronden wordt «bevroren»: alle besluiten omtrent aanvragen voor vergunningen of ontheffingen die op een betreffend stuk grond betrekking hebben en die moeten worden getoetst aan het bestemmingsplan, dienen te worden aangehouden totdat aan de verplichting tot het gewijzigd of ongewijzigd opnieuw aanwijzen van de bestemming is voldaan. Op basis van artikel 6.1 kan een tegemoetkoming in eventueel hieruit voortvloeiende schade worden aangevraagd. De financiële, en derhalve ook politieke consequenties van deze bepaling zullen een stimulans zijn voor gemeenten om tijdig tot actualisering over te gaan. Het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid dat gedeputeerde staten de gemeenteraad eenmaal voor de periode van hoogstens 10 jaar ontheffing verlenen van deze verplichting.

In veel reacties op het voorontwerp is gesteld dat de hiervoor beschreven bepaling weliswaar effectief, maar in verband met de mogelijke gevolgen nogal zwaar is. Hoewel overwogen is om naast de nu voorgestelde wettelijke sanctie ook lichtere sancties in de wet op te nemen teneinde een mogelijke keuze te maken bij het opleggen van sancties, is besloten daar voorsnóg van af te zien, omdat de effecten daarvan onvoldoende lijken te zijn. Zo is als mogelijk alternatief genoemd het toepassen van een korting op door de gemeente voor aanvragen voor vergunningen en dergelijke te heffen leges. De vraag is echter of deze sanctie effectief is, omdat deze zou kunnen leiden tot een kosten-baten afweging die al gauw in het nadeel van de bestemmingsplanherziening zal uitvallen. Dat geldt met name voor de niet-dynamische buitengebieden. In de stedelijke gebieden zou een versnippering van bestemmingsplannen kunnen optreden, alleen omdat een tijdige herziening van bestemmingsplannen voor «lucratieve locaties» een positief financieel resultaat oplevert. De waarde van dit sanctiemiddel neemt bovendien af bij het terugdringen van het aantal bouwvergunningen, zoals wordt voorgestaan in de bouwregelgeving.

Als tweede alternatief is genoemd de overname van de bestemmingsplanbevoegdheid en vergunningverlening door de provincie. Dit alternatief is evenmin aantrekkelijk. Het zou een voor provincies grote verzwarende van de bestuurslast tot gevolg kunnen hebben. Het zal in ieder geval moeten leiden tot een (ingewikkelde) kostencompensatieregeling. Voorts kan een dergelijke regeling het effect hebben dat gemeenten lastige kwesties afschuiven. Tenslotte is het in het algemeen al zo dat, indien sprake is van werkelijk grove taakverwaarlozing, de provincie kan ingrijpen (op basis van de Provinciewet en de Gemeentewet) door zelf het bestemmingsplan vast te stellen en vergunningen te verlenen.

In de praktijk is gebleken dat een wettelijke termijn van 10 jaar als zodanig weinig zegt over de actualiteitswaarde van bestemmingen in een bestemmingsplan. Het opnemen van een vaste termijn biedt echter wel een duidelijk aanknopingspunt voor de vaststelling of een gemeente voldoet aan haar verplichting om regelmatig de bestemmingen onder de loep te nemen. Indien daarbij blijkt dat een bestemming na 10 jaar nog steeds actueel is, behoeft het niet te worden gewijzigd, maar kan het ongewijzigd opnieuw worden vastgesteld of kan door gedeputeerde staten eenmaal voor 10 jaar ontheffing van de verplichting worden verleend.

Ten slotte kan worden opgemerkt dat de regering ook een hoge waarde toekent aan een voortvarende digitalisering van bestemmingsplannen. Een algemene toepassing van deze techniek draagt ertoe bij dat bestemmingsplannen in technische zin veel gemakkelijker kunnen worden aangepast en kunnen worden uitgewisseld tussen overheden onderling en tussen overheid en burger, hetgeen een grote impuls geeft aan de verbetering van de actualiteit ervan.

3.7 De nieuwe bestemmingsplanprocedure

3.7.1 Algemeen

Bij de totstandkoming van het wetsvoorstel heeft de regering bijzondere aandacht gegeven aan de snelheid en effectiviteit van besluitvormingsprocedures en toereikende transparante rechtsbescherming. In het onderhavige wetsvoorstel is geanticipeerd op de inwerkingtreding van de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb⁵⁷.

De regering heeft ervoor gekozen om de bestemmingsplanprocedure zoveel mogelijk te bekorten⁵⁸. Uit onderzoek blijkt dat dit niet ten koste behoeft te gaan van de werkbaarheid van de bestemmingsplanprocedure⁵⁹. De sterk verkorte bestemmingsplanprocedure biedt

⁵⁷ Stb. 2002, 54.

⁵⁸ Aanbevelingen voor de bestemmingsplanprocedure zijn gedaan in het onderzoek «Naar een nieuwe WRO: procedures, rechtsbescherming en handhaving» van het Centrum voor Omgevingsrecht en Beleid/NILOS van de Universiteit van Utrecht (Utrecht, juni 2000) en het Rapport van de MDW-werkgroep Harmonisatie Planprocedures «Te veel van het goede» (Den Haag, augustus 2000).

⁵⁹ Zie voetnoot 18.

gemeenten nieuwe mogelijkheden om in te spelen op nieuwe initiatieven. Voor Rijk en provincie zijn daarbinnen adequate mogelijkheden voor toetsing.

In de nieuwe uniforme openbare voorbereidingsprocedure van de Awb zijn geen voorschriften opgenomen voor de informatievoorziening in het interbestuurlijk verkeer en het bestuurlijk vooroverleg over voornemens om bepaalde besluiten te nemen. De gedachte hierachter is dat van bestuursorganen mag worden verwacht dat zij elkaar ook zonder dergelijke wettelijke regels informeren, en indien nodig met elkaar overleggen. In het MDW-rapport⁶⁰ Harmonisatie Planprocedures wordt gesteld dat wettelijke advies- en overlegverplichtingen in beginsel onwenselijk zijn, omdat de planvaststellende overheid in het algemeen al op grond van artikel 3:2 Awb gehouden is tot het voeren van overleg en het vergaren van de nodige kennis, waaronder het inwinnen van advies. Naar aanleiding van de ontvangen reacties op het voorontwerp heeft de regering zich op het standpunt gesteld dat zowel de afschaffing van de provinciale goedkeuring als de korte termijnen in de nieuwe procedure waarbinnen andere overheden kunnen reageren op ontwerpen of besluiten tot vaststelling van bestemmingsplannen, het toch wenselijk maken om de invloed van de betrokken gemeenten, waterschappen, provincies en rijksvertegenwoordigers bij bestemmingsplannen op goede wijze te waarborgen. Een verplichting tot het voeren van bestuurlijk vooroverleg zal worden opgenomen in het op te stellen Besluit ruimtelijke ordening.

De nieuwe bestemmingsplanprocedure ziet er als volgt uit:

1. **openbare kennisgeving** van het ontwerp;
2. **terinzageligging** van het ontwerp en bijbehorende stukken gedurende 6 weken en **toezending** aan gedeputeerde staten en de betrokken rijksdiensten, waterschappen en gemeenten;
3. gedurende de termijn van terinzageligging kunnen door een ieder schriftelijk of mondeling **zienswijzen** worden ingebracht;
4. **vaststelling** van het bestemmingsplan door de gemeenteraad binnen 8 weken na de terinzageligging indien geen zienswijzen zijn ingediend, of binnen 12 weken indien zienswijzen zijn ingediend;
5. algemene **bekendmaking** van (de zakelijke inhoud) van het bestemmingsplan door **terinzagelegging** van het plan met voorafgaande **kennisgeving** en **toezending** aan gedeputeerde staten en de betrokken rijksdiensten, waterschappen en gemeenten: binnen 2 weken dan wel, indien gedeputeerde staten of de inspecteur zienswijzen hebben ingebracht, binnen 6 weken na de vaststelling;
6. mogelijkheid tot **beroep** bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State binnen 6 weken na de bekendmaking voor belanghebbenden;
7. **inwerkingtreding** op de dag na afloop van de beroepstermijn, zijnde 6 weken na de bekendmaking.

⁶⁰ Kamerstukken II 2000/01, 24 036, nr. 181.

⁶¹ Duur: 24 weken; na aanpassing aan de nieuwe uniforme openbare voorbereidingsprocedure: 26 weken. Interventie van de provincie leidt tot weigering van de verklaring van geen bezwaar en daarmee tot weigering van de vrijstelling. Interventie van het rijk via een vervangingsbesluit verlengt de procedure met 8 weken.

⁶² In de berekening van de duur van de procedures is het voortraject van onderzoek en vooroverleg niet meegerekend. Zowel in de bestemmingsplanprocedure als in de artikel 19-procedure is de duur daarvan afhankelijk van de zwaarte van de planologische ingreep. De duur van eventuele beroepsprocedures is evenmin meegeteld.

De duur van deze totstandkomingsprocedure bedraagt in beginsel 22 tot 26 weken. Een zienswijze van gedeputeerde staten of de inspecteur verlengt de procedure met 4 weken.

De bestemmingsplanprocedure is derhalve aanzienlijk ingekort en qua duur vergelijkbaar met de artikel 19-vrijstellingsprocedure in de huidige WRO⁶¹. Een schema met een vergelijking van de huidige bestemmingsplanprocedure, de artikel 19-vrijstellingsprocedure en de nieuwe bestemmingsplanprocedure in het wetsvoorstel is bij deze memorie van toelichting gevoegd⁶².

3.7.2. Belangrijkste vernieuwingen

De belangrijkste vernieuwingen ten opzichte van de huidige procedure worden hierna beschreven.

a. Het vervallen van de inspraakverplichting in het wetsvoorstel

Zoals gesteld wordt ingevolge het wetsvoorstel een bestemmingsplan voorbereid met toepassing van de nieuwe uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb. In dat verband bevat het wetsvoorstel de mogelijkheid voor een ieder tot het inbrengen van zienswijzen over het ontwerp-plan. Zienswijzen behoeven niet noodzakelijkerwijs bezwaren te zijn. Met de indiening van zienswijzen kunnen bezwaren of bedenkingen tegen het ontwerp worden aangevoerd, maar kunnen ook ideeën ter verbetering worden aangedragen. Door te reageren op het ontwerp kan de uiteindelijke planinhoud worden beïnvloed. In de memorie van toelichting bij de nieuwe Awb-procedure is uitdrukkelijk gesteld dat deze voorbereidingsprocedure een inspraakkarakter heeft⁶³.

Artikel 6a WRO bepaalt dat de gemeente ingezetenen en andere belanghebbenden bij de voorbereiding van bestemmingsplannen of herzieningen en van vrijstellingen op grond van artikel 19, eerste lid, WRO dient te betrekken op de wijze die is voorzien in de inspraakverordening die elke gemeente heeft op basis van artikel 150 Gemeentewet. In de eerder genoemde Wet uniforme voorbereidingsprocedure Awb is een wijziging van artikel 150 Gemeentewet opgenomen die inhoudt dat inspraak op basis van de inspraakverordening wordt verleend door toepassing van afdeling 3.4 Awb, tenzij in die verordening anders is bepaald. Handhaving van artikel 6a WRO in het wetsvoorstel Wro zou er derhalve toe leiden dat de gemeente verplicht zou zijn om bij de voorbereiding van een bestemmingsplan(wijziging) twee procedureel identieke inspraakrondes te houden. Mede uit een oogpunt van deregulering is de regering van mening dat het aan gemeenten zelf is om te beslissen of de noodzaak daartoe aanwezig is en dat het dus niet in de rede ligt om in de nieuwe Wro toepassing van de inspraakverordening verplicht te stellen. Daar komt bij dat uit de evaluatie van artikel 19 in de praktijk⁶⁴ is gebleken dat gemeenten de huidige artikel 19-procedure vooral in verband met de verplichte inspraak vooraf als lang en omslachtig ervaren.

b. Openbare kennisgeving op geschikte wijze

Afdeling 3.4 van de Awb gaat uit van «publicatie op geschikte wijze». In het wetsvoorstel is hierbij aangesloten. Het bestuursorgaan heeft derhalve de vrijheid bij de keuze van een publicatiemedium. De regering is evenwel van mening dat, gelet op de aard en impact van bestemmingsplannen, publicatie mede op landelijk niveau dient plaats te vinden. Publicatie in de Staatscourant, als objectieve, breed toegankelijke en – in vergelijking met de commerciële dagbladen – financieel voordelige bron, die in alle gevallen kenbaar is, ligt voor de hand. De kennisgeving krijgt aldus landelijke bekendheid zodat particulieren, bedrijven en instanties die op bovengemeentelijk niveau opereren, hiervan kennis kunnen nemen. Dit oordeel wordt onderschreven door de VNG.

c. Zo min mogelijk termijnen in de procedure

De nieuwe Awb-procedure bevat een minimumtermijn van 6 weken voor het inbrengen van zienswijzen. In de bestemmingsplanprocedure in de huidige WRO bedraagt deze termijn 4 weken, maar in de bij de nieuwe Awb-procedure uit te brengen aanpassingswetgeving zal deze termijn worden gewijzigd in 6 weken. De procedure bevat ten aanzien van ambts-halve te nemen besluiten verder geen wettelijke termijnen voor de verschillende stappen in de procedure. In lijn met de nieuwe Awb-procedure zijn de thans geldende uiteenlopende termijnen in de

⁶³ Kamerstukken II 1999/2000, 27 023, nr. 3, blz. 19.

⁶⁴ Ridder, dr. J. de, mr. G.A. Dijkstra, mr. R.H.C. Kemkers, Artikel 19 in de praktijk, Hoe hooggespannen Haagse verwachtingen vervluchtigen in de praktijk van alle dag, Rijksuniversiteit Groningen, 2001.

bestemmingsplanprocedure in het wetsvoorstel zoveel mogelijk geschrapt. Dat maakt het eenvoudiger om de opstelling van andere gemeentelijke beleidsdocumenten te koppelen aan de opstelling van een bestemmingsplan: de tempoverschillen worden weggenomen. Tussen de vaststelling en de bekendmaking van het bestemmingsplan is een termijn van 2 weken opgenomen om de gemeente de gelegenheid te geven de opmerkingen en wijzigingen van de gemeenteraad te verwerken. In het geval dat gedeputeerde staten of de inspecteur zienswijzen hebben ingediend, geldt een termijn van 6 weken, teneinde hen de gelegenheid te geven te bezien of en op welke wijze hun ingebrachte zienswijzen zijn verwerkt. Dit in verband met mogelijke redenen voor bestuurlijke interventie. In verband met de rechtszekerheid treedt het plan een dag na afloop van de beroepstermijn, 6 weken na de bekendmaking, in werking.

De VROM-raad, het IPO en het bedrijfsleven suggereerden in het wetsvoorstel wettelijke sancties op te nemen op overschrijding van deze termijnen, omdat het anders de vraag is of in de praktijk daadwerkelijk tijdwinst zal worden geboekt met de nieuwe bestemmingsplanprocedure. De regering heeft hiervoor niet gekozen. In de eerste plaats behoeft termijnoverschrijding niet altijd verwijtbaar te zijn. Het kan een gevolg zijn van nieuwe inzichten bij de gemeente of van (complicaties in) andere te volgen wettelijke procedures (bijvoorbeeld de m.e.r.-procedure). Sancties op termijnoverschrijding bieden hiervoor geen oplossing. Verwijtbare termijnoverschrijding kan worden aangevochten langs privaatrechtelijke weg (onrechtmatige overheidsdaad).

d. Andere rol voor provincie

Eerder in deze memorie van toelichting is aangegeven dat het wetsvoorstel kiest voor een duidelijke onderscheid tussen de verantwoordelijkheden van de verschillende overheden, waarbij elke bestuurslaag de beschikking krijgt over bevoegdheden om zijn eigen verantwoordelijkheid waar te maken. Met de normstellende bevoegdheden voor de ruimtelijke ordening die het wetsvoorstel aan de provincies toekent, vervalt de noodzaak van de goedkeuring van het bestemmingsplan door de provincie. Deze provinciale toets achteraf wordt vervangen door:

- een toetsingsmoment voor provincie (en Rijk) in de bestemmingsplanprocedure zelf, teneinde te beoordelen of het ontwerp-plan aansluit bij, dan wel adequaat rekening houdt met, het provinciale of rijksbeleid dan wel met de belangen van provincie of Rijk ten aanzien van het in het plan begrepen gebied;
- de bevoegdheid voor de provincie (en Rijk) om vooraf randvoorwaarden of kwaliteitseisen te stellen waaraan bestemmingsplannen dienen te voldoen;
- de bevoegdheid voor de provincie (en Rijk) om een concrete aanwijzing te geven;
- de bevoegdheid voor provincie (en Rijk) zelf rechtstreeks een bestemmingsplan vast te stellen.

Deze nieuwe bevoegdheden worden hierna toegelicht.

Het ruimtelijk beleid van de provincie zal vaak zijn vastgelegd in een of meer structuurvisies. De belangrijkste beleidselementen van deze structuurvisies zal de provincie vooraf in juridisch bindende algemene regels (verordeningen) hebben vastgelegd waarmee bij de opstelling van het bestemmingsplan rekening moet worden gehouden.

In het nieuw op te stellen Besluit ruimtelijke ordening zal, zoals thans, worden voorgeschreven dat een gemeente bij de voorbereiding van een bestemmingsplan bestuurlijk overleg pleegt. Het ligt voor de hand dat de opvattingen van de provincie in dat bestuurlijk overleg met de gemeente naar voren zijn gebracht. Provincie en Rijk krijgen het ontwerpbestemmingsplan toegezonden en hebben vervolgens de mogelijkheid

om gedurende 6 weken hun zienswijze te geven. Na de vaststelling van het bestemmingsplan hebben zij 6 weken om te beoordelen of met de uitgebrachte zienswijze in het plan voldoende rekening is gehouden.

Het vervangen van de provinciale goedkeuring achteraf door normstelling vooraf leidt tot meer helderheid voor de gemeente met betrekking tot de vraag binnen welke beleidskaders eigen afwegingen kunnen worden gemaakt bij de opstelling van ontwerp-bestemmingsplannen. Voorts wordt een versnelling in de bestemmingsplanprocedure bereikt.

Als mogelijk nadeel van het vervallen van deze goedkeuring wordt wel genoemd dat het bestuurlijke overleg tussen provincie en gemeente vrijblijvend zou worden, hetgeen ten koste zou gaan van het provinciale planologische beleid. Ook wordt gesteld dat de vroegtijdige correctie van technische of juridische fouten in het plan daardoor verdwijnt.

De regering onderschrijft deze kritiek niet. Tijdens het bestuurlijk overleg zullen gedeputeerde staten de terzake relevante kaders, die zijn vastgelegd in een of meer algemeen verbindende voorschriften of specifieke aanwijzingen, inbrengen, en eventuele nadere opvattingen over de gevolgen van het betreffende bestemmingsplan voor het regionaal planologisch beleid naar voren brengen. Zou blijken dat een gemeente een bestemmingsplan wenst vast te stellen dat niet harmonieert met de geëxpliciteerde provinciale belangen, dan weet de gemeente dat de provincie zelf de mogelijkheden heeft om te interveniëren, zodat alsnog het provinciale planologische beleid kan worden gerealiseerd. Het bestuurlijk overleg over een ontwerp-bestemmingsplan is mede daarom noch formeel noch materieel vrijblijvend. Datzelfde kan worden gezegd van de zienswijzen van de provincies en de rijksdiensten, die zij kunnen indienen naar aanleiding van een ontwerp-bestemmingsplan. De provinciale toets beperkt zich tot die onderdelen van het (ontwerp)bestemmingsplan die het provinciale belang raken. Een beoordeling van alle details van het plan zonder dat provinciale belangen in het geding zijn, behoort niet (meer) tot de taak van de provincie.

In de regeling van de bestemmingsplanprocedure in de huidige WRO heeft de provincie naast de goedkeuringsbevoegdheid ook nog een rol als intermediair ten aanzien van tegen het plan ingebrachte bedenkingen: gedeputeerde staten dienen goedkeuring aan het bestemmingsplan te onthouden indien de ingebrachte bedenkingen daartoe aanleiding geven. Gedeputeerde staten voeren derhalve een volledige bestuurlijke heroverweging uit. De regering heeft ervoor gekozen in de bestemmingsplanprocedure deze rol van gedeputeerde staten te laten vervallen. De volgende overwegingen hebben tot deze keuze geleid.

Artikel 10:27 Awb gaat uit van het principe dat bij de toetsing in een goedkeuringsprocedure terughoudendheid is vereist. In de praktijk wordt de dubbelrol van gedeputeerde staten in haar toezichtsfunctie en haar rechtsbeschermende rol ten aanzien van ingebrachte bedenkingen bij de goedkeuring van bestemmingsplannen als problematisch ervaren omdat in de ene rol terughoudendheid moet worden betracht en in de andere rol niet. Voorts leidt de bedenkingenrol van de provincie tot een verlenging van de totstandkomingsprocedure van het bestemmingsplan: bij bedenkingen bedraagt de beslistermijn voor gedeputeerde staten vier maanden in plaats van twee. Ook leidt deze tot extra bestuurslasten vanwege de motiveringsplicht ten aanzien van bedenkingen en de verplichting tot het organiseren van een hoorzitting. In de bestemmingsplanprocedure vindt naar aanleiding van ingebrachte zienswijzen bij de gemeenteraad reeds een bestuurlijke heroverweging plaats. De bestuurlijke heroverweging door gedeputeerde staten wijkt af van het algemene bestuursrecht. Om deze redenen bevat het onderzoeksrapport van de Universiteit van Utrecht⁶⁵ de aanbeveling de bedenkingenmogelijkheid bij gedeputeerde staten geheel te schrappen.

⁶⁵ «Naar een nieuwe WRO: procedures, rechtbescherming en handhaving», Centrum voor Omgevingsrecht en Beleid/NILOS, Universiteit van Utrecht (Utrecht, juni 2000).

De bedenkingenrol van de provincie is in het wetsvoorstel ook niet opgenomen ten aanzien van wijzigingen die de gemeente na de zienswijzen aanbrengt in het ontwerp dat vervolgens wordt vastgesteld. De reden hiervoor is het uitgangspunt dat het tot de eigen verantwoordelijkheid van de gemeente behoort en in het eigen belang van de gemeente is, om over deze wijzigingen, die dus niet ter inzage zijn/worden gelegd, vóór de vaststelling overleg te voeren met mogelijk betrokkenen teneinde een mogelijke gang naar de rechter van deze betrokkenen ná de vaststelling zoveel mogelijk te voorkomen. Dit is in lijn met de strekking van artikel 4:8 Awb, inhoudende dat een bestuursorgaan zich van te voren afvraagt of er belanghebbenden zijn die mogelijkerwijs bezwaar zouden kunnen hebben tegen een door het bestuursorgaan te nemen besluit waarvan deze belanghebbenden niet weten dat het genomen gaat worden of waarbij zij geen gelegenheid hebben gehad hun zienswijze daarover naar voren te brengen. Evenzo wordt ervanuit gegaan dat de gemeente met de provincie en de betrokken rijksdiensten, waterschappen en gemeenten overleg voert over wijzigingen in het ontwerp na de zienswijzen, in verband met een mogelijke bestuurlijke interventie achteraf.

e. Bestemmingsplanwijziging op aanvraag

Bij de behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de WRO waarmee de zelfstandige projectprocedure is geïntroduceerd, heeft de Tweede Kamer benadrukt veel waarde te hechten aan de handhaving van het primaat van het bestemmingsplan⁶⁶. Voorts is vanuit het streven naar vereenvoudiging en stroomlijning van procedures alsmede actuele bestemmingsplannen de in het wetsvoorstel opgenomen bestemmingsplanprocedure ten opzichte van de huidige procedure aanzienlijk vereenvoudigd en verkort. In verband hiermee ziet de regering geen redenen meer voor een apart besluit tot vrijstelling van een bestemmingsplan met bijbehorende procedure, anders dan voor bij algemene maatregel van bestuur aangegeven gevallen of om te voorzien in een tijdelijke behoefte. Het wetsvoorstel maakt het mogelijk dat een burger, een bedrijf of een bestuursorgaan om wijziging van een bestemmingsplan verzoekt. Dit is gerealiseerd door het besluit waarbij wordt geweigerd een bestemmingsplan (gewijzigd) vast te stellen, niet meer op de zogenaamde negatieve lijst van de Awb te plaatsen en zodoende voor beroep vatbaar te maken. Indien een burger een activiteit wil ondernemen die niet past in het bestemmingsplan of om andere redenen (bijvoorbeeld omdat het is verouderd) van mening is dat het bestemmingsplan moet worden aangepast, kan hij een aanvraag tot wijziging van het bestemmingsplan indienen. Het besluit van de gemeente op dat verzoek dient te zijn voorzien van een deugdelijke motivering, hetgeen betekent dat wordt ingegaan op de verhouding tot het totale in het bestemmingsplan neergelegde ruimtelijke beleid en de eventueel daaraan ten grondslag liggende structuurvisie. Dit waarborgt een afweging van het algemeen belang versus het eventuele individuele belang. De kosten van een wijziging op aanvraag ten behoeve van een activiteit, kunnen zonodig via legesheffing op de initiatiefnemer worden verhaald.

Voor de totstandkoming van een besluit tot afwijzing van «een dergelijke aanvraag (dus de weigering om het bestemmingsplan te wijzigen) is geen uitgebreide voorbereidingsprocedure voorgeschreven. De algemeen geldende bepalingen van de Awb zijn van toepassing.

f. Beroep

Het wetsvoorstel bepaalt dat tegen een bestemmingsplanbesluit rechtstreeks beroep kan worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Bij de keuze voor beroep in één instantie hebben de volgende overwegingen een rol gespeeld.

Het bestemmingsplan is een besluit van algemene strekking dat algemeen verbindende voorschriften bevat. Het is een belangrijk toetsingskader

⁶⁶ Stb. 1999, 302; Handelingen II, 26 januari 1999, 43-2997/43-3034.

voor uitvoeringsbesluiten, met name de bouwvergunning. Voor een bouwvergunningaanvraag die past in een bestemmingsplan (en ook overigens voldoet aan de in de Woningwet gestelde eisen), dient ingevolge het limitatief-imperatieve stelsel van de Woningwet een bouwvergunning te worden verleend. De mogelijkheid van een lange beroepsprocedure tegen dat bestemmingsplan schept veel rechtsonzekerheid. Indien bij de rechter tegen het plan is ingesteld, maar *niet* tevens een voorlopige voorziening c.q. schorsing is gevraagd en toegewezen, kan de bouwvergunning worden geëffectueerd en met de bouw worden begonnen. Het risico bestaat echter dat het bestemmingsplan geheel of gedeeltelijk door de rechter in eerste instantie wordt vernietigd, of dat anderszins een rechterlijke uitspraak wordt gedaan die de uitvoering van de verleende bouwvergunning alsnog bemoeilijkt of onmogelijk maakt. Vervolgens kan het oordeel van de rechter in hoger beroep weer anders luiden. Indien *wel* schorsing wordt gevraagd van het bestemmingsplan, bestaat de mogelijkheid dat het plan eerst in werking treedt, maar deze werking vervolgens wordt opgeschort. Dat besluit kan later in de bodemprocedure in eerste instantie of in hoger beroep door de rechter weer ongedaan worden gemaakt. Voorts kan een bestemmingsplan zolang het is geschorst niet dienen als toetsingskader voor bouwvergunningaanvragen. Een dergelijke onzekere «knipperlicht»-situatie kan bij een bestemmingsplan veel ongunstige gevolgen hebben.

Indien in bestemmingsplangeschillen beroep in twee instanties mogelijk zou zijn, zou de ook thans bestaande rechtsonzekerheid nog toenemen. Zowel aanvragers als bestrijders van bouwvergunningen verkrijgen door beroep in één instantie eerder zekerheid.

Een van de doelstellingen van het onderhavige wetsvoorstel is de vereenvoudiging en verkorting van de bestemmingsplanprocedure. Naast principiële overwegingen op basis van het in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen nieuwe sturingsmodel, wordt de verkorting van de procedure als een van de (bijkomende) voordelen van het afschaffen van de bedenkingenrol van gedeputeerde staten beschouwd. Het invoeren van beroep in twee instanties zou dat voordeel weer te niet doen. Terzijde wordt opgemerkt dat een zorgvuldige afweging van de belangen op bestuurlijk niveau weliswaar bijdraagt aan het voorkomen van een beroep op de rechter, maar dat een zorgvuldige bestuurlijke belangenafweging vooraf en onafhankelijke rechterlijke toetsing achteraf geen uitwisselbare grootheden zijn.

De regering realiseert zich dat een beroep in één instantie afwijkt van de Awb. Alles afwegende is de regering niettemin van mening dat dit argument niet opweegt tegen het hiervoor geschetste belang van het voorkomen van langdurige rechtsonzekerheid in bestemmingsplan- en vergunningprocedures.

Naar de gevolgen van beroep in één instantie voor de werklust van de Afdeling bestuursrechtspraak en de mogelijke vertragingen door een overbelasting is onderzoek verricht⁶⁷. In hoofdstuk 8 van deze memorie van toelichting wordt hierop ingegaan.

Tegen besluiten omtrent tijdelijke ontheffing van het bestemmingsplan of ontheffing voor bij algemene maatregel van bestuur aangegeven gevallen, staat wel beroep in twee instanties open. Het betreft kleinere afwijkingen van het plan en de hiervoor genoemde bezwaren gelden voor dergelijke beroepen in veel mindere mate. Voorts is de mogelijkheid van koppeling aan een eventueel beroep tegen een bouwvergunning (eveneens in twee instanties) van belang.

g. Beroepsgerechtigden

Bij de bepaling van de kring van beroepsgerechtigden met betrekking tot

⁶⁷ Zie voetnoot 20.

het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan is aangesloten bij de Awb, d.w.z. beroepsrecht voor belanghebbenden⁶⁸.

3.8 Ontheffing en uitwerking van het bestemmingsplan

Het vervallen van de zogenaamde artikel 19-vrijstelling

Het wetsvoorstel kent in tegenstelling tot de huidige WRO (artikel 19, eerste lid) geen besluit tot vrijstelling van een bestemmingsplan voor de realisatie van een «project». Uit de hiervoor beschreven nieuwe bestemmingsplanprocedure blijkt dat deze ten opzichte van de huidige procedure aanzienlijk is vereenvoudigd en verkort, waardoor deze even veel tijd in beslag neemt als de huidige artikel 19 WRO-vrijstelling. Er bestaan daarom geen redenen meer voor een aparte zelfstandige project-vrijstelling. Indien een burger een activiteit wil ondernemen die niet past in het geldende plan en de gemeente daaraan medewerking wil verlenen, zet de gemeente een wijziging van het bestemmingsplan in gang met toepassing van de nieuwe procedure. Dit sluit tevens aan bij de wens van de Tweede Kamer tot de handhaving van het primaat van het bestemmingsplan.

De VROM-raad⁶⁹, gemeenten en anderen hebben erop gewezen dat het vervallen van de huidige artikel 19-vrijstellingsmogelijkheid kan leiden tot een toename van kleine bestemmingsplanwijzigingen, de zogenaamde postzegelplannen. Ten aanzien daarvan kan het volgende worden opgemerkt.

In de huidige WRO en het Bro '85 worden geen eisen gesteld aan de omvang van het bestemmingsplangebied. Ook in dit wetsvoorstel worden ten aanzien daarvan geen eisen gesteld. De omvang van het bestemmingsplangebied wordt bepaald aan de hand van de concrete situatie en van doelmatigheidsoverwegingen. Deze overwegingen zijn bepalend bij de keuze voor kleinere of grotere bestemmingsplangebieden, voor een of meer bestemmingen of doeleinden en voor de detaillering daarbinnen. De negatieve waardering voor kleine(re), projectgerichte bestemmingsplannen, waaraan de kwalificatie van «postzegelbestemmingsplan» wordt gegeven, deelt de regering in algemene zin niet. Nu reeds hebben veel gemeenten voor hun grondgebied of voor grote delen daarvan een structuurplan of een inhoudelijk daarmee gelijk te stellen integrale ruimtelijke (ontwikkelings)visie. Projectplannen op basis van artikel 19 van de WRO kunnen ook thans niet zonder een goede ruimtelijke onderbouwing. Ook in het wetsvoorstel blijft de ruimtelijke onderbouwing van planologische ontwikkelingen een sleutelbegrip. Elk bestemmingsplan, van welke maat ook, zal daarvan zijn voorzien. Daarbij zal het gemeentebestuur bezien in hoeverre die onderbouwing past in de gemeentelijk structuurvisie. Deze visie biedt de bredere ruimtelijke onderbouwing voor de inpassing van kleinere en grotere bestemmingsplannen en draagt de waarborg in zich dat een samenhang van een plan met andere omringende bestemmingsplannen wordt bewerkstelligd. Verder moet onderkend worden dat de omstandigheden van het concrete geval een gemeentebestuur tot de terechte conclusie kunnen brengen dat een plan voor een relatief klein gebied de voorkeur verdient.

De stelling van de Neprom, de Vereniging Eigen Huis en het AVBB dat de voorbereiding van een wijziging van een bestemmingsplan vanwege de onder meer daaraan verbonden onderzoeksverplichtingen veel meer werk vergt en tijd kost dan een vrijstelling zoals thans vormgegeven in artikel 19 van de WRO, en de stelling dat de afschaffing van de «artikel 19-constructie» een vertraging in de besluitvorming en daarmee de bouwproductie zal veroorzaken, wordt door de regering niet onderschreven. Zoals hiervoor uiteengezet hangt de zwaarte van de voorbereiding van een bestemmingsplan af van de ingrijpendheid van dat plan. Bovendien

⁶⁸ In de aanpassingswetgeving bij de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb zal worden bezien of de zgn. actio popularis ook in de huidige WRO kan komen te vervallen en het beroepsrecht voor belanghebbende kan worden ingevoerd.

⁶⁹ Zie het eerder in voetnoot 26 genoemde VROM-raad advies «Plannen met visie», blz. 12.

heeft de huidige zelfstandige vrijstelling voor een project, zoals geregeld in artikel 19, eerste lid, van de WRO, nagenoeg de zwaarte van een bestemmingsplanherziening gekregen: voorafgaande inspraak is voorgescreven, het besluit tot vrijstelling dient te zijn voorzien van een goede ruimtelijke onderbouwing – waaraan de rechter, zoals uit recente jurisprudentie blijkt, ook relatief zware eisen stelt –, een verklaring van geen bezwaar van gedeputeerde staten is vereist en in geval van vrijstelling van een plan ouder dan 10 jaar gelden nog extra voorwaarden. Het wetsvoorstel voorziet in een – in vergelijking met de huidige WRO – sterk verkorte procedure tot aanpassing van een bestemmingsplan, die qua lengte vergelijkbaar is met de huidige zelfstandige projectprocedure op grond van artikel 19, eerste lid, van de WRO. Voorts zal er – overeenkomstig het verzoek van de VNG⁷⁰ en de grote gemeenten – bij de opstelling van het nieuwe Bro van worden uitgegaan dat de aan de voorbereiding van een bestemmingsplan te stellen eisen minder zwaar dienen te zijn naarmate de afwijking c.q. wijziging van het vigerende plan geringer is.

In combinatie met de mogelijkheid om te werken met globale bestemmingsplannen kunnen de voor de start van een bouwproject belemmerende onderdelen van een bestemmingsplan even snel als voorheen met een vrijstelling, en desgewenst gefaseerd, worden weggenomen, bijvoorbeeld ten behoeve van de zogenaamde voorbelasting in het kader van het bouwrijp maken van de grond.

Het wetsvoorstel bevat, zoals hieronder nog nader zal worden toegelicht, tevens de mogelijkheid om de aanvraag voor een bouwvergunning en eventueel andere vergunningen, die noodzakelijk zijn voor de realisatie van een project, parallel aan de wijziging van het bestemmingsplan voor te bereiden. Omdat het wetsvoorstel bovendien de regeling bevat dat de aldus voorbereide besluiten in een beroepsprocedure als één besluit worden aangemerkt, neemt het wetsvoorstel de geopperde bezwaren weg. Verder bevat het wetsvoorstel (zie hierna) een basis voor een ontheffingsregeling voor bij algemene maatregel van bestuur aangegeven gevallen, nader uit te werken in het nieuwe Bro. Bij het opstellen van deze regeling zal ook rekening worden gehouden met de door de provincies aangewezen categorieën van gevallen als bedoeld in artikel 19, tweede lid, van de WRO.

Een mogelijk verlies van de effectiviteit van de besluitvorming voor projecten, waarop de genoemde instanties doelen, wordt met deze regelingen voorkomen.

Ontheffing voor bij algemene maatregel van bestuur aangegeven gevallen

Vanwege de gewenste flexibiliteit kent het wetsvoorstel de mogelijkheid om ontheffing te verlenen van het bestemmingsplan voor bij algemene maatregel van bestuur aangegeven gevallen. Het betreft hier een lijst van gevallen van in beginsel geringe planologische betekenis. De ontheffingsmogelijkheid voorkomt dat een gemeente voor kleinere bouwwerken die niet passen in het geldende bestemmingsplan, maar door de gemeente wel aanvaardbaar worden geacht, een bestemmingsplanwijziging in procedure moet brengen. Blijkens de evaluatie van het huidige artikel 19 zijn gemeenten en provincies tevreden over de vrijstellingsmogelijkheid op grond van het derde lid van dat artikel en de daaraan gekoppelde zogenaamde landelijke Bro-lijst, zij het dat de omschrijving van de gevallen nog wel aanpassing en verfijning behoeft.

Bij de opstelling van de lijst van gevallen zal rekening worden gehouden met de praktijkervaringen. Voorts zal in overleg met het Interprovinciaal Overleg worden gezien of de door de provincies op grond van artikel 19, tweede lid, WRO aangewezen gevallen in deze lijst kunnen worden geïntegreerd.

De huidige procedure op basis van artikel 19, derde lid, WRO neemt 8 tot 16 weken in beslag; na aanpassing aan de nieuwe uniforme openbare voorbereidingsprocedure van de Awb wordt dat 8 tot 18 weken. Het

⁷⁰ Zie het eerder in voetnoot 30 genoemde VNG-advies, blz. 4, 24 en 27.

ontheffingsbesluit in het wetsvoorstel wordt voorbereid met toepassing van de nieuwe afdeling 3.4 Awb. De totale procedure duurt 4 tot 14 weken.

Tijdelijke ontheffing

Uit onderzoek⁷¹ is gebleken dat de toepassing van de mogelijkheid om op grond van artikel 17 WRO tijdelijk ontheffing van het bestemmingsplan te verlenen toeneemt en meestal plaatsvindt voor kleinere bouwplannen van particulieren en bedrijven op het gebied van het wonen en werken, en soms voor overheidsinstanties en scholen (bouw noodlokalen). In het wetsvoorstel is eveneens de mogelijkheid van een tijdelijke ontheffing opgenomen. De ontheffing is bedoeld voor de voorziening in een tijdelijke behoefte, zoals noodvoorzieningen en (spoedeisende) voorzieningen van algemeen belang. Met deze ontheffingsmogelijkheid kunnen tevens onwenselijke gedoogsituaties worden voorkomen. De ontheffing kan worden verleend voor maximaal vijf jaar. Verlenging is niet mogelijk. Indien een langere termijn wenselijk is, dient de voorziening tijdig te worden opgenomen in het bestemmingsplan, bijvoorbeeld als voorlopige bestemming.

De huidige procedure op basis van artikel 17 WRO neemt 8 tot 14 weken in beslag; na aanpassing aan de nieuwe uniforme openbare voorbereidingsprocedure van de Awb wordt dat 8 tot 16 weken.

In het wetsvoorstel wordt het ontheffingsbesluit voorbereid met toepassing van de nieuwe afdeling 3.4 Awb. De totale procedure duurt 4 tot 14 weken.

Binnenplanse ontheffing

De zogenaamde binnenplanse vrijstelling, thans geregeld in artikel 15 WRO, is als binnenplanse ontheffing eveneens gehandhaafd. In een bestemmingsplan kan worden bepaald dat burgemeester en wethouders bevoegd zijn om met inachtneming van de in het plan vervatte regels ontheffing te verlenen van de regels. Op deze wijze kan in het plan zelf ten aanzien van bepaalde onderdelen de mogelijkheid van een soepele toepassing worden opgenomen. Voor de totstandkoming van het ontheffingsbesluit geldt geen uitgebreide voorbereidingsprocedure. De algemene bepalingen van de Awb zijn van toepassing.

Uitwerking, wijziging en nadere eisen

Net als in artikel 11 WRO is voorzien, kan bij het bestemmingsplan worden bepaald dat burgemeester en wethouders volgens bij het plan te geven regels het plan moeten uitwerken. Ook kan in het plan aan burgemeester en wethouders de bevoegdheid worden toegekend om ten opzichte van bepaalde punten nadere eisen te stellen. Voorts is de binnenplanse wijzigingsbevoegdheid in het wetsvoorstel gecontinueerd. Voor de totstandkoming van de besluiten van burgemeester en wethouders tot het uitwerken, het wijzigen of het stellen van nadere eisen wordt het volgen van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure te zwaar geacht, mede vanwege het feit dat deze procedure bij de totstandkoming van het bestemmingsplan zelf al is gevolgd. De algemene bepalingen van de Awb zijn van toepassing.

Evaluatie

De wijze waarop van de in artikel 3.6 opgenomen bevoegdheden voor binnenplanse wijziging, uitwerking, ontheffing en het stellen van nadere eisen, alsmede de bevoegdheid tot het verlenen van ontheffing voor tijdelijke voorzieningen of voor bij algemene maatregel van bestuur aangegeven gevallen, in de praktijk gebruik wordt gemaakt, zal onderdeel zijn van de monitoring en evaluatie op basis van artikel 10.10. Daarbij zal vooral aandacht worden besteed aan een eventueel bestaande relatie met de afschaffing van artikel 19 WRO.

⁷¹ Tijdelijk afgeweken van de bestemming, Een evaluatie van de toepassing van artikel 17 Wet op de Ruimtelijke Ordening in de drie noordelijke provincies, Thorbecke Academie voor Overheidsmanagement, Den Haag, november 2000.

3.9 Het voorbereidingsbesluit

Ook als het wetsvoorstel kracht van wet heeft verkregen zal de overheid behoefte houden aan een juridisch middel dat de status quo van een gebied terstond kan bevriezen om ongewenste planologische ontwikkelingen en dreigend verval in een gebied te weren, en om te voorkomen dat een gebied als gevolg van bouw- of andere werkzaamheden minder geschikt wordt voor de verwezenlijking van de voor dat gebied meest wenselijk geachte bestemming. Ook kan het gewenst zijn een gebied te beschermen in verband met voorgenomen gebruiksvoorschriften of wijzigingen daarvan. In een bestemmingsplan kunnen immers niet altijd alle ontwikkelingen worden voorzien, en een wijziging van het bestemmingsplan kost – ondanks de verkorte procedure volgens het wetsvoorstel – tijd. Daarom is in het wetsvoorstel de bevoegdheid tot het nemen van een voorbereidingsbesluit opgenomen. Daarmee verklaart het bevoegde overheidsorgaan dat een bestemmingsplan (wijziging) wordt voorbereid.

De in het wetsvoorstel opgenomen regeling van het voorbereidingsbesluit verschilt qua doelstelling niet van die ten aanzien van het huidige voorbereidingsbesluit. In het wetsvoorstel zijn de aan het voorbereidingsbesluit verbonden mogelijkheden zelfs uitgebreid in verband met de integratie van de leefmilieuverordening en het stadsvernieuwingsplan in het bestemmingsplan.

Het wetsvoorstel maakt mogelijk dat aan het voorbereidingsbesluit voorschriften worden verbonden omtrent het ongewenste gebruik, ongewenste bebouwing, gebruik tijdens verbouwing en verandering van grondgebruik, sloop van opstallen en het weghalen van grond. Ook kan een verbod worden opgenomen om bestaand gebruik te wijzigen. Deze mogelijkheid sluit aan bij de thans reeds uit de Wsdv bekende excessenregeling. Voorschriften die zuiver uit een oogpunt van openbare orde worden gegeven, dienen uiteraard in de algemene plaatselijke verordening te worden opgenomen. Om te voorkomen dat een terrein minder geschikt wordt voor de verwezenlijking van de daaraan verbonden bestemming is het onder de huidige WRO alleen mogelijk aan een voorbereidingsbesluit een aanlegvergunningstelsel te verbinden. Het wetsvoorstel breidt dit uit met de mogelijkheid om bij het voorbereidingsbesluit te bepalen dat het verboden is om zonder vergunning bepaalde bouwwerken te slopen.

Procedure en werkingsduur

Het voorbereidingsbesluit wordt vastgesteld door de gemeenteraad. In het besluit wordt aangegeven voor welk gebied het geldt en met ingang van welke dag het in werking treedt. Het besluit wordt bekend gemaakt door terinzagelegging, met voorafgaande kennisgeving in de dag-, nieuws- of huis-aan-huis-bladen of op andere geschikte wijze.

3.10 Bestemmingsplannen en ondergronds bouwen en gebruiken

De Tweede Kamer heeft in de voorbije jaren met enige regelmaat de aandacht gevraagd voor een toereikend planologisch en juridisch instrumentarium voor het gebruik van de ondergrond⁷². Met deze terminologie wordt bedoeld op het hele conglomeraat van ruimtelijk relevante activiteiten in de ondergrond. De toenemende noodzaak tot een reductie van het direct en indirect ruimtebeslag in de verstedelijkte gebieden, de bescherming van milieu en landschap, en de voortschrijdende technologische mogelijkheden zorgen voor een steeds intensiever gebruik van de ondergrond. In veel gevallen zijn de mogelijkheden voor het gebruik van de ondergrond mede afhankelijk van bovengrondse functies en van de functies die ondergronds in dezelfde grondlaag plaatsvinden of gepland zijn. Daarom gaat de aandacht op alle bestuurlijke niveaus steeds meer uit

⁷² Zo onder meer de motie Ravestein c.s., Kamerstukken II 1998/99, 26 200 XI, nr. 12.

naar een goede planning en afstemming van alle ruimtelijke activiteiten in de boven- én ondergrond. Daarbij wordt eveneens onderkend dat een toenemend gebruik van de ondergrond ertoe noopt rekening te houden met andere te beschermen belangen, zoals bodembeschermingsgebieden, de ecologische hoofdstructuur en de archeologische en cultuurhistorische waarden. Provincies en gemeenten betrekken in toenemende mate meervoudig en ondergronds ruimtegebruik in de ontwikkeling van hun visievorming over de ruimtelijke inrichting. Uit de tot nu toe uitgevoerde studies blijkt dat er geen aanleiding is om in het voorliggende wetsvoorstel specifieke bepalingen ter zake van ondergrondse bestemmingen op te nemen.

3.11 Codificatie van veelvoorkomende bestemmingsplanbepalingen met het oog op handhaving

Algemeen gebruiksverbod

De algemene gebruiksbe­paling houdt in dat het gebruik van gronden en opstallen in strijd met de daaraan in het bestemmingsplan gegeven bestemming wordt verboden, behoudens vrijstelling. Uit een oogpunt van effectieve handhaving is een efficiënter regeling van het algemeen gebruiksverbod gewenst. Het rapport Bouwstenen voor een nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening⁷³ stelt voor het algemeen gebruiksverbod wettelijk te regelen uit een oogpunt van doelmatigheid, uniformiteit en rechtszekerheid. De regering onderschrijft dat bij een dergelijke voor de handhaving van bestemmingsplannen cruciale bepaling duidelijkheid gewenst is en dat een wettelijke regeling daaraan kan bijdragen. Daarbij mag echter niet uit het oog worden verloren dat gemeenten de mogelijkheid moeten hebben om, als zij dit in bepaalde gevallen nodig vinden, meer specifieke gebruiksregels in het bestemmingsplan op te nemen. De behoefte aan differentiatie en flexibiliteit heeft de regering ertoe gebracht om de voorkeur te geven aan een regeling van het gebruiksverbod bij algemene maatregel van bestuur in plaats van in de wet.

Overgangsrecht

De in vrijwel elk bestemmingsplan voorkomende overgangsrechtelijke bepalingen blijken tot veel vragen te leiden over de noodzaak of toelaatbaarheid van bepaalde varianten van het overgangsrecht en de toepassing van dit recht in concrete gevallen. Ook in het hiervoor genoemde rapport wordt daarop gewezen. Om aan deze onduidelijkheden een eind te maken stellen de rapporteurs voor het overgangsrecht wettelijk te regelen. De regering onderschrijft dat een duidelijk en handhaafbaar overgangsrecht noodzakelijk is. De regering is van plan om de algemene uitgangspunten voor het overgangsrecht uit te werken in een algemene maatregel van bestuur.

4. DE NORMSTELLING DOOR PROVINCIES EN RIJK

4.1. Twee soorten van normstellende bevoegdheden voor provincie en Rijk

De toenemende ruimtebehoefte voor wonen, werken, infrastructuur, recreatie, water en natuur ontstijgt steeds meer het lokale niveau. Talloze belangen strijden met elkaar om de schaarse ruimte. De nieuwe wet moet derhalve voorzien in bevoegdheden van hogere overheidsniveaus om een goede afstemming van het ruimtelijk beleid op alle niveaus te waarborgen, effectief te sturen en kaders te stellen voor onderdelen van de ruimtelijke ordening die van provinciaal of nationaal belang zijn. Het wetsvoorstel voorziet in twee soorten van normstellende bevoegd-

⁷³ Bouwstenen voor een nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening, RPD, Den Haag, juli 2000.

heden voor de provincies en het Rijk om een op alle overheidsniveaus afgestemd en harmonieus ruimtelijk beleid te bereiken:

- a. de bevoegdheid voor de provincies en het Rijk om, in het geval provinciale of landelijke belangen in het geding zijn en die dus de verantwoordelijkheid van een provincie of het Rijk raken, bestemmingsplannen of onderdelen daarvan vast te stellen of te wijzigen;
- b. de bevoegdheid voor de provincies en het Rijk om door middel van een verordening respectievelijk een algemene maatregel van bestuur algemene of specifieke eisen te stellen aan de planologische besluiten van lagere overheden.

Naast deze bevoegdheden tot het stellen van algemene normen, hebben Rijk en de provincies de mogelijkheid om de gemeenteraad aanwijzing te geven om een bestemmingsplan aan te passen overeenkomstig de in de aanwijzing gegeven voorschriften omtrent de inhoud van dat bestemmingsplan. De bevoegdheid tot het geven van een aanwijzing is uitvoerig beschreven in paragraaf 4.4.

4.2 De bevoegdheid tot het vaststellen of wijzigen van een bestemmingsplan door provincies of Rijk

4.2.1 De aard van de bevoegdheid tot het vaststellen van bestemmingsplannen door provincies of het Rijk

De eerste normerende bevoegdheid voor Rijk en provincies betreft die tot het vaststellen of wijzigen van bestemmingsplannen. Deze bevoegdheid is naar aard en karakter anders dan de tweede normerende bevoegdheid, tot het stellen van algemeen verbindende voorschriften, opgenomen in een algemene maatregel van bestuur of een provinciale verordening, zoals hierna nog zal worden toegelicht.

De bestemmingsplanbevoegdheid is van belang voor situaties waarin provincie of Rijk zelf direct en juridisch bindend de bestemming van een concreet gebied en het gebruik daarvan willen vastleggen in verband met provinciale, respectievelijk (inter)nationale belangen. Het kan gaan om het vastleggen van een locatie voor een bepaalde ruimtelijke activiteit, het vastleggen van eisen die aan het gebruik van gronden en bouwwerken in een specifiek gebied moeten worden gesteld, of aan het weren van ongewenste functies of ongewenst gebruik van gronden of bouwwerken in die gebieden.

Provincies of het Rijk kunnen van deze bevoegdheid gebruik maken als zij een bepaalde ruimtelijke ontwikkeling onwenselijk vinden of bepaalde gebieden (bijvoorbeeld in de ecologische hoofdstructuur) in het algemeen willen beschermen (conserveringsdoel). Ook kan de bevoegdheid worden aangewend wanneer zij een activiteit of een project van een zodanig belang achten, dat de desbetreffende overheidsinstantie van het begin af aan de besluitvorming over het «hoe, waarom en waar» daarvan in eigen hand wil houden. Denkbaar is ook dat een provincie of het Rijk de bevoegdheid hanteert wanneer de besluitvorming is vastgelopen over een project met een provinciaal dan wel nationaal belang dat in eerste instantie aan het gemeentelijk niveau overgelaten.

Bij de aanwending van de bevoegdheid door de provincie of het Rijk om een bestemmingsplan vast te stellen, moet sprake zijn van provinciale onderscheidenlijk nationale belangen. Op de inhoudelijke betekenis van deze begrippen wordt in paragraaf 4.5 van deze toelichting nader ingegaan.

Indien een provincie of het Rijk voorafgaand aan de wijziging van een bestemmingsplan willen voorkomen dat een terrein minder geschikt wordt voor de verwezenlijking van de in dat plan daaraan te geven bestemming, kan van provincie- of rijkswege een voorbereidingsbesluit worden genomen. Het voornemen tot het vastleggen van een ruimtelijke activiteit in een bestemmingsplan kan in een beleidsnota of structuurvisie

zijn aangekondigd, maar noodzakelijk is dat niet. De bevoegdheid tot het vaststellen of wijzigen van een bestemmingsplan door het Rijk of een provincie heeft nadrukkelijk niet het karakter van een sanctiemiddel. De voorgestelde bevoegdheid is formeel nieuw, maar staat inhoudelijk op één lijn met de in de Tracéwet opgenomen mogelijkheid tot het nemen van tracébesluiten en met het in het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in verband met de invoering van een rijksprojectenprocedure⁷⁴ (hierna: wetsvoorstel rijksprojectenprocedure), dat thans aanhangig is bij de Eerste Kamer, opgenomen rijksprojectbesluit. Bij een rijksprojectbesluit worden op rijksniveau juridisch bindende beslissingen genomen over de locatie en wijze van aanleg van landelijke wegen, vaarwegen en spoorwegen, respectievelijk over andere projecten van nationaal belang.

4.2.2 De procedure en de status

Een provinciaal besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan wordt genomen door provinciale staten. Vanzelfsprekend wordt over het ontwerpplan overleg gevoerd na overleg met de gemeente wier grondgebied het betreft. Een besluit op rijksniveau tot wijziging van een bestemmingsplan wordt genomen door de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer na overleg met de betrokken gemeenteraad en gedeputeerde staten.

De procedure voor deze bestemmingsplanwijzigingen is gelijk aan de procedure op gemeentelijk niveau, met inbegrip van de in die procedure opgenomen termijnen. Na de vaststelling heeft het betreffende bestemmingsplan dezelfde status als een gemeentelijke bestemmingsplan. Aanvragen om bouw-, aanleg- of sloopvergunningen worden eraan getoetst en het bestemmingsplan biedt grondslag voor de vestiging van het voorkeursrecht en voor onteigening.

Bij het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan kunnen provinciale staten bepalen of de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer bepalen tot welk tijdstip de bestemmingsplanbevoegdheid van de gemeenteraad terzake wordt uitgesloten. Zij kunnen ook bepalen of gedeputeerde staten of de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer voor de aan het bestemmingsplan gerelateerde bevoegdheden en verplichtingen terzake, zoals ontheffing en uitwerking, in de plaats treden van burgemeester en wethouders van de gemeente.

4.2.3 De aard van rijks- of provinciale bestemmingsplannen

De bestemmingsplanbevoegdheid van het Rijk en de provincie biedt die bestuursniveaus, naast de bevoegdheid tot het stellen van algemene regels (zie hierna), een extra mogelijkheid om kaders te stellen voor onderdelen van de ruimtelijke ordening die van provinciaal of nationaal belang zijn. Dat kan, zoals hierboven reeds aangegeven, de vorm krijgen van een concreet, op de realisatie van een project gericht bestemmingsplan. Het bestemmingsplan kan ook globaal van aard zijn. In zo'n plan worden dan naast een ruime bestemmings- en doeleindenomschrijving de ruimtelijke randvoorwaarden opgenomen waarbinnen ontwikkelingen in een bepaald gebied zich mogen voltrekken. Dit is bijvoorbeeld denkbaar voor een gebiedsdeel van de provincie dat een specifieke bescherming behoeft, doch waarbij een zekere autonome ontwikkeling op lokaal niveau niet op bezwaren stuit. Met toepassing van artikel 3.6 kan de uitwerkingsverplichting van dat bestemmingsplan worden opgedragen aan burgemeester en wethouders van de gemeente of gemeenten.

⁷⁴ Kamerstukken I 2002/03, 27 178, nr. 12.

4.2.4 Het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in verband met de invoering van een rijksprojectenprocedure (27 178)

De bevoegdheid tot het vaststellen van een bestemmingsplan door het Rijk of provincies sluit inhoudelijk aan bij het wetsvoorstel rijksprojectenprocedure. Evenals de rijksprojectenprocedure bestaat de in het wetsvoorstel Wro opgenomen procedure uit een start- of toegangsbesluit, een projectbesluitmodule en een uitvoeringsmodule, die afhankelijk van de specifieke sector en de urgentie na elkaar, parallel of selectief kunnen worden ingezet met de mogelijkheid van maatwerk. De regeling terzake is daarbij uiteraard aangepast aan de uitgangspunten en keuzen die bij het wetsvoorstel Wro zijn gemaakt.

Deze rijksprojectenprocedure is inhoudelijk geïncorporeerd in afdeling 3.5 «Coördinatie bij verwezenlijking van ruimtelijk beleid». De materiële kenmerken van de rijksprojectenprocedure zijn gebleven. Wel hebben zij ten dele een andere formele vorm gekregen.

Toegangsbesluit

Het toegangsbesluit is in het wetsvoorstel gehandhaafd. Bij wet of een besluit van een minister, in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad, kan worden bepaald dat de verwezenlijking van een onderdeel van het nationaal ruimtelijk beleid het wenselijk maakt om een bestemmingsplan vast te stellen en/of de totstandkoming van uitvoeringsbesluiten te coördineren. De term «onderdeel van het nationaal ruimtelijk beleid» geeft aan dat het – in aansluiting op de rijksprojectenprocedure – kan gaan om een project of categorieën van projecten.

De eerste toegangsmogelijkheid houdt in dat in een wet, bijvoorbeeld de Tracéwet, wordt bepaald dat bepaalde projecten of categorieën van projecten zullen worden uitgevoerd met de in de artikelen 3.26 en 3.27 van de Wro opgenomen procedure. Vervolgens kan voor deze projecten de rijksprojectenprocedure worden toegepast en behoeft daarvoor geen separaat besluit van de verantwoordelijke minister, in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad te worden genomen. De tweede toegangsmogelijkheid is het besluit van een minister in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad. De Tweede Kamer dient met het besluit in te stemmen.

Bij de wet of het hiervoor bedoelde besluit kan worden bepaald dat de voorbereiding en bekendmaking van nader aan te duiden vergunningen en andere besluiten zal worden gecoördineerd (de zgn. uitvoeringsmodule van het wetsvoorstel rijksprojectenprocedure). Bepaald wordt welke minister wordt belast met de voorbereiding en uitvoering van het project. Indien de rijkscoördinatieregeling in een wet of besluit van een minister in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad, van toepassing wordt verklaard, dient dat in beginsel zonder afwijking op onderdelen te geschieden. Of van toepassingverklaring van de rijkscoördinatieregeling bij wet in alle gevallen onverkort noodzakelijk is, zal bij de voorbereiding van de Invoeringswet worden bezien.

Projectbesluitmodule

De projectbesluitmodule is in aangepaste vorm overgenomen in het wetsvoorstel. Omdat, zoals eerder in deze memorie van toelichting is uiteengezet, de buitenplanse vrijstelling (ex artikel 19 WRO) wordt vervangen door een bestemmingsplanwijziging, is het rijksprojectbesluit vervangen door een (wijziging door het Rijk van het) bestemmingsplan. Deze besluitvorming volgt dezelfde procedure als het gemeentelijke bestemmingsplan.

Uitvoeringsmodule

In de uitvoeringsmodule vindt de coördinatie plaats van alle vergun-

ningen, ontheffingen en andere besluiten die nodig zijn voor de uitvoering van het rijksproject. Het aanbrengen van een fasering of clustering in de te coördineren besluiten, en daarmee de totstandkomings- en beroepsprocedures, is mogelijk. Indien vergunningen niet of niet tijdig worden afgegeven, kan de bevoegdheid tot vergunningverlening worden overgenomen door de minister die is aangewezen als eerstverantwoordelijke minister voor het project (de projectminister), en de minister (de minister wie het mede aangaat) die verantwoordelijk is voor het beleidsterrein van waaruit de vergunningeis (of het vereiste van een ander besluit) is gesteld. De uitvoeringsmodule kan van toepassing worden verklaard in de wet of het toegangsbesluit waarin een projectminister wordt aangewezen.

Gelijktijdige toepassing modules

Het wetsvoorstel maakt het mogelijk dat de zgn. projectbesluitmodule en de uitvoeringsmodule tegelijkertijd worden toegepast. Alsdan worden de totstandkomingsprocedures van het bestemmingsplan en de daarvoor in aanmerking komende uitvoeringsbesluiten tegelijkertijd doorlopen, en de beroepsprocedures dienaangaande gebundeld. Dit sluit niet uit dat bepaalde uitvoeringsbesluiten eerst op een later tijdstip worden genomen en gecoördineerd.

Tegemoetkoming in de schade

Het wetsvoorstel bevat geen aparte regeling voor tegemoetkoming in de schade ten gevolge van een bestemmingsplanwijziging door het Rijk. De regeling daarvoor is gelijk aan de regeling voor een gemeentelijk bestemmingsplan. In hoofdstuk 5 van deze memorie van toelichting is hierover een beschouwing opgenomen.

Beroep

Het wetsvoorstel bevat een regeling voor de bundeling van beroepen tegen een bestemmingsplanwijziging waarvoor het Rijk het initiatief heeft genomen, en de daaraan verbonden uitvoeringsbesluiten.

Grondverwerving en grondgebruik

De in het wetsvoorstel rijksprojectenprocedure opgenomen bepalingen met betrekking tot de onteigeningswet en de Belemmeringewet Privaatrecht zullen in de onteigeningswet en de Belemmeringewet privaatrecht worden geplaatst. De daartoe noodzakelijke wijzigingen van deze wetten zullen in de Invoeringswet worden opgenomen.

Provinciale projecten

In het onderhavige wetsvoorstel is voor provincies een vergelijkbare bevoegdheid voor de uitvoering van projecten onder regie van de provincie gerealiseerd. De procedure is dezelfde als bij de rijksprojectenprocedure.

4.3. Normstelling door het Rijk of een provincie door middel van algemene maatregelen van bestuur of verordeningen

4.3.1. Het karakter en de inhoud van de algemene regelgeving

Naast de bevoegdheid tot het vaststellen van bestemmingsplannen door de provincie of het Rijk voorziet het wetsvoorstel in de bevoegdheid voor de provincies en het Rijk om door middel van een verordening respectievelijk een algemene maatregel van bestuur algemene of specifieke eisen te stellen aan ruimtelijke besluiten van lagere overheden of aan de kwaliteit van die beslissingen. In de meeste gevallen zullen deze eisen betrekking hebben op de inhoud van bestemmingsplannen. In overwegende mate zal het eisen betreffen die een ruimtelijk kwaliteitsniveau omschrijven waaraan bestemmingsplannen in het algemeen of bestem-

mingsplannen in nader aangeduide gebieden, op een daarbij te bepalen tijdstip moeten voldoen. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om een eis dat gemeenten in een nader omschreven gebied de bestemmingsplannen in die zin moeten wijzigen dat bepaalde bestemmingen niet meer mogelijk zijn (bijvoorbeeld een verbod om in het stroomgebied van rivieren te bouwen). Een ander voorbeeld is een algemene eis met betrekking tot het in acht nemen van afstanden tussen concurrerende bestemmingen. Het gebruik van deze bevoegdheid is met name aangewezen als de gemeentelijke beleidsruimte voor de vaststelling van de inhoud of de inrichting van bestemmingsplannen, al dan niet voorwaardelijk, naar het oordeel van het Rijk of een provincie moet worden genormeerd of ingeperkt.

Het opnemen van ruimtelijke kwaliteitseisen of randvoorwaarden voor de ruimtelijke besluitvorming in een algemene maatregel van bestuur of een provinciale verordening zal aan de betrokken regionale en lokale overheden en aan de burgers duidelijkheid – en dus ook rechtszekerheid – verschaffen over de mate waarin en de wijze waarop die overheden gehouden zijn de op hoger niveau vastgestelde beleidsdoelstellingen te realiseren. Dit zal met name het geval zijn als een actie van die overheden noodzakelijk is en als een verdergaande binding wenselijk is.

Deze bevoegdheid voorziet er tevens in dat het Rijk een adequate toepassing, uitvoering en handhaving in Nederland kan bewerkstelligen van Europese regelgeving of andere internationale verplichtingen, die voortvloeien uit internationale verdragen met een ruimtelijke dimensie.

Rijk en provincies zullen bij de vaststelling van hun strategisch beleid steeds moeten afwegen welke onderdelen van de door hen voorgestane ruimtelijke ontwikkelingen zo belangrijk zijn dat deze ook in acht moeten worden genomen bij de ruimtelijke besluiten van andere overheden. Een element bij die afweging is de vraag of de verantwoordelijkheid voor die beleidsonderdelen daadwerkelijk op nationaal of provinciaal niveau thuishoort en of het noodzakelijk is die beleidselementen te verankeren in voor andere overheden juridisch bindende normen. Dit dwingt tot selectiviteit. Voorts kunnen op rijks- of provinciaal niveau vastgestelde juridisch bindende normen alleen goed doorwerken, indien deze duidelijk en ondubbelzinnig zijn. Daarnaast dient te worden beschreven welke stappen binnen welke termijn door wie dienen te worden gezet. Dit vergt een grote mate van concreetheid in de formulering.

Naar aanleiding van de reacties van de VNG, afzonderlijke gemeenten, de regio's en het bedrijfsleven op het voorontwerp Wro is, met gebruikmaking van vijf bestaande pkb's, een evaluatie ex ante uitgevoerd naar «Instructies in de praktijk»⁷⁵. Uit deze evaluatie blijkt, dat het aantal beleidsuitspraken in deze pkb's dat als een kwaliteitseis kan worden aangemerkt, geen aanleiding geeft om aan te nemen dat er een «een stroom» van algemeen verbindende voorschriften richting gemeenten zal gaan ontstaan. Bovendien blijkt het mogelijk de kwaliteitseisen en normen te bundelen in één algemene maatregel van bestuur; dit zal een positieve uitwerking hebben op de inzichtelijkheid en voorspelbaarheid van het ruimtelijk beleid, en zo mede de rechtszekerheid bevorderen.

Overigens is een algemene maatregel van bestuur of een verordening niet altijd de enige of meest aangewezen weg voor een hoger bestuursniveau om zich te verzekeren van de medewerking van lagere overheden aan de realisering van goede ruimtelijke ontwikkeling. Wanneer de doelstellingen specifiek betrekking hebben op één gebied, kunnen onderlinge afspraken of een bestuursovereenkomst tussen de betrokken overheidsorganen ook het gewenste resultaat opleveren.

In de hierboven genoemde reacties op het voorontwerp is gepleit voor een duidelijk wettelijk criterium voor het gebruik van de bevoegdheid tot

⁷⁵ Zie voetnoot 19.

het stellen van algemene regels. In het wetsvoorstel is als het criterium genomen: «indien een goede provinciale ruimtelijke ordening dat noodzakelijk maakt» voor provinciale regelgeving dan wel «een goede nationale ruimtelijke ordening» voor regeling op landelijk niveau. Hiermee is vastgelegd dat provinciale respectievelijk rijksbelangen toepassing van de bedoelde bevoegdheid moeten rechtvaardigen.

Te verwachten is dat eisen aan bestemmingsplanbesluiten die worden opgenomen in een verordening of algemene maatregel van bestuur, een beleidsmatige basis zullen vinden in een structuurvisie van de provincie respectievelijk het Rijk. Een dergelijke koppeling is in het wetsvoorstel evenwel niet voorgeschreven. De bevoegdheid tot algemene normstelling kan zelfstandig ingezet worden. De noodzaak en de inhoud van een dergelijk maatregel wordt vastgesteld in het politieke totstandkomingsproces. Er kunnen zich onverwachte of ongewenste ontwikkelingen voordoen die een centrale sturing vergen en die tot een snelle reactie en tot algemene regelgeving nopen. Als voorbeelden uit het recente verleden kunnen worden genoemd de hoogwaterproblematiek, dierziekten en risicovolle opslag van vuurwerk. Een strikte koppeling van de bevoegdheid tot het stellen van algemene regels aan een voorafgaande structuurvisie zou zulk een regelgeving in de weg staan.

De nieuwe regeling voor het geven van algemene regels neemt de tekortkomingen van het huidige juridische doorwerkingsinstrumentarium in de huidige WRO weg.

Zoals elke normstelling, vergen ook algemene (kwaliteits)eisen aan bestemmingsplannen een goede motivering. Het rechtszekerheidsbeginsel verplicht ertoe dat die algemeen verbindende voorschriften tevens zorgvuldig voorzien in overgangsrechtelijke bepalingen. Daaraan zal dus een structurele aandacht moeten worden gegeven. Daarbij zal het algemene uitgangspunt gelden dat gevestigde rechten en belangen, alsmede gerechtvaardigde verwachtingen worden geëerbiedigd. Als hoofdregel zal daarbij kunnen gelden dat het bestaande gebruik zal kunnen worden gecontinueerd. Er zullen zich evenwel ook situaties kunnen voordoen waarbij van die hoofdregel moet worden afgeweken als het gaat om bestaande bebouwing of vormen van gebruik die, gelet op de doelstellingen van het ruimtelijk beleid die in de algemene regeling worden genormeerd, als zeer storend moeten worden aangemerkt en er gegronde redenen zijn om aan de rechten van de grondgebruiker minder gewicht toe te kennen dan aan de na te streven beleidsdoelstellingen. In dergelijke gevallen gelden voor het overgangsrecht natuurlijk nog hogere eisen van formulering en motivering.

De wijze waarop van de bevoegdheid tot het stellen van algemene regels in de praktijk gebruik wordt gemaakt, zal onderdeel zijn van de monitoring en evaluatie. Daarbij zal aandacht worden besteed aan de gewenste selectiviteit in het gebruik van de bevoegdheid.

4.3.2. De bevoegdheid tot het stellen van algemene regels nader toegelicht

Een algemene maatregel van bestuur, respectievelijk provinciale verordening, waarbij een samenstel van algemeen verbindende voorschriften voor andere overheden wordt gegeven, zal zijn aangewezen wanneer de norm of het samenstel van normen zich niet richt tot een of enkele overheden, maar tot een in beginsel onbepaald aantal overheden, dit wil zeggen: een algemeenheid naar rechtssubject of naar gebied (of gebieds-eenheid). Het algemeen verbindend voorschrift in een algemene maatregel van bestuur of provinciale verordening zal veelal algemeen zijn naar tijd of naar rechtsfeit (herhaalbaarheidbeginsel: de norm moet steeds

worden toegepast indien zich de situatie voordoet die in de regeling is omschreven of bedoeld). Te denken is aan een voorschrift waarbij tussen twee soorten van bestemmingen een bepaalde afstand in acht genomen moet worden. Een voorschrift kan evenwel ook specifiek van karakter zijn, waarbij de herhaalbaarheid niet aan de orde is. In dat geval is de norm in het voorschrift naar zijn aard slechts eenmalig opvolgbaar. Hierbij is te denken aan een voorschrift, inhoudende dat met de norm strijdige bestemmingsplannen binnen een bepaalde tijd in overeenstemming met de norm moeten zijn gebracht.

Het wetsvoorstel maakt het mogelijk dat de maatregel of de verordening gebiedsgericht wordt ingezet. Dan geldt deze voor één of meer daarbij aan te wijzen geografische gebieden of voor gebieden die aan bepaalde criteria voldoen. Van het eerste is bijvoorbeeld sprake wanneer het Waddengebied of een bepaald stroomgebied wordt genoemd; in zo'n geval zal de regeling het gebied afbakenen door middel van een of meer kaarten. Het tweede geval doet zich voor bij het aanduiden van bijvoorbeeld zandgrondgebieden of stedelijke gebieden; in een dergelijk geval zal de regeling objectieve criteria bevatten aan de hand waarvan kan worden vastgesteld of de voorschriften op het omschreven gebied van toepassing zijn.

De tenuitvoerlegging van een voorschrift in een algemene maatregel van bestuur of provinciale verordening kan aan een bepaalde termijn worden gebonden. Het voorschrift kan ook onder bepaalde voorwaarden worden gegeven. Provincies kunnen bij hun verordening de voorschriften, die zijn opgenomen in een algemene maatregel van bestuur, *aanvullen* of *aanscherpen*. Die bevoegdheid kan bij de betrokken algemene maatregel van bestuur worden beperkt.

Zou de behoefte tot normstelling van Rijk of provincie zich toespitsen op een klein, concreet gebied of project, dan is een algemeen verbindend voorschrift, opgenomen in een verordening of algemene maatregel van bestuur, niet meer het geëigende instrument. In een dergelijk geval zou moeten worden vastgesteld dat het desbetreffende hogere overheidsorgaan de inhoudelijke regeling aan zich heeft getrokken. Het overheidsorgaan zou in dat geval zelf in de materie moeten voorzien door gebruik te maken van de bevoegdheid die daarbij hoort: het orgaan zal zelf een besluit tot vaststelling of wijziging van een bestemmingsplan dienen te nemen.

In de reacties van gemeenten, regio's en het bedrijfsleven op het voorontwerp is zorg uitgesproken over de mogelijkheid dat Rijk en provincie voor eenzelfde gebied of gemeente conflicterende regels uitbrengen. Gelet op de procedures en de politieke en bestuurlijke context, behoeven bij een zorgvuldige voorbereiding tegenstrijdige regels in principe niet voor te komen. In het uitzonderlijke geval dat dit toch gebeurt, prevaleren volgens de algemene staatsrechtelijke principes de algemeen verbindende regels die op een hoger bestuursniveau zijn vastgesteld. Een algemeen verbindend voorschrift van het Rijk gaat derhalve voor een voorschrift van de provincie.

4.3.3. Algemene regels en de regionale samenwerking

De provincies hebben met de in het wetsvoorstel opgenomen bevoegdheden adequate mogelijkheden om de regie te voeren over het provinciale ruimtelijke beleid en de oplossing van de ruimtelijke vraagstukken die binnen de provincies en de afzonderlijke regio's spelen. Ter uitvoering of ter borging daarvan kan de provincie gebiedsgericht algemene voorschriften opstellen, voorzover blijkt dat de betrokken gemeenten binnen een regio niet in staat zijn gezamenlijk een regionaal beleid af te spreken

of wanneer de lokale belangen dermate dwingend of conflicterend blijken dat de samenwerking of de uitvoering van het ruimtelijk beleid op onderdelen niet van de grond komt. Het wetsvoorstel biedt dus een belangrijke impuls aan de reeds in gang gezette gedachtevorming over de versterking van de provinciale regiefunctie. De inzet van de wettelijke bevoegdheden kan doeltreffend zijn als de provincies hun verantwoordelijkheden niet uit de weg gaan en zij, in de lijn van het Nederlandse staatsbestel, de Provinciewet en het voorliggende wetsvoorstel, de keuze willen maken om op regionaal en provinciaal niveau de regiefunctie waar te maken. Voor stedelijke regio's waarin de samenwerking bij en de afstemming van het ruimtelijk beleid urgent is, is in de Beleidsnotitie Wgr-plus⁷⁶ aangegeven welke rol deze regio's op dit terrein zouden moeten vervullen en is ingegaan op de rolverdeling tussen provincies en regio. In het voorliggende wetsvoorstel is voor de toekomstige wettelijke regeling van de ruimtelijke ordening in de stedelijke regio's een apart hoofdstuk gereserveerd. Dat hoofdstuk zal worden ingevuld bij het wetsvoorstel waarin de vervanging van de Kaderwet bestuur in verandering zal worden geregeld.

4.3.4 De algemene normstelling krachtens de Wro en de verhouding met milieukwaliteitseisen

Op basis van de Wet milieubeheer kunnen bij algemene maatregel van bestuur en bij provinciale verordening milieukwaliteitseisen worden gesteld. De beoogde milieukwaliteit kan zowel bereikt worden door maatregelen aan de bron (wat uit een oogpunt van preventie verre de voorkeur verdient) als door maatregelen aan de kant van de ontvangende omgeving, of door maatregelen ten aanzien van het overdrachtsgebied. Een voorbeeld van de laatstgenoemde categorie van maatregelen is de zoning: het ruimtelijk scheiden van milieubelastende activiteiten en daarmee niet harmoniserende activiteiten of functies. Het bestemmingsplan is de aangewezen rechtsfiguur, waarbij rondom activiteiten die een gevaar of een belasting vormen voor de leefomgeving, een gebied wordt gecreëerd waarbinnen beperkingen gelden voor nieuwe activiteiten of de uitbreiding van bestaande activiteiten. Nieuwe inzichten, met name op het gebied van veiligheid⁷⁷, nopen tot een hechtere relatie tussen de milieunormering en de normstelling ter zake van de ruimtelijke ordening. De in het wetsvoorstel neergelegde regeling maakt het mogelijk om kwaliteitseisen die zowel een ruimtelijke component als een milieucomponent hebben, te bundelen in één algemene maatregel van bestuur of verordening, die gebaseerd wordt op zowel de Wet milieubeheer als de nieuwe Wet ruimtelijke ordening.

4.3.5 Internationale beleidsontwikkelingen en algemene normstelling

De internationalisering van het ruimtelijk beleid neemt de laatste jaren steeds meer toe. Niet alleen op regionale schaal met de ons omringende landen, maar ook binnen de Europese Unie. In dit verband kan bijvoorbeeld worden gewezen op de aanvaarding van het «Europees Ruimtelijk Ontwikkelings Perspectief» door de Europese ministers voor ruimtelijke ordening in maart 1999, op het Verdrag van Bern⁷⁸, dat in 1980 door het Nederlandse parlement werd geratificeerd, of op de Europese Kaderrichtlijn Water, ter bescherming van het oppervlaktewater en grondwater in Europa⁷⁹.

Internationale verdragen en afspraken in EU-verband hebben een toenevende invloed op de ruimtelijke inrichting van Nederland. Hetzelfde geldt voor de internationalisering van bijvoorbeeld het vervoers-, milieu-, landbouw- en natuurbeleid. Ook de transnationale strategieën voor de beheersing van de wateroverlast en overstromingen in de grote riviersystemen kunnen als voorbeeld dienen. Transnationale of EU-afspraken zullen steeds meer moeten worden omgezet in nationale normstelling. De

⁷⁶ Kamerstukken II 2002/03, 28 756, nr. 1.

⁷⁷ Onder meer naar aanleiding van het rapport van de Commissie Onderzoek Vuurwerkramp, Kamerstukken II 2000/01, 27 157, nr. 18.

⁷⁸ Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijke leefmilieu in Europa, Bern, 19 september 1979, Trb. 1980, 60. De bijlagen worden regelmatig gewijzigd; laatste wijziging in Trb. 1999, 109.

⁷⁹ Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid, PbEG L327.

algemene normstelling door middel van voorschriften bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur is daarvoor bij uitstek geschikt.

De Vogelrichtlijn⁸⁰ stelt expliciet eisen aan de ruimtelijke ordening: lidstaten moeten biotopen en leefgebieden van beschermde vogels beschermen, instandhouden en herstellen, o.a. door het instellen van de reeds genoemde speciale beschermingszones, maar ook door «onderhoud en ruimtelijke ordening overeenkomstig de ecologische eisen van leefgebieden binnen en buiten de beschermingszones»⁸¹. De Habitatrichtlijn⁸² stelt dat voor de speciale beschermingszones passende instandhoudingsmaatregelen genomen moeten worden, die o.a. kunnen bestaan uit beheersplannen die deel uit maken van ruimtelijke ordeningsplannen⁸³. Het Verdrag van Bern bepaalt dat elke partij zich ertoe «verbindt om bij haar beleid op het gebied van ruimtelijke ordening (...) rekening te houden met de instandhouding van de in het wild voorkomende dier- en plantensoorten»⁸⁴. Voor de habitats van bedreigde dier- en plantensoorten bepaalt artikel 4, tweede lid, van dat verdrag, dat partijen «bij hun beleid op het gebied van ruimtelijke ordening» rekening moeten houden met de bescherming die voor deze habitats vereist is». Geconcludeerd moet worden dat een effectieve doorwerking van internationale verdragen of EU-richtlijnen naar het niveau waarop het gaat om burgers bindende regelingen (bestemmingsplannen), moeizaam verloopt⁸⁵.

Ook andere EU-richtlijnen – te denken is aan de richtlijn terzake van de milieu-effectrapportage⁸⁶ en de richtlijn voor de milieutoets voor bepaalde plannen of programma's⁸⁷ – hebben een steeds grotere invloed op de kwaliteit van de ruimtelijke besluitvorming. Het wetsvoorstel biedt met de regeling voor algemene normstelling een belangrijke basis voor een snelle implementatie van toekomstige richtlijnen voor die gevallen waarin regelgeving noodzakelijk is doch wetgeving in formele zin niet aan de orde is.

Ten slotte kan met het wetsvoorstel mede uitwerking worden gegeven aan de verplichtingen die voortvloeien uit de ondertekening door ons land van het Verdrag inzake bescherming van het cultureel en natuurlijk erfgoed van de wereld (Parijs, 1972) en de bekrachtiging daarvan door het Nederlandse parlement in 1992. Met de aansluiting bij dit verdrag is de mogelijkheid ontstaan om cultureel en natuurlijk erfgoed dat van uitzonderlijke universele waarde is, bij de Unesco voor te dragen voor plaatsing op de Lijst van het Werelderfgoed. Daarbij berust, na opname in de Lijst, de verantwoordelijkheid voor het creëren van de noodzakelijke condities voor behoud en instandhouding in eerste instantie bij de betrokken nationale en lokale overheden, organisaties, particulieren en bedrijven. In dat verband biedt het voorliggende wetsvoorstel met de regeling voor de algemene regels goede mogelijkheden om de bescherming van de reeds aangewezen (en desgewenst ook de nog aan te wijzen) Werelderfgoedgebieden gestalte te geven.

4.3.6 Algemeen verbindende voorschriften en het waterbeleid

Om de inbreng van het waterbeleid in ruimtelijke plannen en besluiten vorm te geven, is een vroegtijdige betrokkenheid en actieve inbreng van waterschappen bij de ruimtelijke planvorming nodig. Het wetsvoorstel voorziet in verschillende mogelijkheden voor inbedding van het waterbeleid in de ruimtelijk ordening en inbedding van de watertoets⁸⁸ in de planologische besluitvorming. In de eerste plaats maakt het wetsvoorstel een sterkere integratie van het water-, milieu- en ander beleid en de ruimtelijke ordening mogelijk. De structuurvisie kan worden gehanteerd als instrument voor de strategische planning en integratie van de verschillende beleidsdoelstellingen. Door middel van algemeen verbindende voorschriften kunnen eisen worden gesteld aan de inhoud van bestem-

⁸⁰ Richtlijn 79/409/EEG inzake het behoud van de vogelstand, PbEG L103.

⁸¹ Artikel 3, tweede lid, onder b.

⁸² Richtlijn 92/43/EEG inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, PbEG L206.

⁸³ Artikel 6, eerste lid.

⁸⁴ Artikel 3, tweede lid.

⁸⁵ Zo ook prof. mr. J.M. Verschuuren in «Verankering van soorten- en gebiedsbescherming op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn en de verdragen van Bern en Rasar in de ruimtelijke ordening» in «Europees en internationaal natuurbeschermingsrecht in Nederland» VvM 2001, pag. 65.

⁸⁶ Richtlijn 97/11/EG van de Raad van de Europese Unie van 3 maart 1997 tot wijziging van de richtlijn 85/337/EEG betreffende de milieu-effectrapportage van bepaalde openbare en particuliere projecten.

⁸⁷ Richtlijn 2001/42/EG van het Europese parlement en de Raad betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's.

⁸⁸ Doel van de watertoets is waarborgen dat waterhuishoudkundige doelstellingen expliciet en op evenwichtige wijze in beschouwing worden genomen bij alle waterhuishoudkundig relevante ruimtelijke plannen en besluiten van rijk, provincies en gemeenten. Elk plan of besluit bevat een waterparagraaf waarin de gemaakte keuzes ten aanzien van waterhuishoudkundige aspecten, zoals waterkwaliteit, veiligheid, wateroverlast en verdroging, worden vastgelegd. De watertoets zal een wettelijke verankering krijgen in het Besluit ruimtelijke ordening.

mingsplannen, met betrekking tot het waterbeheer en het voorkomen van wateroverlast en de geschiktheid van functies in relatie tot (hoog)waterproblematiek.

4.3.7 De algemeen verbindende voorschriften en andere ruimtelijk relevante wet- en regelgeving

a. Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet

Op 19 december 2001 is een voorstel tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 ter behandeling aan de Tweede Kamer aangeboden om volledig invulling te kunnen geven aan de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn van de Europese Unie⁸⁹. Na de inwerkingtreding van dat wetsvoorstel zullen gebieden kunnen worden aangewezen als speciale beschermingszone. Voorts zal in de gewijzigde Natuurbeschermingswet worden geregeld welke de rechtsgevolgen van die aanwijzingen zijn. Deze komen er kortweg op neer dat de bescherming geschiedt overeenkomstig artikel 6 van de Habitatrichtlijn. In dat wetsvoorstel wordt de besluitvorming over de toelaatbaarheid van activiteiten gekoppeld aan de besluitvorming over die activiteiten krachtens de van toepassing zijnde sectorale regelgeving. Deze beoogde nieuwe regeling komt naast het thans reeds bestaande regime voor bescherming van aangewezen beschermde natuurmonumenten, op basis waarvan thans mede invulling wordt gegeven aan de bescherming van beschermde en staatsnatuurmonumenten.

Het is gewenst dat bestemmingsplannen naast de bescherming krachtens de gewijzigde Natuurbeschermingswet 1998, regels bevatten die recht doen aan de aanwijzing van gebieden tot speciale beschermingszone. Als dit niet voldoende is gerealiseerd in het bestemmingsplan, zal het Rijk in het kader van zijn verdragsverplichtingen zijn verantwoordelijkheid dienen te nemen.

De rechter heeft vastgesteld dat een omzetting van de verplichtingen van de Vogel- en Habitatrichtlijn die betrekking hebben op de bescherming van de betrokken gebieden, door die gebieden op te nemen in een structuurschema, niet voldoende is. De redenering daarbij is dat planologische kernbeslissingen niet voor burgers bindend zijn en bovendien na verloop van tijd vervallen⁹⁰. Daarom heeft de regering gekozen voor een wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998, zoals hiervoor gedeut. Het wetsvoorstel voorziet in een verbeterd instrumentarium op grond waarvan het Rijk een adequate doorwerking en handhaving van deze aanwijzing op grond van de Natuurbeschermingswet mede kan bewerkstelligen.

Bij de vaststelling van ruimtelijk relevante beslissingen, in het bijzonder vaststelling of wijziging van bestemmingsplannen, of de uitwerking daarvan, moet het begrip «goede ruimtelijke ordening» zodanig worden uitgelegd dat daaronder ook een toets aan de Vogel- en Habitatrichtlijn wordt begrepen. Daarnaast zal het bestemmingsplan zelf in het kader van het aanlegvergunningstelsel en via gebruiksvoorschriften bepalingen kunnen bevatten die in voorkomend geval een toets met inachtneming van de gewijzigde Natuurbeschermingswet 1998 en artikel 6 van de Habitatrichtlijn mogelijk maakt. Bescherming van op grond van de Habitatrichtlijn aangewezen speciale beschermingszones houdt op grond van artikel 6 van deze richtlijn ook in, dat compenserende maatregelen moeten worden genomen als een plan of project toch moet worden gerealiseerd in een aangewezen beschermingszone. Ook op dit punt kan de nieuwe Wro de implementatie van de richtlijnen en de verdragen via de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet aanvullen en versterken. Bij de bescherming en inrichting van gebieden kan rekening worden gehouden met compensatie voor verlies aan natuurlijke habitats in een beschermingszone. Ook het in de Flora- en faunawet opgenomen

⁸⁹ Kamerstukken II 2001/02, 28 171, nrs. 1–3.

⁹⁰ Rb Leeuwarden 17 juli 1998, M en R 1998, nr. 89, m.nt. Backes, en ABRvS 11 januari 2000, AB 2000, 301, m.nt. ChB. De Nederlandse rechter volgt hiermee vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EG, die luidt dat richtlijnen betreffende het Europese communautaire erfgoed nauwkeurig moeten worden omgezet in bindende nationale regelgeving. Zie ook B.M. Veltkamp, Implementatie van EG-milieurichtlijnen in Nederland, Deventer 1998, p. 82.

instrument van de beschermde leefomgeving (artikel 19) werkt niet automatisch door in bestemmingsplannen. Ook hier geldt dat de nieuwe Wro voorziet in een betere doorwerking naar, en juridische verankering in bestemmingsplannen, en dus ook naar de besluitvorming in het kader van de bouw- en aanlegvergunning.

De regering is voornemens op de bovenvermelde terreinen een strakke regie toe te passen en ten volle het instrumentarium uit dit wetsvoorstel te gebruiken ter ondersteuning van het regime voor implementatie van artikel 6 van de Habitatrichtlijn op basis van een gewijzigde Natuurbeschermingswet 1998.

b. Monumentenwet 1988

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen heeft bij brief van 17 april 2000⁹¹ de Tweede Kamer geïnformeerd over de voornemens van de regering voor implementatie van het Verdrag van Valetta⁹². Volgens artikel 5 van dat Verdrag dient een goede archeologische monumentenzorg plaats te vinden in nauwe afstemming met beslissingen op het gebied van de ruimtelijke ordening. In de genoemde brief heeft de regering haar visie over de uitwerking uiteengezet.

De bevoegdheid tot het geven van algemeen verbindende voorschriften kan geschikt zijn om tot een adequate ruimtelijke bescherming van de archeologisch waardevolle gebieden te komen. De onderbouwing van dergelijke voorschriften kan worden gevonden in de Archeologische Monumentenkaart (AMK), waar per provincie alle bekende archeologische waarden staan aangegeven en op de Indicatieve Kaart van Archeologische Waarden (IKAW), die te verwachten waarden laat zien. Volgens het Verdrag moeten alle overheden rekening houden met archeologische waarden bij het maken van hun plannen voor de ruimtelijke inrichting. De bevoegdheid tot het geven van algemeen verbindende voorschriften sluit aan bij de voorgestelde implementatie van deze verdragsverplichting. De bevoegdheid biedt desgewenst ook de mogelijkheid om regels te geven voor de bescherming van historische ruimtelijke structuren (zoals bijvoorbeeld historische verdedigingslinies of droogmakerijstructuren) die volgens de Monumentenwet 1988 niet kunnen worden aangemerkt als stads- of dorpsgezicht. Ook kan worden gedacht aan gebieden die op voordracht van Nederland op de lijst van werelderfgoed van de UNESCO zijn geplaatst, of aan andere bijzondere cultuurhistorisch waardevolle gebieden als bijvoorbeeld genoemd in de Nota «Cultuurhistorische en ruimtelijke inrichting (Belvedere)»⁹³.

4.3.8. Gebieden die landschappelijke bescherming behoeven

Algemeen verbindende voorschriften en bestemmingsplannen kunnen een belangrijke functie hebben bij het beschermen van de landschappelijke en recreatieve kwaliteit van cultuurhistorisch en landschappelijk waardevolle gebieden die nu of in de toekomst worden bedreigd door verstedelijking of andere ruimtelijke ontwikkelingen. Overigens kunnen ook bevoegdheden of instrumenten van andere wetten worden ingezet die kunnen bijdragen aan het behoud of de verbetering van die landschappen. Genoemd kunnen worden de aanwijzing tot natuurmonument ingevolge de Natuurbeschermingswet, het inzetten van bevoegdheden krachtens de Wet milieubeheer of de Wet op de waterhuishouding en de aanwijzing als beschermd stads- of dorpsgezicht volgens de Monumentenwet⁹⁴. De in het wetsvoorstel opgenomen wettelijke regeling laat overigens de verantwoordelijke ministers respectievelijk provinciale staten vrij in hun keuze hoe zij met behulp van de in dit wetsvoorstel opgenomen bevoegdheden de bijzondere bescherming van de gebieden zullen realiseren en hoe zij tot een goede afstemming komen met gebiedsgerichte maatregelen op basis van andere wetgeving.

⁹¹ Kamerstukken II 1999/2000, 23 821 (R 1509), nr. 13.

⁹² Europees Verdrag inzake de bescherming van het archeologisch erfgoed, 16 januari 1992; Rijkswet tot goedkeuring: Stb. 1998, 196.

⁹³ Kamerstukken II 1998/99, 26 663, nr. 2.

⁹⁴ Zie ook de brief van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, de Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en de Minister van Verkeer en Waterstaat «Cultuurhistorie en ruimtelijke inrichting (Belvedere)» van 25 januari 2002, Kamerstukken II 2001/02, 26 663.

4.3.9. De algemeen verbindende voorschriften, gesteld bij algemene maatregel van bestuur of provinciale verordening, en hun rechtsgevolgen

De algemeen verbindende voorschriften, houdende een eis of een samenstel van eisen van provincie of Rijk betreffende de inhoud of de kwaliteit van bestemmingsplannen, kaderen de vrijheid van normstelling bij een bestemmingsplan in. Een strijdigheid van bestemmingen of regels van een bestemmingsplan met een dergelijke algemene regeling zal meestal eenvoudig kunnen worden vastgesteld. Doet zich deze strijdigheid voor dan zal de rechter die regel of dat voorschrift uit dat bestemmingsplan onverbindend kunnen verklaren wegens strijd met de bij of krachtens de Wro gestelde (hogere) regels⁹⁵. De rechtmatigheid van een onherroepelijk bestemmingsplan of van de daarin opgenomen regels, is dus geen gegeven. Bestemmingsplannen in strijd met de hogere regelgeving hebben een inhoudelijk gebrek. In het wetsvoorstel is opgenomen dat een aanleg- of sloopvergunning moet worden geweigerd indien het werk waarop de aanvraag betrekking heeft, in strijd is met een verordening of algemene maatregel van bestuur. In de in verband met het wetsvoorstel Wro op te stellen Invoeringswet zal een wijziging van de Woningwet worden opgenomen, die erin voorziet dat ook een bouwvergunning moet worden geweigerd indien het bouwwerk in strijd is met een verordening of algemene maatregel van bestuur krachtens de Wro. Denkbaar is dat een gemeente die een of meer bestemmingsplannen niet of niet tijdig heeft aangepast aan een verordening of algemene maatregel van bestuur, te maken krijgt met een ingrijpen van de provincie of het Rijk: het bestemmingsplan zal dan op het hogere overheidsniveau kunnen worden aangepast op kosten van de gemeente.

4.3.10. De positie van derden bij algemeen verbindende voorschriften, gesteld bij algemene maatregel van bestuur of provinciale verordening

Hoewel de voorschriften, gesteld bij algemene maatregel van bestuur of provinciale verordening zich primair richten tot een overheidslichaam, kunnen derden wel een belang hebben bij een tijdige en juiste tenuitvoerlegging daarvan. Indien in een algemene maatregel van bestuur of in een provinciale verordening, houdende een dergelijk algemeen verbindend voorschrift, is bepaald dat met ingang van een daarbij bepaald tijdstip bestemmingsplannen met het voorschrift in overeenstemming moeten zijn gebracht, heeft dat tot gevolg dat aanvragen voor bouw-, sloop- of aanlegvergunningen vanaf dat tijdstip moeten worden geweigerd. Een burger kan dan aan de met het voorschrift strijdige bepalingen van het bestemmingsplan geen rechten ontleen. Een belanghebbende heeft na ommekomst van de «implementatietermijn» toegang tot de rechter om de toepassing of de tenuitvoerlegging van met de norm strijdige bestemmingsplannen te blokkeren. Ook in het geval een bestemmingsplan een tijdige maar niet correcte omzetting is van een hoger algemeen verbindend voorschrift kan een belanghebbende uitvoeringsbesluiten ter beoordeling voorleggen aan de rechter. Oordeelt de rechter dat er sprake is van een incorrecte omzetting, dan kan hij het bestemmingsplan vernietigen of de met de verordening of algemene maatregel van bestuur strijdige regels van een bestemmingsplan buiten toepassing verklaren. Het niet tijdig of niet correct omzetten van de voorschriften, opgenomen in een verordening of een algemene maatregel van bestuur, kan er de oorzaak van zijn aan belanghebbenden onder bepaalde omstandigheden zekere rechten worden onthouden die zij bij tijdige omzetting wel zouden hebben gehad. Ook kunnen belangen die met de hogere norm worden gediend, worden geschonden. Betrokkenen hebben in dergelijke gevallen uiteenlopende mogelijkheden om hun belangen te effectueren. Naast de mogelijkheid tot het indienen van een verzoek tot wijziging van een bestemmingsplan, kunnen zij ook de instruerende overheid wijzen op de

⁹⁵ Zie ook ABRS 8 februari 2000, JB 2000/90.

nalatigheid van de lagere overheid en kunnen zij een request indienen waarbij aan de hogere overheid wordt gevraagd maatregelen te treffen of stappen te nemen die zijn gericht op het laten accorderen van het strijdige bestemmingsplan met de gestelde norm.

Indien een overheid niet, niet volledig of te laat een bindende norm implementeert, zou dit kunnen resulteren in schade. In de lijn van de jurisprudentie voor overheidsaansprakelijkheid kan worden gesteld dat in dergelijke bijzondere gevallen de bestemmingsplanautoriteit ten opzichte van de schadelijgende partij tot vergoeding verplicht kan zijn.

Voor burgers staat niet de mogelijkheid open om in beroep te gaan tegen een algemeen verbindend voorschrift, dat is neergelegd in een verordening of een algemene maatregel van bestuur. Dit is in overeenstemming met de algemene regel in ons recht, dat geen beroep openstaat tegen besluiten die algemeen verbindende voorschriften inhouden. Voor een belanghebbende die van oordeel is dat een besluit tot vaststelling of wijziging van een bestemmingsplan in strijd is met een hogere regeling, staat de normale beroepsmogelijkheid open.

4.3.11. Financiële gevolgen van algemeen verbindende voorschriften, opgenomen in een verordening of een algemene maatregel van bestuur

Algemene voorschriften, opgenomen in een verordening of een algemene maatregel van bestuur, kunnen financiële gevolgen hebben voor de provincies of de gemeenten. Daarbij kan in eerste instantie worden gedacht aan bestuurskosten, maar ook aan andere bijkomende kosten zoals tegemoetkomingen in eventuele planschade. Volgens de Comptabiliteitswet en de Aanwijzingen voor de regelgeving moet in de (nota van) toelichting bij een algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling aandacht geschonken worden aan de financiële gevolgen, waaronder met name begrepen de uitvoeringskosten die de daarbij gestelde regels voor andere openbare lichamen hebben, en aan de wijze waarop de financiële gevolgen kunnen en zullen worden opgevangen.

De financiële effecten van de hier besproken algemeen verbindende voorschriften zullen afhankelijk zijn van de inhoud daarvan, en per geval verschillen. In algemene zin kan derhalve niet worden aangegeven hoe de financiële effecten zullen worden gecompenseerd. Opgemerkt wordt dat ingevolge artikel 108 van de Gemeentewet en artikel 105 van de Provinciewet de kosten van de uitvoering van door het Rijk gevorderd bestuur in beginsel worden vergoed in gevallen waarin dit een duidelijke wijziging in de uitoefening van taken of activiteiten tot gevolg heeft en tot aantoonbare kostenstijging leidt. De Provinciewet en de Gemeentewet (artikel 112 respectievelijk 114) verplichten de Minister, onderscheidenlijk het provinciaal bestuur, ertoe de betrokken besturen dan wel de VNG respectievelijk het IPO in de gelegenheid te stellen hun oordeel te geven omtrent ontwerpen van algemene maatregel van bestuur, ontwerpen van ministeriële regeling, of ontwerpen van provinciale verordening waarbij van de provinciebesturen dan wel de gemeentebesturen regeling of bestuur wordt gevorderd. Die ontwerp-regelingen moeten in de bijbehorende toelichting derhalve een weergave bevatten van de gevolgen voor de gemeenten/provincies en een weergave van het oordeel van de betrokken besturen.

4.3.12. Voorschriften, op te nemen in een verordening of een algemene maatregel van bestuur en de voorbereidingsbescherming

In het belang van een goede ruimtelijke ordening moet het openbaar bestuur kunnen besluiten dat een concreet omschreven gebied terstond wordt gevrijwaard van mogelijke bouw- en aanlegactiviteiten of andere ontwikkelingen die niet passen bij de toekomstige beoogde bestemming of functie van de gronden of wateren. Tussen een publicatie van een nota

waarin het strategisch beleid is vastgelegd, en de eventuele verdere uitwerking in algemeen verbindende voorschriften of bestemmingsplannen, zal veelal een bepaalde tijd zijn gelegen. In die periode kunnen initiatieven worden ontwikkeld die het gewenste beleid in ernstige mate zouden kunnen bemoeilijken, of die de betrokken overheid voor aanzienlijk hogere kosten kunnen stellen. Het wetsvoorstel geeft het Rijk en de provincie de bevoegdheid om bepaalde gebieden voorzover nationale onderscheidenlijk provinciale ruimtelijke belangen dit vorderen, door middel van een voorbereidingsbesluit te vrijwaren van ongewenste activiteiten. Aan het voorbereidingsbesluit kan een aanlegvergunning- en/of sloopvergunningplicht worden verbonden om te voorkomen dat het desbetreffende gebied minder geschikt wordt voor de verwerkelijking van de beoogde functie of bestemming.

Een voorbereidingsbesluit van een hogere overheid bindt zowel bestuursorganen op onderliggende niveaus als burgers. De geldigheidsduur van dat besluit is in het wetsvoorstel wel aan een maximale termijn gebonden.

4.4 De aanwijzing

4.4.1 De aanwijzing: algemeen

Naast de figuur van algemeen verbindende voorschriften voor andere overheden, neergelegd in een algemene maatregel van bestuur of een provinciale verordening, voorziet het wetsvoorstel in de bevoegdheid voor provincies en het Rijk om een gemeenteraad door middel van een *aanwijzing* te verplichten binnen een daarbij te bepalen termijn van ten hoogste één jaar een bestemmingsplan vast te stellen overeenkomstig daarbij gegeven voorschriften omtrent de inhoud van dat bestemmingsplan. Het wetsvoorstel voorziet in deze bevoegdheid omdat zich situaties kunnen voordoen waarbij een provincie of het Rijk heeft vastgesteld dat in een specifiek gebied een ruimtelijke ontwikkeling noodzakelijk is, terwijl een of meer bestemmingsplannen die ontwikkeling hinderen. Omgekeerd zijn ook situaties denkbaar dat een bestemmingsplan bepaalde ontwikkelingen mogelijk maakt die op gespannen voet staan met provinciale of nationale ruimtelijke belangen. Hoewel het denkbaar is dat in dergelijke gevallen de betrokken provincie of het Rijk ook zelf voor het betrokken gebied een bestemmingsplan vaststelt, kunnen zich omstandigheden voordoen waarin het gebruik van die bevoegdheid niet direct is aangewezen. Dit is bijvoorbeeld het geval als een gewenste ontwikkeling weliswaar mogelijk moet worden gemaakt, maar aan de gemeente een zekere beleidsvrijheid kan worden gelaten voor de lokale ruimtelijke inpassing van de gewenste ontwikkeling. Het IPO onderschrijft de waarde van deze bevoegdheid⁹⁶.

Indien bij de aanwijzing aan de gemeenteraad geen beleidsvrijheid meer toekomt, is het gebruik van de «aanwijzingsbevoegdheid» niet meer geëigend. Dan moet worden vastgesteld dat de betreffende hogere overheid de inhoudelijke verantwoordelijkheid geheel aan zich heeft getrokken. In dat geval zal het desbetreffende hogere overheidsorgaan zelf in de materie moeten voorzien met gebruik van de bevoegdheid die daarbij hoort: het orgaan zal zelf een besluit tot wijziging van een bestemmingsplan moeten nemen.

4.4.2 De rechtsgevolgen van de aanwijzing

Een aanwijzing heeft niet het gevolg dat een bouw-, aanleg- of sloopvergunning moet worden geweigerd als deze in strijd zijn met de betreffende aanwijzing. Mocht in het concrete geval behoefte bestaan aan het tegengaan van ongewenste bouw- of aanlegactiviteiten, dan kan tegelijk met het besluit inhoudende de aanwijzing voorbereidingsbescherming worden gerealiseerd door het nemen van een voorbereidingsbesluit.

⁹⁶ Brief van het dagelijks bestuur van het IPO aan de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, d.d. 21-01-2003, kenmerk 50017/2003.

4.4.3 De aanwijzing en rechtsbescherming

Het wetsvoorstel voorziet niet in de mogelijkheid om tegen een aanwijzing in beroep te gaan.

Wanneer een burger van oordeel is dat de aanwijzing tot het vaststellen van een bestemmingsplan op een onjuiste wijze tot stand is gekomen, of dat daaraan inhoudelijke gebreken kleven, kan hij in het kader van het beroep tegen het bestemmingsplan ook over de aanwijzing het oordeel van de rechter vragen.

Indien het bestuursorgaan waaraan de aanwijzing is gegeven, van oordeel is dat de aanwijzing op onjuiste gronden is gegeven dan wel dat daaraan inhoudelijke gebreken kleven, zullen die bedenkingen veelal reeds in het wettelijk verplichte vooroverleg aan de orde zijn gesteld. Wordt dat afwijzende oordeel niet overgenomen door het opdrachtgevende bestuursorgaan, en wordt de aanwijzing dus gegeven, dan is sprake van een zuiver bestuursgeschil zoals omschreven in de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 11 september 2000⁹⁷. De regering is van mening dat, waar mogelijk, moet worden voorkomen dat bestuursorganen bij onderlinge conflicten direct de weg naar de rechter volgen. De betrokken overheden zouden ter oplossing van dergelijke geschillen waar mogelijk gebruik moeten maken van mediation.

4.4.4 De «getrapte» aanwijzing

Het wetsvoorstel kent ook de figuur van de «getrapte» aanwijzing. Daarbij kan het Rijk aan provinciale staten de aanwijzing geven om binnen een bepaalde termijn bij een verordening regels te stellen. Dit kan aan de orde zijn wanneer het Rijk ten aanzien van onderdelen van het beleid een per provincie gedifferentieerde uitwerking nodig acht. Een regeling bij algemene maatregel van bestuur ligt dan minder voor de hand dan een per provincie toegesneden verordening.

Het wetsvoorstel kent ook een andere «getrapte» aanwijzing. Het betreft de aanwijzing aan gedeputeerde staten om aan een gemeenteraad de aanwijzing te geven om binnen een bepaalde termijn een bestemmingsplan vast te stellen. Deze figuur kan nuttig zijn in gevallen waarin een bepaalde voorziening in het algemeen belang moet worden gerealiseerd, doch aan de provincie een zekere ruimte kan worden geboden om te kiezen voor de plaats waar die voorziening het beste kan worden gelokaliseerd.

Bij een «getrapte» aanwijzing laat het Rijk de concretisering en afweging van de gemeentelijke en provinciale ruimtelijke belangen over aan de provincie. De getrapte aanwijzing lijkt in veel opzichten op de aanwijzingsbevoegdheid die nu is neergelegd in artikel 37 WRO. Het biedt het Rijk en de provincies de mogelijkheid om de inhoudelijke beleidsdoelstellingen en de te onderscheiden bevoegdheden en verantwoordelijkheden op een evenwichtige wijze vorm te geven.

4.5 Het gebruik van de normstellende bevoegdheden

De drie in dit hoofdstuk toegelichte bevoegdheden voor het Rijk en de provincies (bestemmingsplannen, algemene regels en aanwijzingen) vereenvoudigen het doorwerkingstelsel van de huidige WRO. Het nieuwe stelsel van bevoegdheden is inzichtelijk en bevordert bovendien de rechtszekerheid. Het maakt ingewikkelde en procedureel omslachtige figuren uit de WRO, zoals de «nimby-regeling», de concrete beleidsbeslissing, het vervangingsbesluit en de goedkeuring achteraf, overbodig. Met de aldus vorm gegeven bevoegdheden wordt voldaan aan de aanbeveling van de Werkgroep Duivesteijn om de Wro zo in te richten dat de op rijks- en provinciaal niveau liggende verantwoordelijkheden waar gemaakt kunnen worden.

⁹⁷ Kamerstukken II 1999/2000, 27 286, nr. 1.

Het wetsvoorstel bevat materiële criteria en procedurele waarborgen tegen een lichtvaardig gebruik van bevoegdheden door provincies en Rijk:

- provincies en Rijk moeten motiveren waarom de verantwoordelijkheid voor de besluitvorming daadwerkelijk op provinciaal of rijksniveau thuishoort;
- de totstandkoming van de besluiten is gebonden aan procedurele waarborgen, met voorzieningen voor een democratische controle;
- er is een overlegverplichting met de gemeenteraad wiens grondgebied het aangaat, bij het geven van een aanwijzing of de vaststelling van een bestemmingsplan door een provincie of het Rijk.

Bij de materiële criteria «een goede provinciale ruimtelijke ordening» en «een goede nationale ruimtelijke ordening», die de bevoegdheidsuitoefening begrenzen, valt te denken aan categorieën van projecten en activiteiten die in de praktijk vaak tot de verantwoordelijkheden van provincie of Rijk worden gerekend, zoals:

- complexe projecten of activiteiten die feitelijk of wat betreft hun gevolgen grensoverschrijdend zijn (bijvoorbeeld grote projecten die in meerdere opzichten grensoverschrijdend zijn, veel geld van provincie of Rijk vergen of waarbij meerdere overheden betrokken zijn);
- projecten en activiteiten met een hoog maatschappelijk belang dat de lokale of regionale belangen overstijgt (bijvoorbeeld vuilverwerking, provinciale of landelijke infrastructuur, grootschalige recreatievoorzieningen of regionale bedrijventerreinen);
- «klassieke» nationale projecten en activiteiten, die betrekking hebben op 's lands veiligheid (landsverdediging, grootschalige overstromingen, andere calamiteiten van bovenlokale aard, zoals ontploffingen in de Botlek);
- de omzetting van EU-richtlijnen.

In de afweging ten aanzien van het al dan niet toepassen van de bevoegdheid tot het stellen van algemene regels of aanwijzingen zullen ook de financiële effecten daarvan voor de gemeenten of de provincies en de eventueel vereiste compensatie daarvan moeten worden betrokken. De financiële afweging draagt derhalve ook bij aan de gewenste zorgvuldigheid en selectiviteit in het gebruik van deze bevoegdheid, zoals eerder in deze paragraaf aangegeven.

In de algemene regels zal ook helderheid moeten worden geboden over de gevolgen voor bestaande situaties en het overgangsrecht terzake.

4.6 De nieuwe bestemmingsplanprocedure en de bevoegdheden van Rijk en provincie in de praktijk

Het nieuwe wettelijke stelsel gaat uit van:

- sturing van de zijde van het Rijk en de provincie door middel van normstelling in regelgeving (algemene regels, aanwijzing, bestemmingsplan);
- conflictoplossing tussen bestuursorganen in principe via de bestuurlijke lijn; de gang naar de rechter heeft niet de voorkeur van de regering.

Letten op de in het wetsvoorstel opgenomen bevoegdheden van Rijk en provincie zal de nieuwe bestemmingsplanprocedure in de praktijk als volgt kunnen werken.

Indien een gemeente een bestemmingsplanwijziging in voorbereiding wil nemen, bepaalt zij of zij over dit voornemen via de procedure, opgenomen in de gemeentelijke inspraakverordening, de mening van de ingezetenen van de gemeente en de belanghebbende natuurlijke en rechtspersonen zal peilen. Op dat moment start de gemeente ook het bestuurlijke vooroverleg met de andere betrokken gemeenten, waterschappen, betrokken rijksdiensten en de provincie. Tijdens dit vooroverleg krijgen Rijk en provincie de gelegenheid een oordeel te geven over de voorne-

mens van de gemeente. Dit oordeel zal in de regel zijn gebaseerd op in algemene regels neergelegde normen en/of op een structuurvisie, maar noodzakelijk is dit niet. De gemeente zal daarop reageren. In deze fase van de bestemmingsplanprocedure zal al duidelijk worden hoe het Rijk en de provincie over het bestemmingsplan of onderdelen daarvan oordelen, en tegen welke onderdelen Rijk of provincie een zo groot bezwaar hebben dat een van hen voornemens is uiteindelijk juridisch te interveniëren. De verschillende diensten van het Rijk overleggen hierover onderling eveneens en (kunnen) trachten tot een gezamenlijk standpunt te komen. Het Inspectoraat-Generaal VROM heeft met betrekking tot de inbreng van de zijde van het Rijk een coördinerende taak. De indiening van een zienswijze door de inspecteur (al dan niet (mede) namens een andere rijksdienst), of door een andere rijksdienst mede namens deze inspecteur, leidt namelijk ingevolge artikel 3.8, derde lid, tot uitstel van de inwerkintreding van het vastgestelde bestemmingsplan.

Burgemeester en wethouders stellen vervolgens met inachtneming van de inspraak en het vooroverleg een ontwerp-bestemmingsplan(wijziging) op. Ingevolge artikel 3.8, eerste lid, onder b, van het wetsvoorstel geven zij in een of meer dag-, nieuws-, of huis-aan-huisbladen of op andere geschikte wijze, in de Staatscourant en langs elektronische weg kennis van de terinzagelegging van het ontwerp. Daarbij wordt vermeld waar en wanneer de stukken ter inzage liggen en dat een ieder gedurende een termijn van 6 weken schriftelijk of op elektronische wijze zijn zienswijze omtrent het ontwerp kenbaar kan maken. Tegelijkertijd met deze kennisgeving wordt het ontwerp-plan ingevolge artikel 3.8, eerste lid, onder c, toegezonden aan de betrokken rijksdiensten, de provincie, waterschappen en gemeenten.

Uit de toegezonden stukken blijkt in hoeverre en op welke wijze de gemeente gehoor heeft gegeven aan de in het vooroverleg gemaakte opmerkingen. Indien dat naar het oordeel van Rijk of provincie onbevredigend is, zal zeker van die zijde worden aangedrongen op nader bestuurlijk overleg. In dat overleg zal duidelijker worden of de gemeente bereid is de wensen van Rijk of provincie te honoreren. Indien dat niet het geval is en het betreft een voor Rijk of provincie essentieel onderdeel, dan kan worden gestart met de voorbereiding van een interventie door middel van het gebruik van de bestemmingsplanbevoegdheid, de bevoegdheid tot het stellen van algemene regels dan wel het geven van een aanwijzing omtrent de inhoud van het bestemmingsplan. Dit kan in het overleg aan de gemeente worden gemeld. Rijk of provincie dienen tijdens de daarvoor beschikbare termijn van 6 weken een zienswijze in. Deze inbreng wordt door de VROM-inspecteur gecoördineerd. Na afloop van de terinzagelegging c.q. zienswijzetermijn stelt de gemeenteraad het bestemmingsplan binnen 12 weken vast. In die periode beslissen Rijk of provincie definitief welke juridische maatregelen zullen worden getroffen indien de gemeente niet bereid blijkt de zienswijze over te nemen.

Het vaststellingsbesluit van de gemeente wordt binnen 2 weken na de vaststelling bekendgemaakt door terinzagelegging op het gemeentehuis, kennisgeving van de terinzagelegging in de Staatscourant en langs elektronische weg. Indien door gedeputeerde staten of door – dan wel mede namens – de VROM-inspecteur een zienswijze is ingediend en de gemeente deze niet volledig gegrond heeft verklaard, geschiedt de bekendmaking binnen 6 weken na de vaststelling (artikel 3.8, derde lid). Gelijktijdig zendt de gemeente ingevolge artikel 3.8, tweede lid, het vaststellingsbesluit en het bestemmingsplan aan de betrokken rijksdiensten, provincie, waterschappen en gemeenten bedoeld in artikel 3.8, eerste lid, onder c.

Daarna kunnen de volgende situaties zich voordoen.

- a. Het Rijk of de provincie leggen zich bij de besluitvorming van de gemeente neer.
- b. Rijk of provincie besluiten zelf een wijziging van het bestemmingsplan

te entameren. Binnen de hiervoor bedoelde 6 weken verklaren Rijk of provincie dat zij gebruik zullen gaan maken van hun bestemmingsplanbevoegdheid en nemen een voorbereidingsbesluit. Het besluit van de gemeenteraad tot vaststelling van het bestemmingsplan treedt ingevolge artikel 3.8, zevende lid, niet in werking voor wat betreft het gedeelte waarop de zienswijze van Rijk of provincie betrekking heeft. Rijk of provincie leggen voor het bestreden onderdeel van het gemeentelijke plan een ontwerp-bestemmingsplan 6 weken ter inzage. Dit kan al op de dag van de bekendmaking van het door de gemeenteraad vastgestelde plan. Rijk of provincie stellen het door hen voorbereide bestemmingsplan daarna zo snel mogelijk vast.

- c. Rijk of provincie besluiten te interveniëren door middel van het stellen van algemene regels. Binnen de hiervoor bedoelde 6 weken verklaren zij dat een algemene maatregel van bestuur of verordening zal worden voorbereid. Eventueel nemen zij een voorbereidingsbesluit. De algemene maatregel van bestuur dan wel de verordening wordt binnen 9 respectievelijk 6 maanden vastgesteld, anders treedt het desbetreffende gedeelte van het bestemmingsplan alsnog in werking (artikel 3.8, vijfde lid). De artikelen 4.1, tweede lid, en 4.3, tweede lid, bepalen dat het bestemmingsplan binnen een jaar door de gemeente moet zijn aangepast. Blijft de gemeente daarmee in gebreke dan kunnen provincie of Rijk alsnog zelf een bestemmingsplanwijziging tot stand brengen en een voorbereidingsbesluit nemen om het gebied te beschermen.
- d. Rijk of provincie besluiten te interveniëren door middel van een aanwijzing aan de gemeente tot aanpassing van het bestemmingsplan. Dat besluit wordt binnen de hiervoor bedoelde 6 weken genomen. Tevens wordt een voorbereidingsbesluit genomen (artikel 3.8, zesde lid). Het desbetreffende gedeelte van het bestemmingsplan treedt niet in werking. De aanwijzing dient binnen een jaar door de gemeente in het bestemmingsplan te worden verwerkt. Blijft de gemeente in gebreke alsnog zelf een bestemmingsplanwijziging tot stand brengen dan kunnen provincie of Rijk zelf een bestemmingsplanwijziging vaststellen.

5. UITVOERING

5.1 Vergunningen

5.1.1 De nieuwe bestemmingplanprocedure en daaraan gerelateerde vergunningprocedures

De nieuwe vereenvoudigde en verkorte bestemmingsplanprocedure levert een belangrijke bijdrage aan de bestrijding van stroperige besluitvorming. De positieve effecten voor andere, daaraan gerelateerde vergunningprocedures worden hieronder toegelicht.

a. Bouwvergunning

Elke bouwvergunningaanvraag wordt ondermeer getoetst aan het bestemmingsplan. Daarbij zijn twee procedures te onderscheiden:

- a) de toetsing van een bouwaanvraag aan het *geldende* bestemmingsplan;
- b) de toetsing aan een in voorbereiding zijnde *toekomstig* bestemmingsplan, de «anticipatie».

De toetsing aan het geldende bestemmingsplan

De procedure die in het wetsvoorstel is opgenomen, is sterk vereenvoudigd ten opzichte van het thans geldende wettelijke stelsel. Het bestemmingsplan blijft een centrale rol vervullen en bouwaanvragen worden aan

het geldende bestemmingsplan getoetst. Indien de bouwaanvraag past in dat plan wordt een *lichte* bouwvergunning binnen 4 weken en een *reguliere* bouwvergunning binnen 13 weken verleend. Hierbij is uitgegaan van de Woningwet zoals die laatstelijk is gewijzigd, waarbij een onderscheid is gemaakt in een lichte en een reguliere bouwvergunning⁹⁸. Bij overschrijding van deze termijnen ontstaat een fictieve vergunning. Een bouwaanvraag die strijdig is met een bestemmingsplan, kan worden aangemerkt als aanvraag om wijziging van (een deel van) het bestemmingsplan dan wel ontheffing van het bestemmingsplan. Indien de gemeente aan het bouwplan medewerking wil verlenen, zal zij de nieuwe procedure voor wijziging van het bestemmingsplan doorlopen. De beslissing op de bouwvergunningaanvraag wordt in dat geval aangehouden. Na het van kracht worden van de vaststelling van de bestemmingsplanwijziging, respectievelijk van de vaststelling van het ontheffingsbesluit wordt de bouwvergunning verleend. Voor gevallen waarin het bestemmingsplan dient te worden gewijzigd, duurt deze procedure 22 tot 26 weken⁹⁹. De ontheffingsprocedure voor bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen zal 4 tot 14 weken bedragen.

Toetsing aan het toekomstige bestemmingsplan: de anticipatie

Ook onder de nieuwe Wro kan een bouwaanvraag worden getoetst aan een bestemmingsplan dat in voorbereiding is. Daartoe zal in de Invoeringswet een wijziging van de Woningwet worden opgenomen. In de voorziene regeling wordt de bouwaanvraag aangehouden indien voor het gebied ten tijde van de aanvraag een voorbereidingsbesluit geldt of een ontwerpbestemmingsplan(wijziging) ter inzage is gelegd, is vastgesteld dan wel na vaststelling ter inzage is gelegd. Vanwege de aanzienlijk verkorte bestemmingsplanprocedure is het niet nodig (en ook niet mogelijk) een aparte, snellere anticipatieregeling op te nemen waarmee vooruit kan worden gelopen op dat nieuwe bestemmingsplan. In de nieuwe regeling wordt de bouwaanvraag in beginsel aangehouden totdat het nieuwe bestemmingsplan van kracht is geworden. De procedure duurt 22 tot 26 weken. Indien de bouwaanvraag echter betrekking heeft op een geval dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur is aangewezen, is aanhouding niet nodig.

Het is mogelijk dat voor het gebied waarop de bouwaanvraag betrekking heeft, een voorbereidingsbesluit geldt. De maximale geldigheidsduur van het voorbereidingsbesluit bedraagt een jaar. Omdat het in de nieuwe regeling niet meer mogelijk zal zijn te anticiperen op het in voorbereiding zijnde bestemmingsplan, dient deze tijdsperiode bij de hiervoor beschreven termijnen te worden opgeteld. Dit sluit aan bij het oorspronkelijke oogmerk van een voorbereidingsbesluit, namelijk de tijdelijke bevreemding van een gebied voor alle bouwaanvragen in verband met de voorbereiding van een nieuw bestemmingsplan. Zo heeft de gemeente de gelegenheid te bezien in hoeverre een bouwaanvraag past in haar plannen voor het gebied. Indien een gemeente haar medewerking wenst te verlenen aan een bouwplan, kan de procedure voor het nieuwe bestemmingsplan voortvarend worden doorlopen en behoeven de hierboven genoemde (maximum)termijnen niet geheel te worden benut.

Toetsing geldende én toekomstige plan

Het is mogelijk dat een bouwaanvraag in strijd is met het geldende bestemmingsplan én er een nieuw bestemmingsplan wordt voorbereid. In de huidige regeling moet dan de vrijstellingsprocedure én de anticipatieprocedure worden doorlopen. Omdat de procedures gelijk zijn, worden deze in de praktijk meestal gelijktijdig en gecombineerd toegepast. In de voorgestelde nieuwe regeling kan een dergelijke situatie zich in beginsel niet meer voordoen: wanneer een bouwaanvraag niet past in het bestem-

⁹⁸ Stb. 2001, 518, inwerkingtreding 01-01-03.

⁹⁹ De procedure duurt 4 weken langer als door het rijk of de provincie een zienswijze is ingediend.

mingsplan, wordt dat plan gewijzigd dan wel wordt ontheffing verleend. Indien reeds een ontwerpplan in procedure is, wordt dat ontwerp aangepast.

De nieuwe bestemmingsplanprocedure leidt dus tot een aanzienlijke vereenvoudiging en verkorting van de bouwvergunningprocedure ten gevolge van het vervallen van de ingewikkelde anticipatieregeling van het huidige artikel 50 Woningwet.

b. Aanlegvergunning

Een aanlegvergunning is een vergunning om bepaalde werken, geen bouwwerken zijnde, of werkzaamheden uit te voeren. Het kan gaan om werken van zeer uiteenlopende aard, zoals afgraven, ophogen, verharderen of beregenen van grond, scheuren van grasland dan wel planten of rooien van bomen. Het stelsel van aanlegvergunningen heeft tot doel het bestaande planregime te verwezenlijken, te beschermen en te handhaven, dan wel de toekomstige bestemming te beschermen. Een aanlegvergunningstelsel wordt vaak verbonden aan bestemmingen voor gronden met landschappelijke, archeologische of natuurwetenschappelijke waarden om te voorkomen dat deze waarden worden geschaad. De mogelijkheid om in een bestemmingsplan of voorbereidingsbesluit een aanlegvergunningstelsel op te nemen, wijkt niet af van de huidige WRO. Wel zijn in verband met het nieuwe systeem enige technische aanpassingen aangebracht.

Het wetsvoorstel bevat wel twee nieuwe intrekingsgronden. Burgemeester en wethouders hebben op grond van de huidige WRO reeds de mogelijkheid tot intrekking van de aanlegvergunning indien blijkt dat de vergunning ten gevolge van een onjuiste of onvolledige opgave is verleend, geen begin met de werkzaamheden is gemaakt binnen een daarvoor in de vergunning opgenomen termijn, of de werkzaamheden langer dan in de vergunning opgenomen termijn zijn gestaakt. Het wetsvoorstel voegt daaraan in de eerste plaats toe dat de vergunning kan worden ingetrokken indien in strijd wordt gehandeld met de beperkingen waaronder de vergunning is verleend of met de voorschriften die aan een vergunning zijn verbonden. De Wet milieubeheer bevat een vergelijkbare bepaling voor de milieuvergunning. In de tweede plaats kan de aanlegvergunning worden ingetrokken indien blijkt dat de vergunning ondanks het bestaan van een verplichte weigerings- of aanhoudingsgrond is verleend.

De toegevoegde intrekingsgronden versterken de aanlegvergunning.

Ook de provincie en het Rijk kunnen – zoals hiervoor is aangegeven – een voorbereidingsbesluit nemen in gevallen waarin zij het voornemen hebben een bestemmingsplan of een verordening, respectievelijk een algemene maatregel van bestuur vast te stellen of te wijzigen. In een dergelijk besluit kan tevens een aanlegvergunningstelsel worden opgenomen indien dat noodzakelijk is om te voorkomen dat de betrokken grond minder geschikt wordt voor de verwezenlijking van de daaraan bij het plan te geven bestemming, dan wel om een verwezenlijkte bestemming te handhaven en te beschermen. Bij dat besluit kan worden bepaald dat de vergunningen door de provincie of het Rijk zelf worden afgegeven. Voor aanvragen om een aanlegvergunning geldt een gelijklopende aanhoudingsregeling als voor bouwvergunningaanvragen. De ingewikkelde anticipatieregeling van het huidige artikel 46 WRO komt te vervallen. Hetgeen hierboven is gesteld over de bouwvergunningprocedure in relatie tot de nieuwe bestemmingsplanprocedure geldt ook voor aanvragen voor een aanlegvergunning. De nieuwe bestemmingsplanprocedure leidt dus ook tot een aanzienlijke vereenvoudiging en verkorting van de procedure voor een aanlegvergunning.

c. Andere aanhoudingsregelingen

Naast de aanhoudingsregeling in het geval dat een nieuw bestemmingsplan in voorbereiding is, kent de bouwvergunningprocedure in de Woningwet nog een aantal aanhoudingsregelingen voor andere vergunningen c.q. besluiten. Het betreft gevallen waarin, dan wel bouwwerken waarvoor ook nog vereist is:

- a) een vergunning krachtens de Wet milieubeheer,
- b) een vergunning krachtens de Wet ziekenhuisvoorzieningen,
- c) een vergunning krachtens de Monumentenwet 1988,
- d) een saneringsplan krachtens de Wet bodembescherming of
- e) een vrijstelling van het Bouwbesluit.

Met deze regelingen wordt voorkomen dat al een bouwvergunning wordt verleend voor bouwwerkzaamheden waarvoor tevens toestemming krachtens deze andere wetten is vereist terwijl deze nog niet is verkregen.

In alle gevallen duurt de aanhouding van de bouwvergunningaanvraag totdat deze besluiten tot stand zijn gekomen. De lengte van de procedure die op grond van de desbetreffende wetten geldt voor de totstandkoming van deze besluiten, is dus bepalend voor de totale lengte van de bouwvergunningprocedure.

De gevolgen van de in dit wetsvoorstel opgenomen nieuwe bestemmingsplanprocedure voor deze andere aanhoudingsregelingen zijn aldus toe te lichten.

Met betrekking tot de toetsing aan het *geldende* bestemmingsplan is hiervoor reeds uiteengezet dat indien er sprake is van strijd met het bestemmingsplan eerst een bestemmingsplanwijziging tot stand moet komen. De procedure daarvoor wordt in het wetsvoorstel aanzienlijk vereenvoudigd en verkort. Vervolgens dient de bouwvergunningaanvraag te worden aangehouden totdat de procedure van de milieuvergunning op grond van de Wet milieubeheer, de procedure voor de vergunning krachtens de Wet ziekenhuisvoorzieningen of de procedure voor de bovengenoemde andere vergunningen en besluiten is doorlopen. Zoals gesteld zijn deze procedures opgenomen in de desbetreffende wetten. Dit wetsvoorstel voorziet niet in een verkorting van die procedures.

In alle gevallen gaat de aanhoudingsregeling dus pas gelden als het gewijzigde bestemmingsplan is vastgesteld. De nieuwe bestemmingsplanprocedure heeft derhalve wel tot gevolg dat die laatste situatie eerder wordt bereikt, en dat de vergunningprocedure voor de andere vergunning c.q. het andere besluit eerder kan worden gestart. De totale procedure – dus vanaf het moment van indiening van de bouwvergunningaanvraag tot en met het moment van de vaststelling van de milieu- of andere vergunning of ander besluit enerzijds, en de bouwvergunning anderzijds – wordt daarmee verkort.

Het is ook mogelijk dat er een nieuw bestemmingsplan *in voorbereiding* is. Zoals hierboven over de bouwvergunning reeds is gesteld, moet de bouwaanvraag worden aangehouden totdat het nieuwe bestemmingsplan van kracht is geworden. Tegelijkertijd echter dient de bouwaanvraag te worden aangehouden in verband met het noodzakelijke andere besluit. De nieuwe bestemmingsplanprocedure wordt ten gevolge van het wetsvoorstel wel verkort, maar de duur van de andere procedures blijft gelijk. De totale procedure – dus vanaf het moment van indiening van de bouwvergunningaanvraag tot en met het moment van de vaststelling van de milieu- of andere vergunning of ander besluit enerzijds, en de bouwvergunning anderzijds – blijft daarom echter gelijk.

Samenvattend kan worden geconcludeerd dat het wetsvoorstel met zijn nieuwe bestemmingsplanprocedure leidt tot een aanzienlijke vereenvoudiging en verkorting van de bouwvergunningprocedure. Ook de andere hieraan gerelateerde vergunningprocedures, zoals de milieuvergunning-

procedure, worden vereenvoudigd en verkort, voorzover het betreft de toetsing aan het geldende bestemmingsplan.

5.1.2 Sloopvergunning

Eerder in deze memorie van toelichting is reeds uiteengezet dat de leefmilieuverordening en het stadsvernieuwingsplan uit de Wsdv in het wetsvoorstel zijn opgegaan in het bestemmingsplan. Ingevolge de artikelen 20 en 36 van de Wsdv is het in gebieden waarin een leefmilieuverordening of stadsvernieuwingsplan geldt, verboden te slopen zonder vergunning van burgemeester en wethouders. De vergunning kan worden geweigerd indien de vergunningaanvraag voor vervangende nieuwbouw ontbreekt of niet kan worden ingewilligd. In geval een sloopvergunning wordt afgegeven kan in het kader van de voor de vervangende nieuwbouw vereiste bouwvergunning een bankgarantie voor de nieuwbouw worden geëist. Doel van deze regeling is te voorkomen dat het leefmilieu wordt aangetast door «gaten» in de bebouwing ten gevolge van sloop van bouwwerken, zonder dat daarvoor nieuwbouw in de plaats komt.

Het wetsvoorstel koppelt de sloopvergunning uit de Wsdv en de daaraan verbonden bankgarantie voor nieuwbouw aan het bestemmingsplan. In een bestemmingsplan kan een sloopvergunningstelsel worden opgenomen om te voorkomen dat een terrein minder geschikt wordt voor de verwezenlijking van de daaraan bij het plan te geven bestemming, dan wel om een verwezenlijkte bestemming te handhaven of te beschermen. Ook in een bestemmingsplanwijziging van de provincie of het Rijk kan een sloopvergunningstelsel worden opgenomen. Daarbij kan worden bepaald dat deze vergunningen door de provincie of het Rijk zelf worden afgegeven.

5.1.3 Coördinatiebepalingen voor de verwezenlijking van onderdelen van bestemmingsplannen van gemeenten

Een belangrijke vernieuwing van het wetsvoorstel is de introductie van een coördinatieregeling voor gevallen waarin naast een besluit tot wijziging van een bestemmingsplan ook andere besluiten moeten worden genomen of procedures moeten worden doorlopen om tot de verwezenlijking van bestemmingsplanonderdelen te komen. Met deze vernieuwing wordt eveneens de strijd aangeboden tegen stroperige besluitvorming. Deze vernieuwing sluit aan bij het pleidooi van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten voor een gemeentelijk projectbestemmingsplan, waarbij een bundeling van procedures en rechtsbescherming mogelijk zou worden. Meer concreet stelde de VNG voor om, indien het betreffende bestemmingsplan leidt tot een of meer vergunningen (bouwvergunning, aanlegvergunning en sloopvergunning, eventueel kapvergunning en archeologievergunning), voor dit geheel van besluitvorming één rechtsgang moet openstaan. Al eerder had de VROM-raad in zijn advies «Het instrument geslepen» hiervoor gepleit. In zijn advies naar aanleiding van het voorontwerp herhaalde de Raad dat. De vier grootste gemeenten deden naar aanleiding van het voorontwerp eveneens de aanbeveling een constructie te zoeken voor het koppelen of gecoördineerd behandelen van rechtsbeschermingprocedures m.b.t. een «bouwbestemmingsplan» en het bijbehorende bouwplan.

De gemeentelijke coördinatieregeling kan in grote lijnen aldus worden beschreven.

Bij besluit van de gemeenteraad kan worden bepaald dat op de besluitvorming over de verwezenlijking van een onderdeel van het gemeentelijk ruimtelijk beleid¹⁰⁰ de coördinatieprocedure van afdeling 3.5 van toepassing is. De voorbereiding van de daarvoor noodzakelijke besluiten, zoals bijvoorbeeld bouwvergunningen, kapvergunningen, milieuvergunningen,

¹⁰⁰ Te denken is aan de realisatie van een nieuw winkelcentrum, een gemeentelijke randweg, een welzijnsvoorziening, een sportpark.

of een milieueffectrapportage vindt dan, indien burgemeester en wethouders het vergunning verlenend bestuursorgaan zijn, zoveel mogelijk gelijktijdig en gecoördineerd plaats. Indien een bestuursorgaan van een andere overheid bevoegd is een met dat beleidsonderdeel verbonden besluit te nemen, bevorderen burgemeester en wethouders de medewerking van dat bestuursorgaan. De in het wetsvoorstel opgenomen procedure voorziet in een samenvoeging van de benodigde kennisgevingen, toezendingen en andere procedurele elementen die nodig zijn voor een gestroomlijnde procedure. De vaststelling van het bestemmingsplan en de bedoelde besluiten worden gelijktijdig bekend gemaakt. Bij een eventueel beroep tegen het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan of de overige besluiten die in die gecoördineerde procedure zijn genomen, worden die besluiten als één besluit aangemerkt. Toepassing van de coördinatieregeling leidt er overigens niet toe dat de bundeling en parallelschakeling van procedures verplicht wordt. Indien ten aanzien van een of meer vergunningen blijkt dat de besluitvorming om enigerlei reden pas later kan worden afgerond dan de besluitvorming omtrent de andere benodigde vergunningen en besluiten, dan belemmert de regeling niet dat deze vergunningen in een later stadium gecoördineerd worden behandeld of «buiten de coördinatie» worden gehouden. Het aanbrengen van een fasering of clustering in de coördinatie en daarmee de totstandkomingen- en beroepsprocedures, is mogelijk. Adequate toepassing is een kwestie van goed procesmanagement. De regeling bewerkstelligt een aanzienlijke procedurele versnelling: de procedures worden niet serieel maar parallel geschakeld, en kunnen in samenhang worden voorbereid en behandeld. Ook de beroepsregeling effectueert een snelle rechtszekerheid voor de gemeente, voor de bezwaarden en derden-belanghebbenden. Aan de bedenkingen die diverse instanties bij het vervallen van de vrijstellingsbevoegdheid van artikel 19, eerste lid, WRO hebben geuit, komt de thans voorgestelde regeling in belangrijke mate tegemoet.

Het wetsvoorstel bevat in het kader van de procedure voor de verwezenlijking van onderdelen van het provinciale of nationale ruimtelijke beleid ook voor de provincie en het Rijk coördinatieregelingen voor de vergunningen en andere besluiten die voor de uitvoering noodzakelijk zijn. Het is derhalve niet uitgesloten dat er ten aanzien van de uitvoering van een bepaald bestemmingsplan of in een bepaald gebied meerdere coördinatieregelingen van toepassing zijn. De regering gaat er van uit dat in dergelijke gevallen in het overleg tussen de verschillende bestuursorganen de noodzakelijke afstemming zal plaatsvinden en dat in het kader van dat overleg tot voor de praktijk werkbare oplossingen en afspraken zal worden gekomen. Omdat naar verwachting de rijks- en provinciale projectenprocedure niet zo vaak zullen worden toegepast en eventuele gevallen van samenloop zeer uiteenlopend van aard kunnen zijn, heeft de regering afgezien van een wettelijke voorziening.

5.2 Financiële bepalingen

5.2.1 De tegemoetkoming in de planschade

Algemeen

Het vraagstuk van de planschadevergoeding heeft in de afgelopen jaren in brede kring een toenemende aandacht gekregen. In het al meergenoemde advies «Het instrument geslepen» merkt de VROM-raad op: «Een relevante ontwikkeling in het kader van juridisering en rechtsbescherming is de sterke toename van planschadeclaims op grond van artikel 49 WRO. In het verleden werden planschadevergoedingen slechts beperkt gevraagd en zeer beperkt toegekend. Door een aantal ontwikkelingen is deze situatie geheel gewijzigd. Er is een omvangrijke claimcultuur ontstaan, de behan-

deling van claims vergt zeer veel tijd en geld en er worden relatief hoge vergoedingen toegekend.»¹⁰¹ Precies één jaar voor dit advies gaf de Minister van VROM de Tweede Kamer zijn visie over de toename van de planschadeclaims¹⁰². Aan het slot van de brief gaf de Minister aan dat hij de gang van zaken rond artikel 49 WRO in relatie met de ontwikkelingen op het terrein van de nadeelcompensatie in de Algemene wet bestuursrecht tegen het licht wilde houden. Daarbij zou ook worden gezien of het noodzakelijk en mogelijk is een termijn te stellen of procedurele voorwaarden te verbinden aan het indienen van een verzoek tot schadevergoeding op grond van artikel 49 WRO.

De belangrijkste vraagstukken ter zake van artikel 49 WRO in kaart gebracht

In de afgelopen periode is het aantal *ingediende* verzoeken tot schadevergoeding op basis van artikel 49 van de huidige WRO duidelijk gestegen. Dat geldt ook voor het aantal *toegewezen* verzoeken alsmede de *hoogte* van de toegekende schadevergoedingen. Ook per schadeveroorzakend besluit groeit het gemiddelde aantal verzoeken. Van deze verzoeken blijkt 50 tot 60% *niet* te worden gehonoreerd. Dat percentage is over de jaren heen redelijk constant gebleven. Bij een gemiddelde van € 10 000,- per toegekende vergoeding beloopt het totale bedrag aan krachtens artikel 49 WRO toegekende schadeclaims naar schatting € 20 miljoen op jaarbasis. De behandelingskosten (gemeentelijke apparaatskosten en de kosten voor deskundigenadvies) die in beginsel voor rekening van de gemeenten komen, belopen naar schatting ongeveer 35% van dat bedrag. Los van de meer algemene trend van de juridisering binnen onze samenleving, zijn er verschillende factoren die een absolute en relatieve toename van het beroep op het huidige artikel 49 WRO bewerkstelligen. De ruimtelijke ontwikkelingen (bijv. «de compacte stad») leiden tot verdichting van bebouwing en gebruik van nog open ruimte, hetgeen leidt tot de toename van planschadeverzoeken. Afgaande op de ontwikkelingen van de laatste paar decennia, constateert de regering bovendien dat in de samenleving sprake lijkt van een zekere verschuiving in de opvatting over de verhouding van het algemeen belang en het persoonlijke belang en dus over hetgeen behoort tot het normale maatschappelijke risico van elke burger. Het lijkt er steeds meer op dat een persoonlijk belang niet kan worden aangetast, ook niet als het algemene belang daarmee is gebaat, tenzij daar een compensatie in geld of anderszins tegenover staat.

De huidige regeling van planschadevergoeding ex artikel 49 WRO

vergeleken met de planschaderegeling in enkele ons omringende landen In opdracht van het Ministerie van VROM heeft de Katholieke Universiteit Nijmegen in het voorjaar van 2000 een rechtsvergelijkende studie verricht naar planschaderegelingen in een aantal West-Europese rechtsstelsels¹⁰³. In het onderzoek zijn de uiteenlopende planschaderegelingen van Frankrijk, Duitsland, Vlaanderen, Engeland en Zweden op globale wijze vergeleken met die van Nederland. Uit het onderzoek blijkt dat de ons omringende landen vier methodieken kennen om verhaal van planschade in te perken:

- a) planschade komt niet of in beperkte mate voor vergoeding in aanmerking omdat het publieke belang van een goede ruimtelijke ordening belangrijker moet worden geacht dan het individuele belang (Frankrijk en Engeland);
- b) in de planschaderegeling zijn beperkingen opgenomen (zowel procedureel als inhoudelijk) aan de mogelijkheden tot het indienen van planschadeclaims (Vlaanderen, Duitsland en Zweden);
- c) de planschade is op een beperkte wijze omschreven zodat zij alleen betrekking heeft op een direct door een ruimtelijke maatregel getroffen perceel, terwijl andere vormen van schade zijn ondergebracht in

¹⁰¹ T.a.p., pag. 53–54.

¹⁰² Brief van 23 maart 1999 (kenmerk M471) van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer aan de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

¹⁰³ «Vergelijking planschaderegelingen», uitgebracht in de Onderzoekreeks Rijksplanologische Dienst, studierapport no. 3, november 2000. In het onderzoek zijn de schaderegelingen van het Vlaams Gewest, Frankrijk, Duitsland, Engeland en Zweden aan een quick scan onderworpen.

andere regelingen of worden afgedaan in de planprocedure (Vlaanderen, Duitsland en Zweden);

- d) het recht op planschadevergoeding is een tijdelijk recht (Zweden en Duitsland).

Uit het onderzoek blijkt dat Zweden, Duitsland en Vlaanderen, die net als Nederland de mogelijkheid bieden tot het indienen van een planschadeclaim, die mogelijkheid met meer beperkingen hebben omgeven dan in ons land is gedaan.

De voorgestelde nieuwe regeling voor een tegemoetkoming in de planschade

De regering acht de tijd niet rijp voor een brede hercodificatie van het schadevergoedingsrecht, inclusief een definitieve regeling van de nadeelcompensatie, bij ruimtelijke beslissingen. In die zin sluit het kabinet aan bij de algemene opvatting van de VNG, dat een principiële inperking van het recht op planschadevergoeding thans niet aan de orde is. Niettemin vindt de regering dat het onveranderd voortbestaan van de huidige schadevergoedingsregeling, mede gelet op de bestuurlijke en maatschappelijke effecten van dat artikel, eveneens onwenselijk is. Het wetsvoorstel is gericht op, zoals de VNG het noemt, «kanalisering van de procedures en ongedaanmaking van enkele scherpe kanten in de regeling»¹⁰⁴ en een zekere mate van harmonisatie van het schadevergoedingsrecht met de ons omringende landen, mede in het licht van de toenemende Europese integratie.

Maatschappelijke veranderingen en het risico van nadelige gevolgen daarvan

Het uitgangspunt van de huidige regeling in artikel 49 WRO is de aanspraak op een vergoeding van de schade die redelijkerwijs niet of niet geheel ten laste van de benadeelde behoort te blijven. Over het begrip schade en het redelijkheids criterium is een omvangrijke jurisprudentie ontstaan, waarin steeds verder is afgeweken van de oorspronkelijke bedoeling van de toenmalige regering. De bedoeling van de regering was dat er alleen reden voor schadetegemoetkoming was «indien de maatregel verder gaat dan het concretiseren van de vrijheidsbeperking die voortvloeit uit het feit dat de burger tezamen met anderen in de gemeenschap leeft» en dat «er geen aanspraak op volledige vergoeding dient te worden gegeven, maar een tegemoetkoming, aangezien slechts de schade vergoed dient te worden, voor zover die de normaal te dulden schade overschrijdt»¹⁰⁵. Terecht wordt er in de literatuur, geïnspireerd door het proefschrift van mr. G.M. van den Broek¹⁰⁶, op gewezen dat deze jurisprudentie misschien wel afwijkt van de wil van de regering, maar toch niet van de wens van de wetgever. De totstandkomingsgeschiedenis van artikel 49 maakt dit duidelijk.

Niettemin herkent de regering zich nog steeds in de geciteerde passage. Lid zijn van de samenleving en het deelnemen aan het maatschappelijk leven draagt in zich dat men de lusten en de lasten daarvan aanvaardt. Dat geldt in bijzondere mate bij de deelname aan het economische verkeer en de verwerving van eigendom. Een ieder die deel uit maakt van de samenleving krijgt te maken met feitelijke of juridische veranderingen, al dan niet door de overheid geëntameerd, en draagt in beginsel ook het risico dat aan deze veranderingen nadelige gevolgen verbonden zijn.

De regering is blijven aansluiten bij het oorspronkelijke uitgangspunt dat een individu indien hij een nadeel ondervindt ten gevolge van een ontwikkeling in de samenleving, dit nadeel in beginsel zelf behoort te dragen. Dat geldt ook voor nadelen die het gevolg zijn van een overheidsbesluit waarbij ten gunste van een zwaarderwegend belang van de samenleving individuele belangen worden benadeeld. Er kan in de ogen van de regering alleen sprake zijn van een compensatie van dat nadeel voorzover dat nadeel redelijkerwijs niet meer door het individu gedragen kan worden.

¹⁰⁴ Ledenbrief VNG 00/131 m.b.t. actuele ontwikkelingen grondzaken d.d. 1 september 2000.

¹⁰⁵ Kamerstukken II 1958/59, 4233, nr. 6, p. 16.

¹⁰⁶ Broek, mr. G.M. van den, Planschadevergoeding – Het recht op planschadevergoeding bij wijziging van het planologisch regime, Bouwrecht Monografieën nr. 22, Stichting Instituut voor Bouwrecht, Kluwer, Deventer, 2002.

Het wetsvoorstel expliciteert dat er geen aanspraak bestaat op een vergoeding van de gehele schade ten gevolge van concreet aangeduide besluiten krachtens de Wro. Alleen die schade wordt vergoed welke uitkomt boven de financiële nadelen die behoren tot het *maatschappelijke risico*, dat elke burger behoort te dragen. In die zin is het juister te spreken van een «tegemoetkoming in de schade» dan van een «schadevergoeding»¹⁰⁷.

Het is moeilijk precieze maatstaven of criteria te geven die bestuur en rechter in staat stellen om te bepalen wanneer sprake is van een schade die uitgaat boven het maatschappelijke risico. Om de benadeelde en de bestuursorganen houvast te bieden, is in het wetsvoorstel gekozen voor een (in het Nederlands recht niet ongebruikelijke) forfaitaire benadering. De voorgestelde regeling houdt in dat een vermindering van de waarde van een onroerende zaak of een vermindering van het betrokken inkomen die niet uitkomt boven 5% van die waarde of dat inkomen, niet voor vergoeding in aanmerking komt. Ook in Vlaanderen is in het verleden voor een dergelijke benadering gekozen¹⁰⁸. Bij het vaststellen van dit forfait is rekening gehouden met normaal te achten marktschommelingen in de waarde van eigendommen en in inkomensposities van zelfstandigen. Bezien naar vijfjaarsperioden blijkt dit percentage ruim binnen de procentuele marges van marktontwikkelingen te vallen.

Veel reacties op het voorontwerp, waarin deze benadering reeds was opgenomen, geven blijk van een ondersteuning van de gemaakte keuze. De VNG en nagenoeg alle besturen uit gemeentelijke kring uiten zich hierover in positieve zin. Ook de VROM-raad is positief, evenals andere organisaties zoals Aedes, de vereniging van woningcorporaties, en de NVB, de vereniging voor projectontwikkelaars. De Vereniging Eigen Huis heeft te kennen gegeven dat zij de voorgestelde beperking van de huidige planschaderegeling onwenselijk vindt en dat het alleszins redelijk is om geleden schade ten gevolge van planologische wijzigingen onverkort te blijven vergoeden.

Artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM, dat betrekking heeft op de bescherming van het eigendom, bevat geen belemmeringen voor de voorgestelde regeling. Daarbij dient te worden betrokken dat de voorgestelde forfaitregeling niet wordt toegepast indien een bestemmingsplanbesluit of een ander concreet aangewezen besluit bebouwings- of gebruiksbepalingen bewerkstelligt met betrekking tot het *eigen perceel* van de benadeelde en die als zodanig een waardedaling veroorzaken. Dit neemt overigens niet het principe weg dat ook in die gevallen het normale maatschappelijke risico moet worden betrokken bij de bepaling van de hoogte van de schade. Burgemeester en wethouders kunnen, gehoord het terzake door deskundigen uitgebrachte advies, in een concreet geval tot het oordeel komen dat een nader te bepalen gedeelte van de vastgestelde schade voor rekening van de benadeelde blijft, dat gelet op de concrete situatie van het geval, ook minder dan de genoemde 5% kan bedragen. Conform de lijn van de jurisprudentie moet sprake zijn van een permanente schade. Een tijdelijke waardevermindering van een zaak rechtvaardigt niet een vergoeding van de schade. De regering heeft overwogen om in de nieuwe regeling het in behandeling nemen van een verzoek tot tegemoetkoming in de schade afhankelijk te stellen van de vraag of de betrokkene in de fase van de voorbereidingsprocedure van het besluit tot vaststellen of wijzigen van een bestemmingsplan, het bestuur heeft gewezen op het intreden van schade ten gevolge van dat besluit. Omdat de schadeoorzaak kan liggen in een samenstel van besluiten (bestemmingsplan op hoofdlijnen en het uitwerkingsbesluit of binnenplanse ontheffing e.d.) heeft de regering besloten hiervan af te zien. Opgemerkt wordt dat de tegemoetkoming in de schade kan worden verminderd of geweigerd indien vaststaat dat de benadeelde in het bestemmingsplangebied andere onroerende zaken heeft, die door de

¹⁰⁷ Ook de Grondwet maakt in artikel 14, derde lid, een terminologisch onderscheid in «schadeloosstelling» en een «tegemoetkoming in de schade»: In de gevallen bij of krachtens de wet bepaald bestaat recht op schadeloosstelling of tegemoetkoming in de schade, indien in het algemeen belang eigendom door het bevoegd gezag wordt vernietigd of onbruikbaar gemaakt of de uitoefening van het eigendomsrecht wordt beperkt.

¹⁰⁸ Artikel 85 van het Vlaams Decreet op de ruimtelijke ordening bepaalt dat van de geleden schade niet meer dan 80% voor vergoeding in aanmerking komt.

besluitvorming de aanvrager voordelen of waardeinstijging opleveren. In dat geval wordt de schade geheel of ten dele gecompenseerd door het voordeel dat aan de aanvrager toevalt als gevolg van het schadeveroorzakende besluit.

Het wetsvoorstel brengt geen veranderingen aan in het (jurisprudentiële) leerstuk van de (actieve en passieve) *risico-aanvaarding*. Dit houdt in dat een benadeelde geen recht heeft op tegemoetkoming in zijn schade indien het ontstaan van de schade (mede) aan het doen of nalaten van hem is te wijten en voorzover hij door het treffen van redelijke maatregelen deze schade had kunnen voorkomen of beperken.

Wat betreft de actieve risico-aanvaarding merkt de regering op dat een benadeelde zich bij zijn investeringsbeslissingen rekenschap dient te geven van de risico's die hij redelijkerwijs loopt. Hij wordt geacht daarbij de voorzienbare voor hem nadelige overheidsbesluiten te aanvaarden. Dit betekent dat een burger, die op het moment van een investeringsbeslissing of van het maken van kosten redelijkerwijs rekening had kunnen houden met de mogelijkheid van een toekomstig schade-toebrengend overheidsbesluit, of met schade van een bepaalde omvang als gevolg van dat overheidsbesluit, wordt geacht dit besluit of deze schade in zijn beslissing te hebben verdisconteerd en daarmee deze schade te hebben aanvaard¹⁰⁹.

Ten aanzien van de passieve risico-aanvaarding kan worden toegelicht dat ook de burger die geen actie onderneemt of stil blijft zitten, terwijl hij redelijkerwijs met overheidsingrijpen rekening moest houden (bijvoorbeeld de wijziging van een bestemmingsplan waarbij bouwmogelijkheden worden beperkt of weggenomen) of die nalaat om tijdig passende maatregelen te nemen ter beperking van de daardoor optredende schade, geen aanspraak heeft op een vergoeding van die schade. In artikel 6.3 van het wetsvoorstel is het element van risico-aanvaarding geëxpliciteerd.

Vervallen van bouwtitels

Met de keuze om de voorzienbaarheid van de schadeoorzaak in de schaderegeling op te nemen is de noodzaak om een nadere regeling op te nemen voor het vervallen van onbenutte bouwtitels in belangrijke mate afgenomen. Als een rechthebbende op basis van een bestemmingsplan de mogelijkheid heeft om een bepaalde activiteit te ontwikkelen, en hij benut deze mogelijkheid niet, dan kunnen ontwikkelingen ertoe leiden dat deze mogelijkheid komt te vervallen. Met de jurisprudentie op dit punt is naar het oordeel van de regering goed te werken: die biedt ruimte is voor afweging van de concrete omstandigheden.

Begrenzing van de termijn waarbinnen een verzoek moet worden ingediend

De huidige regeling voor schadeverzoeken in de WRO kent – in tegenstelling tot vele andere rechtsvorderingen in Nederland – geen verjaringstermijn. Het betekent dat nog vele jaren nadat een bestemmingsplan is vastgesteld of nadat een ander in artikel 49 WRO genoemd besluit is genomen, de gemeentelijke overheid kan worden geconfronteerd met schadeclaims. Daarmee krijgt het schadevergoedingsartikel een status die eigenlijk permanent in de risicoparagraaf van de jaarlijkse gemeentelijke begroting zou moeten terugkeren en waarvoor uit een oogpunt van financieel risicobeleid een voorziening moet worden getroffen. De omvang van die voorziening is nauwelijks te berekenen. Daarnaast kan worden gemeld dat met het oog op een goed financieel beheer bij de exploitatiebegroting van een ontwikkelingsgebied of -project veelal een risicoanalyse wordt opgesteld waarbij de omvang van de mogelijke schadeclaims wordt betrokken. In claims die binnenkomen nadat het exploitatiebudget van het betreffende plangebied is afgesloten, voorziet de betreffende exploitatiebegroting niet.

¹⁰⁹ Zie ook: AG 25 november 1991, AB 1992, 770 (Son en Breugel); ABRS 1 augustus 1997, RAwb 1997, nr. 171 (Verlegging van het Kanaal door Zuid-Beveland).

Het is in ons land algemeen geaccepteerd dat rechtsvorderingen in het burgerlijk recht en daarbuiten aan verjaringstermijnen onderhevig zijn. Vanuit gemeentelijke kring en kringen van schade-experts wordt erop gewezen dat het ontbreken van een verjaringstermijn in artikel 49 WRO of een bepaling van een termijn waarbinnen een schadeverzoek moet zijn ingediend, als een duidelijke omissie moet worden aangemerkt. Schade-deskundigen wijzen er bovendien op dat het ontbreken van een verjaringstermijn tot heel ingewikkelde zoektochten kan leiden: de vervanging van het bestemmingsplan of een later wijzigingsbesluit stuit niet het recht om schadeclaims in te dienen op basis van een eerder bestemmingsplan. Dit leidt menigmaal tot een «dakpansgewijze» claim. Ook de VROM-raad stelde dat aandacht moet worden gegeven aan een begrenzing van de termijn waarbinnen planschadeclaims ingediend moeten worden. Verder kan worden opgemerkt dat in de ons omringende landen wel tijdslimieten aan het indienen van een claim zijn verbonden.

In het wetsvoorstel is opgenomen dat een aanvraag voor een tegemoetkoming in de schade moet worden ingediend binnen vijf jaar, te rekenen vanaf het moment waarop de schadeoorzaak onherroepelijk is geworden. De vijf jaar termijn sluit aan bij het algemene in ons recht aanvaarde beginsel dat vorderingen niet oneindig zijn, en is gebaseerd op artikel 3:310 BW. De indieningstermijn biedt helderheid en rechtszekerheid voor gemeenten. De thans bestaande problemen, waarop gemeenten en deskundigen wijzen, worden met deze voorziening voor een belangrijk deel weggenomen.

Andere elementen bij de indiening en behandeling van het verzoek om een tegemoetkoming in de schade

De huidige regeling in de WRO stelt geen eisen aan de aanvraag om schadevergoeding. Dat leidt in veel gevallen tot lichtvaardige procedures: 50 tot 60% van de aanvragen wordt niet gehonoreerd. De kosten die gemeenten moeten maken bij de beoordeling van de aanvragen zijn aanzienlijk. In het wetsvoorstel is daarom een voorziening getroffen ter beperking van lichtvaardige claims: een aanvraag tot tegemoetkoming in de schade moet worden gemotiveerd. Daarbij moet de aanvrager ook een onderbouwing van de hoogte van de gevraagde tegemoetkoming overleggen. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld omtrent de motivering van een dergelijke aanvraag. Verder is in het wetsvoorstel opgenomen dat de voor de indiening van een aanvraag een recht van € 300,- is verschuldigd. Wordt op de aanvraag geheel of gedeeltelijk positief beslist, dan wordt dit recht teruggestort.

Indien het verzoek tot een tegemoetkoming in de schade wordt gehonoreerd, dan worden aan de indiener van het verzoek de kosten van de bijstand door deskundigen vergoed voorzover de kosten redelijkerwijs zijn gemaakt¹¹⁰.

De schadebeoordeling en het besluit over de hoogte van de tegemoetkoming in de schade is in handen van burgemeester en wethouders gelegd. Als een provincie of het Rijk een bestemmingsplan vaststelt kan bij dat besluit worden bepaald in hoeverre gedeputeerde staten of de betrokken Minister in de plaats treden van burgemeester en wethouders.

Algemeen verbindende voorschriften, aanwijzingen en de regeling van de tegemoetkoming in de schade

De in hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel opgenomen bevoegdheid voor provincies of Rijk om algemeen verbindende voorschriften te stellen ten aanzien van bestemmingsplannen, kan ertoe leiden dat bestemmingsplannen moeten worden aangepast. Datzelfde geldt ook voor de concrete aanwijzing tot aanpassing van een bestemmingsplan. Bij het gebruik van

¹¹⁰ Zie in dit verband ABR 1 augustus 1997, AB 1998, 37 en 38.

ming verbonden zijn, niet substantieel afnemen. Voorzover deze bestuurlijke kosten voortvloeien uit de reguliere taakuitoefening ontvangen de gemeenten daarvoor een vergoeding uit het Gemeentefonds. Naast de bestuurlijke en ambtelijke kosten die moeten worden gemaakt voor de wijziging van een bestemmingsplan kunnen de schadeclaims ten gevolge van bepalingen van een bestemmingsplan een belangrijke kostenpost vormen. De regering heeft zich beraden over de vraag op welke wijze deze kosten zou moeten worden gecompenseerd indien een gemeente krachtens een wettelijk voorschrift, krachtens een aanwijzing of op verzoek van een andere overheid of een derde tot een bestemmingsplanwijziging overgaat.

Wat betreft de compensatie van de kosten die gemeenten maken ten gevolge van algemene regels, wordt verwezen naar paragraaf 4.3.11 van deze memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel beperkt de kostencompensatie bij aanwijzingen en bij wijzigingen op verzoek tot het begrip «hogere kosten». Dit begrip wordt ook thans in de WRO gehanteerd. De vergoedingsaanspraak is beperkt tot die kosten die voortvloeien uit de «bepalingen van het bestemmingsplan». Op grond daarvan blijven de kosten die verband houden met het maken van het bestemmingsplan (deskundigenkosten, ambtelijke kosten), en de procedurekosten buiten beschouwing. Die kosten moeten gedekt worden geacht door de reguliere uitkering krachtens het Gemeentefonds. De opzet van de regeling die thans in de WRO is opgenomen, is in het wetsvoorstel inhoudelijk niet gewijzigd, doch slechts technisch aangepast, zodat deze aansluit bij de rest van het wetsvoorstel.

Bij de compensatie van de hogere kosten op verzoek is een onderscheid te maken naar enerzijds verzoeken die afkomstig zijn van bestuursorganen van openbare lichamen die krachtens publiekrecht zijn ingesteld (met name het Rijk, provincies, gemeenten, intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en waterschappen), welke verzoeken uitsluitend of in hoofdzaak in verband staan met behartiging van belangen die aan dat andere openbaar lichaam zijn toevertrouwd, en naar anderzijds verzoeken van anderen, zoals private personen of privaatrechtelijke rechtspersonen. Tot die laatste categorie behoren in dit kader ook de zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) en de nutsbedrijven.

Verzoeken, die afkomstig zijn van bestuursorganen van openbare lichamen

Tot de hogere kosten worden gerekend de kosten die de gemeente draagt ten gevolge van de toe te kennen tegemoetkomingen in planschade, alsmede de procedure- en advieskosten voor de behandeling van verzoeken tot dergelijke tegemoetkomingen waarmee gemeenten worden geconfronteerd. Denkbaar is ook dat een gemeente zelf economische schade leidt ten gevolge van de bepalingen van een bestemmingsplan dat zij op verzoek van een ander overheidslichaam, of ter uitvoering van een aanwijzing, vaststelt of wijzigt. Denkbaar is bijvoorbeeld dat een gemeente door medewerking aan een verzoek van een waterschap minder bedrijventerreinen kan uitgeven of dat een gemeente zich reeds anderszins privaatrechtelijk had gebonden, waardoor zij schadevergoedingsplichtig wordt.

In het geval tussen de gemeente en het verzoekende overheidslichaam een meningsverschil ontstaat over de hoogte van de te vergoeden kosten, is sprake van een zuiver bestuursgeschil zoals omschreven in de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 11 september 2000¹¹². Burgemeester en wethouders van de betreffende gemeente kunnen zich dan wenden tot gedeputeerde staten met het verzoek in de zaak te bemiddelen. Lukt deze bemiddelingspoging niet dan stellen gede-

¹¹² Kamerstukken II, 1999/2000, 27 286.

puteerde staten op verzoek van de gemeente, die wordt geconfronteerd met de kosten, vast welke kosten dat andere overheidslichaam moet betalen. Tegen dit besluit staat overigens beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Bestemmingsplanwijzigingen op verzoek van anderen dan overheidslichamen

Het wetsvoorstel voorziet niet in een vergoedingsregeling voor gevallen waarin een gemeente op verzoek van anderen dan overheidslichamen overgaat tot wijziging van een bestemmingsplan. Ten aanzien van private (rechts)personen die gebaat zijn bij een wijziging van een bestemmingsplan, is het volgende van belang.

Naar huidige rechtsopvattingen kunnen de bestuurlijke kosten die worden gemaakt ten gevolge van bezwaar- en beroepsprocedures niet worden verhaald door middel van een heffing. Ook schadevergoedingen die een gevolg zijn van het gewijzigde bestemmingsplan, kunnen niet worden aangemerkt als kostenposten die in een direct verband staan met de dienstverlening zelf en die door middel van het heffen van rechten kunnen worden gecompenseerd. In de afgelopen jaren zijn regelmatig privaatrechtelijke overeenkomsten gesloten tussen gemeenten en private (rechts-)personen, waarbij de laatstgenoemden zich verbonden tot het financieel compenseren van de gemeente indien de gemeente aan derden planschade zou moeten vergoeden die het gevolg is van de planologische medewerking. Dergelijke overeenkomsten werden met name aangegaan indien:

- a) het initiatief van een bestemmingsplanwijziging bij een ander dan de gemeente lag;
- b) indien de private belangen groter werden beoordeeld dan de algemene belangen die met de medewerking aan de planologische wijziging waren gediend;
- c) de schadeplichtige op een evenwichtige wijze werd betrokken bij de beoordeling van de potentiële schadeclaims in de bestuurlijke fase van de totstandkoming van het betreffende bestemmingsplan of van de wijziging daarvan.

Kort voor de indiening van dit wetsvoorstel heeft de Hoge Raad uitgesproken dat deze overeenkomsten in strijd zijn met het stelsel van de WRO¹¹³. Het kabinet beraadt zich thans op de stappen die in verband met deze uitspraak zouden moeten worden genomen. Zij betreft dit oordeel bij de voorbereiding van het wetsvoorstel inzake de grondexploitatie, dat zij in de tweede helft van dit kalenderjaar bij de Tweede Kamer hoopt in te dienen.

5.3 Overige onderdelen

5.3.1 Publiek private samenwerking

Algemeen

In de ruimtelijke beleidsvoering wordt in toenemende mate gebruik gemaakt van publiek private samenwerking (pps). Het gaat daarbij om een samenwerkingsverband waarbij overheid en bedrijfsleven, elk met behoud van eigen identiteit en verantwoordelijkheid, gezamenlijk een project realiseren. Die samenwerking beperkt zich tegenwoordig niet meer tot de financiële aspecten van de realisering van bestemmingsplannen of investeringsprojecten, maar kan zich uitstrekken over de volle breedte van het planningsproces. Dit kan een belangrijke meerwaarde hebben voor de realisering van ruimtelijke projecten. Het gaat daarbij om de bundeling van kennis, capaciteit en expertise van overheid en private sector. Pps kan voor de direct en indirect betrokkenen uiteenlopende risico's met zich mee brengen¹¹⁴. Het gaat daarbij ondermeer om ongewisse besluitvormings- en rechtsbeschermingsprocedures. Dit kan de

¹¹³ Hoge Raad 2 mei 2003, C02/209HR, nog niet gepubliceerd.

¹¹⁴ Publiek private samenwerking: Risico's en Regulering, G.M.A. van der Heijden, N.F. van Manen en C.B.L. Kocken, VROM, RPD, Den Haag, september 2000.

voortgang van het besluitvormingstraject vertragen, maar ook financiële risico's met zich mee brengen. Intussen gewijzigde marktomstandigheden kunnen er bijvoorbeeld toe leiden dat bepaalde voorinvesteringen niet meer rendabel zijn. Dat geldt ook voor de publieke kant. Gewijzigde omstandigheden kunnen een nieuwe afweging van democratisch gekozen bestuursorganen noodzakelijk maken. Verder is bekend dat pps spanningen kan oproepen ten aanzien van het democratische gehalte van de besluitvorming en ten aanzien van de mogelijkheden tot rechtsbescherming. Dat kan het geval zijn indien in het voortraject gemaakte afspraken ertoe leiden dat er onvoldoende ruimte is voor inspraak en onvoldoende ruimte voor de vertegenwoordigende organen om naast economische en financiële aspecten ook andere belangen in de besluitvorming te betrekken.

De genoemde ervaringen hebben ertoe geleid dat bij het ministerie van Financiën een kenniscentrum voor pps is opgericht, met als doel de pps te stimuleren en te initiëren, en daarvoor beleid te ontwikkelen. Ook de VROM-raad¹¹⁵ wijst op de voordelen die het inschakelen van marktpartijen kan hebben voor het realiseren van ruimtelijk beleid. De raad vindt het wenselijk dat wettelijke belemmeringen om in goed overleg tussen overheid en marktpartijen tot een gezamenlijke uitvoering van ruimtelijk relevante projecten te komen, zo veel mogelijk worden voorkomen of weggenomen. Wel meent de raad dat pps niet ten koste mag gaan van het democratische gehalte van de besluitvorming en van de rechtsbescherming van derde-belanghebbenden. Met het oog daarop adviseert de raad om te voorzien in een adequate regeling voor pps in de Wro. Doel van een dergelijke regeling moet zijn dat in een vroeg stadium inspraak over pps-projecten mogelijk moet zijn. Daarmee wordt in de ogen van de raad voorkomen dat een publiekrechtelijk besluitvormingstraject nog moet beginnen, nadat overheid en marktpartijen volledig tot overeenstemming zijn gekomen. De raad acht dit zowel uit een oogpunt van efficiency als uit een oogpunt van democratische legitimatie van de besluitvorming van belang. Daarnaast wijst de raad op het belang van goede afspraken over de risicoverdeling in pps-projecten.

Wel maatregelen maar geen specifieke regeling in de Wro

De regering onderschrijft in hoofdlijnen het standpunt van de VROM-raad, maar acht een wettelijke regeling van pps in de Wro niet opportuun. Belangrijke reden hiervoor is de grote variëteit van pps-constructies en de uiteenlopende risico's die daaraan voor direct en indirect belanghebbenden zijn verbonden. Een dergelijke variëteit aan verschijningsvormen en risico's vraagt in de ogen van het kabinet niet om een uniforme regeling in de Wro, maar om een pakket van maatregelen dat er toe strekt vormen van samenwerking van overheid en markt te bevorderen en de risico's daarvan te beheersen. Wel beoogt dit wetsvoorstel – zoals eerder in de memorie van toelichting is aangegeven – bij te dragen aan een effectieve en efficiënte publieke besluitvorming en aan adequate rechtsbescherming. Als zodanig biedt het wetsvoorstel ook ondersteuning aan pps. Het eerder genoemde kenniscentrum, dat reeds diverse publicaties en brochures ter ondersteuning van pps heeft uitgebracht, zal een pakket van maatregelen ontwikkelen. Eén daarvan is *benefit sharing*¹¹⁶. Toepassing van dit instrument moet er toe leiden dat bij gezamenlijke projecten van publieke en private partijen de private partijen ook bijdragen aan de realisatie van openbare voorzieningen.

In het kader van de operatie Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW) worden maatregelen genomen die ook pps kunnen ondersteunen. Dit betreft het inmiddels uitgebrachte wetsvoorstel Markt en Overheid¹¹⁷, dat beoogt regels te stellen aan marktactiviteiten van overheden, van bedrijven waarin de overheid al dan niet gezamenlijk met private partijen deelneemt en van ondernemingen die van de overheid

¹¹⁵ Naar een duurzamer ruimtelijk-economische structuur, VROM-raad, Advies 009, Den Haag, 1998; Het instrument geslepen, Voorstellen voor een herziene WRO en voor een betere kostenvergoeding bij grondexploitatie, VROM-raad, Advies 020, Den Haag, 23 maart 2000.

¹¹⁶ Benefit sharing is een afspraak die de overheid kan maken als voorwaarde bij het verstrekken van een bijdrage aan een project. De overheid deelt mee in de door private partijen genoten waardeinstijgingen in een project wanneer die uitkomen boven een vooraf afgesproken niveau, zie verder Voortgangsrapportage januari 2001, Kenniscentrum PPS, ministerie van Financiën, Den Haag, 2001.

¹¹⁷ Voorstel van wet markt en overheid, Kamerstukken II 2001/02, 28 050, nr. 1–3.

een exclusief recht hebben verkregen. Het doel is, zoveel mogelijk gelijke concurrentieverhoudingen te scheppen ten opzichte van het bedrijfsleven, en te voorzien in de mogelijkheid van een gezamenlijke rechtspersoon en van aanbesteding van pps-contracten. Voorts wordt in het MDW-traject aandacht besteed aan de Ontheeningswet en de mogelijke fricties met het aanbestedingsbeleid¹¹⁸.

Verder heeft de regering op het gebied van het grondbeleid voorstellen aangekondigd die relevant zijn voor pps¹¹⁹. Het gaat daarbij ondermeer om maatregelen die ertoe strekken een rechtvaardige verdeling van kosten en opbrengsten over gebruikers, exploitanten, eigenaren en overheid te bevorderen, en om maatregelen die kunnen bijdragen aan een verbetering van de kwaliteit van het ruimtegebruik, de zeggenschap voor de burger en de marktwerking op de grondmarkt. Zo biedt de voorgestelde introductie van een exploitatievergunningstelsel, waarbij in door de gemeente in het bestemmingsplan aangewezen gebieden een exploitant of ontwikkelaar verplicht wordt een zogenoemde exploitatievergunning aan te vragen, de mogelijkheid om het kostenverhaal tussen overheid en marktpartijen beter te regelen. Daarnaast biedt het beoogde stelsel de mogelijkheid om ontwikkelaars die zich onttrekken aan financiering van openbare voorzieningen, beter aan te pakken. De exploitatievergunning zal het mogelijk maken eisen te stellen aan het te realiseren bouwprogramma.

De regering heeft bovendien in het kader van het grondbeleid het voornemen om de Wet voorkeursrecht gemeenten te verruimen en te verbreden, de Ontheeningswet aan te passen en een betere kostenverhaalregeling te ontwikkelen.

Samenvattend concludeert de regering dat op dit moment diverse maatregelen worden genomen of in voorbereiding zijn, die pps kunnen ondersteunen en mogelijke wettelijke belemmeringen kunnen wegnemen. Daarnaast kan een goede procesarchitectuur bijdragen aan het welslagen van pps. Het gaat daarbij niet alleen om een goede organisatie van het plannings- en uitvoeringsproces, maar vooral om een goede koppeling tussen het private onderhandelingstraject enerzijds en het publieke besluitvormingstraject anderzijds.

De VROM-raad stelt in dit verband voor om privaatrechtelijke afspraken stapsgewijs in te passen in publiekrechtelijke besluitvormingsprocedures. Dat biedt de mogelijkheid om burgers, maar ook de vertegenwoordigende bestuursorganen, veel eerder bij de besluitvorming te betrekken. Zo kan bijvoorbeeld na afsluiting van de verkennende fase een ontwerp intentieovereenkomst, waarin afspraken over de uitvoering op hoofdlijnen zijn neergelegd, ter inzage worden gelegd. De resultaten van de inspraak kunnen dan bij de ruimtelijke planvorming worden betrokken. Vervolgens zal het daar uit voortkomende ruimtelijke plan, zo stelt de VROM-raad, conform hoofdstuk 3.4. van de Awb opnieuw ter inzage moeten worden gelegd. De regering erkent dat een dergelijke stapsgewijze besluitvorming, waarin het private en publieke besluitvormingstraject gelijktijdig en in onderlinge wisselwerking wordt afgelegd, een gunstig effect kan hebben op het democratisch gehalte van de besluitvorming. Uit de praktijk blijkt dat met een dergelijke parallelschakeling van de besluitvorming goede resultaten kunnen worden bereikt¹²⁰.

¹¹⁸ Voortgangsrapportage januari 2001, Kenniscentrum PPS, ministerie van Financiën, Den Haag, 2001.

¹¹⁹ «Op grond van nieuw beleid», Nota grondbeleid, Kamerstukken II 2000/01, 27 581, nr. 2.

¹²⁰ «Slagvaardig en Democratisch, parallelschakeling: een strategisch concept voor ruimtelijke besluitvormingsprocessen in de gemeente», Rijksplanologische Dienst, Den Haag, augustus 1999.

5.3.2 Digitalisering en de Wro

De regering hecht aan efficiënte, effectieve en voor burgers toegankelijke besluitvormingsprocessen, ook op het terrein van de ruimtelijke ordening. Digitalisering van ruimtelijke plannen is daarbij een belangrijk hulpmiddel. De regering streeft er naar dat in 2005 70% van alle nieuwe ruimtelijke plannen in digitale vorm beschikbaar is. Dit streven sluit aan bij de al eerder door de regering geformuleerde beleidsdoelstellingen terzake van

digitalisering in beleid en in wet- en regelgeving¹²¹. In de visie van de regering kunnen digitale plannen sneller worden gemaakt, getoetst en geactualiseerd dan de huidige analoge plannen. Het planproces zal daardoor efficiënter en effectiever kunnen verlopen. Digitaal beschikbare informatie kan tussen overheden onderling en tussen overheid en burger op een snelle manier worden uitgewisseld. Ook de gebruiker van ruimtelijke plannen kan via internet op een eenvoudige en snelle manier informatie beschikbaar krijgen en raadplegen. Ten behoeve van het digitaal uitwisselen van informatie zijn uitwisselingsstandaarden ontwikkeld¹²². Met het oog op de raadpleegbaarheid van ruimtelijke plannen en de herkenbaarheid van ruimtelijke informatie wil de regering een zo breed mogelijke gebruikmaking van deze uitwisselingsstandaarden bevorderen. Bestuursrechtelijke belemmeringen voor gedigitaliseerde bestemmingsplannen bevat het wetsontwerp niet¹²³. Het wetsvoorstel sluit in zijn terminologie aan bij het voorstel voor een Wet elektronisch bestuurlijk verkeer¹²⁴. Het wetsontwerp biedt verder een basis voor nadere regels voor digitaal uitwisselbare ruimtelijke plannen, waarbij primair moet worden gedacht aan voorschriften die gericht zijn op uitwisseling van ruimtelijke informatie en op standaardisering of uniformering. Voor wat betreft dit laatste biedt op het niveau van bestemmingsplannen, de publicatie «Op de digitale leest» van het NIROV¹²⁵ een goede handreiking.

¹²¹ Zie het actieprogramma Elektronische overheid, Kamerstukken II 1998/99, 26 387, nr.1, de nota Wetgeving voor de elektronische snelweg, Kamerstukken II 1997/98, 25 880, nrs 1 en 2, het voorstel voor een Wet elektronische handtekeningen ter uitvoering van de richtlijn betreffende een gemeenschappelijk kader voor elektronische handtekeningen, PbEG L13, Kamerstukken II 2000/01, 27 743, nrs. 1–3. het voorstel voor een Wet elektronisch bestuurlijk verkeer (aanvulling Awb), Kamerstukken II 2001/02, 28 483, nrs 1 en 2.

¹²² IMRO: Informatiemodel Ruimtelijke Ordening, een uitgave van Ravi, i.s.m. bnSP, IPO, VNG, NIROV en RPD en NEN 1878, een norm voor de techniek van het uitwisselen informatie.

¹²³ Voor inzicht in de relatie van het streven naar digitaal uitwisselbare ruimtelijke plannen met het wetsvoorstel is onderzoek verricht door de Technische Universiteit Delft: Wolff, H. de, J. de Jong, A. Kap, B. van Loenen, Digitale plannen en de Wet op de Ruimtelijke Ordening, Technische Universiteit Delft, Delft, 2001 en een vervolgonderzoek, Digitaal Uitwisselbare Ruimtelijke Plannen: enkele technische, organisatorische en juridische aspecten in onderling verband gezien, 2002.

¹²⁴ Kamerstukken II 2002/03, 28 483, 1–3.

¹²⁵ «Op de digitale leest», een publicatie van de Sectie Ruimtelijk Beleid en Recht van het NIROV, 2002.

¹²⁶ De term «handhaving» wordt in deze memorie in twee betekenissen, blijkend uit de context, gebruikt:

– als aanduiding voor het toepassen van bestuursdwang of het opleggen van een last onder dwangsom (bijv. «verzoek om handhaving» en «handhavend optreden»);

– als verzamelbegrip voor zowel het uitoefenen van toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften door de burger, het opsporen en vervolgen van strafbare feiten als het opleggen van bestuursrechtelijke (reparatoire) of strafrechtelijke (punitieve) sancties. Onder handhaving wordt hier dus niet mede begrepen het uitoefenen van toezicht op de uitvoering van wettelijke voorschriften door bestuursorganen («het tweede lijns toezicht»).

¹²⁷ Kamerstukken II 2002/03, 28 734, nrs. 1–3.

6. DE HANDHAVING EN HET TOEZICHT OP DE UITVOERING

6.1 De handhaving¹²⁶ en het toezicht daarop: tekortkomingen in de huidige wet

6.1.1. Toezicht op de naleving door of namens een bestuursorgaan om na te gaan of voorschriften, gesteld bij of op grond van de Wro, worden nageleefd en de handhaving van die voorschriften

Het niet naleven van de voorschriften van de Wro en van de uitvoeringsregelingen, zoals bestemmingsplannen, kan ongewenste ruimtelijke ontwikkelingen veroorzaken, die de kwaliteit van de omgeving aantasten. Toezicht op de naleving van de regelgeving door burgers, veelal ook aangeduid met «eerstelijns toezicht» is daarom van belang. Toezichthouders dienen voldoende bevoegdheden te hebben om hun controlerende taak uit te oefenen. Dat blijkt thans niet het geval. Het wetsvoorstel neemt de geconstateerde tekortkomingen weg.

Gemeenten hebben bestuursrechtelijke bevoegdheden om de naleving van voorschriften van de Wro en van de uitvoeringsregelingen af te dwingen en om adequaat op te treden tegen overtredingen van het bestemmingsplan en van voorschriften of beperkingen van op basis daarvan afgegeven vergunningen, of tegen overtredingen van de bouwregelgeving. De belangrijkste bestuursrechtelijke bevoegdheden zijn het toepassen van bestuursdwang, het opleggen van een last onder dwangsom en het intrekken van een bouw-, aanleg- of sloopvergunning. Deze zijn gericht op herstel van de legale situatie. Ze zijn niet geschikt om effectief in te zetten tegen overtredingen met ernstige en onomkeerbare gevolgen, zoals het omzetten van natuurwetenschappelijk waardevol grasland in bouwland, het slechten van cultuurhistorisch waardevolle houtwallen of het afbreken van een monumentaal pand ten behoeve van kantoren. Om deze tekortkomingen weg te nemen behandelt de Tweede Kamer der Staten-Generaal ten tijde van de indiening van dit wetsvoorstel het wetsvoorstel tot wijziging van de WRO, de Wet stads- en dorpsvernieuwing en de Wet op de economische delicten¹²⁷.

6.1.2 Toezicht op de wijze waarop bestuursorganen de regelgeving toepassen en hun handhavingstaken uitvoeren

Naast het toezicht op de naleving van de voorschriften en de handhaving daarvan moet de wet ook voorzien in een toezicht op de wijze waarop bestuursorganen de regelgeving toepassen en hun handhavingstaken uitvoeren. Dit toezicht op de toepassing en naleving van de wet door bestuursorganen – veelal aangeduid met «tweedelijns toezicht» – verlangt een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden, zo blijkt uit het rapport van de Algemene Rekenkamer over de Inspectie van de Ruimtelijke Ordening¹²⁸. De aard en inhoud van het toezicht door het Inspectoraat-Generaal VROM op de wijze waarop gemeenten hun taken op het gebied van de toepassing van de wet en de handhaving uitoefenen, blijken in de WRO onduidelijk te zijn geregeld. Dat geldt ook voor de bevoegdheden van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer om corrigerend op te treden. Het wetsvoorstel neemt deze onduidelijkheden weg en biedt aan de Minister heldere bevoegdheden om zijn verantwoordelijkheid als algemeen toezichthouder op de gemeenten in te vullen.

6.2 De verantwoordelijkheden en bevoegdheden van gemeenten terzake van toezicht en handhaving

6.2.1 Toezicht van de gemeente op de naleving en de gemeentelijke handhaving

Het wetsvoorstel deelt in de lijn van de bestaande Wet op de Ruimtelijke Ordening primair aan burgemeester en wethouders de taak toe toezicht te houden op naleving van de wet- of regelgeving, zoals van het bestemmingsplan en van de besluiten die daaraan zijn gekoppeld. De controle op naleving wordt onder verantwoordelijkheid van burgemeester en wethouders uitgeoefend. Ook bepaalt het wetsvoorstel dat burgemeester en wethouders zorg dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van het bepaalde bij of krachtens deze wet.

Belangrijk argument om het toezicht op de naleving van ruimtelijke regelgeving primair aan burgemeester en wethouders op te dragen, is gelegen in het feit dat de gemeente het bestuursniveau is waarop de meeste bindende beslissingen worden genomen.

Met het oog op dit toezicht en ten behoeve van de handhaving door gemeenten, bepaalt het wetsvoorstel dat bestuursorganen van het Rijk en de provincies een afschrift van alle door hen, met de aan zich behouden uitvoeringsbevoegdheden gegeven beschikkingen aan de betrokken burgemeester en wethouders zenden.

6.2.2 Beleidsplan handhaving en de jaarlijkse verslaglegging over de handhaving

De regering acht het van belang dat de bestuursorganen die belast zijn met de bestuursrechtelijke handhaving, jaarlijks hun voornemens bekend maken hoe zij in het komende jaar uitvoering geven aan hun taken en verantwoordelijkheden terzake. Zij moeten volgens het wetsvoorstel ook jaarlijks verslag doen aan het desbetreffende vertegenwoordigend orgaan van het door hen gevoerde handhavingsbeleid en met betrekking tot de uitvoering van de hoofdstukken 3 en 4 van de Wro. De opdracht daartoe is neergelegd in artikel 10.1 van het wetsvoorstel. Het ligt voor de hand dat het verslag wordt uitgebracht in het kader van de jaarlijkse begroting. Het gaat daarbij uiteraard mede om de wijze waarop de betreffende overheidsinstanties zijn omgegaan met klachten en verzoeken van burgers. Een dergelijke rapportage kan leiden tot een publiek en politiek debat over het gevoerde handhavingsbeleid en tot verbeteringen daarvan.

¹²⁸ Kamerstukken II 1998/99, 26 585, nr. 2.

Afschriften van de rapportages zenden burgemeester en wethouders ook aan de VROM-inspecteur. De rapportages bieden de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer inzicht in het totale gevoerde handhavingsbeleid.

6.3 Toezicht op de uitvoering en de handhaving door Rijk en provincie

6.3.1 Toezicht door het Rijk op de uitvoering en de handhaving

Uit verschillende rapportages betreffende de handhaving van het ruimtelijk beleid¹²⁹ blijkt dat in de meeste gemeenten wordt gecontroleerd en opgetreden naar aanleiding van klachten van derden. Handhaving alleen op verzoek van derden biedt echter onvoldoende garantie dat het handhavingsbeleid van gemeenten op een adequaat niveau wordt gevoerd. Toezicht op de uitvoering van de gemeentelijke handhavingstaak blijft noodzakelijk. De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer wijst daartoe ambtenaren aan, verbonden aan het Inspectoraat-Generaal VROM.

Het Inspectoraat-Generaal VROM heeft tot taak te controleren hoe de andere overheden hun taken en bevoegdheden op het gebied van de ruimtelijke ordening uitvoeren en gaat na hoe in geval van overtredingen van de ruimtelijke regelgeving de handhaving gestalte krijgt. Indien het belang van een goede ruimtelijke ordening dit nodig maakt, kan de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van burgemeester en wethouders vorderen dat zij bestuursdwang toepassen of een last onder dwangsom opleggen als sprake is van een overtreding van een wettelijk voorschrift en indien zij hun handhavingstaak verwaarlozen. Wordt aan deze vordering geen gevolg gegeven, dan kan de minister zelf handhavend optreden op kosten van de gemeente. Als sprake lijkt van een meer structurele verwaarlozing van de handhavingstaak, dan hebben de ambtenaren, verbonden aan het Inspectoraat-Generaal VROM, de mogelijkheid de betreffende overheidsorganen onder verscherpt toezicht te stellen. Op grond van artikel 7.3 van het wetsvoorstel en op grond van de Woningwet kan een inspecteur in dergelijke gevallen bijvoorbeeld vorderen dat hij afschriften krijgt van elk besluit of ander schriftelijk stuk dat betrekking heeft op de uitvoering en handhaving van de Wro. In de praktijk blijkt dat met een dergelijk geïntensifieerd toezicht goede resultaten te kunnen worden geboekt¹³⁰.

Het wetsvoorstel voorziet met de artikelen 7.6 en 7.7 ook in andere bevoegdheden voor de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer om zijn verantwoordelijkheid als algemeen toezichthouder op de gemeenten in te vullen. Zo kan de minister in gevallen waarin een aanvraag tot het verlenen van een bouw- of aanlegvergunning had moeten worden aanhouden, dan wel in gevallen waarin een aanleg- of sloopvergunning had moeten worden geweigerd, vorderen dat het bestuursorgaan dat deze vergunningen had verleend, deze intrekt. Bij weigerachtigheid van dat bestuursorgaan kan de Minister in de plaats treden van dat bestuursorgaan. Hier zij opgemerkt dat daartoe in de Invoeringswet ook de Woningwet in deze zin zal worden gewijzigd.

Het wetsvoorstel biedt aldus aan de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer effectievere mogelijkheden om corrigerend op te treden dan hij zou kunnen door toepassing te geven aan zijn algemene bevoegdheid om besluiten aan de Kroon voor schorsing en vernietiging voor te dragen op grond strijd met het recht of het algemeen belang¹³¹. Deze zware bevoegdheid is immers alleen inzetbaar als er een te vernietigen besluit voorhanden is en als de inzet past binnen het

¹²⁹ Hoitink, mr. J.E. en prof. mr. drs. F.C.M.A. Michiels, *Handhaven met beleid*, Tjeenk Willink, Zwolle, 1993; *Handhaven op niveau*, rapport van de Commissie Bestuursrechtelijke en Privaatrechtelijke Handhaving, Kluwer, Deventer, 1998; Kabinetsstandpunt naar aanleiding van dit rapport, Kamerstukken II 1999/2000, 26 800 VI, nr. 67; *Rapportages «Activiteiten handhaving ruimtelijk beleid 1998, 1999 en 2000*, brieven van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer aan de voorzitter van de Tweede Kamer, d.d. 22 december 1998 (kenmerk M 484), 16 mei 2000 (kenmerk M109) en 9 april 2001 (kenmerk M97); *Bouwstenen voor een nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening*, deel 1c, Rijksplanologische Dienst, juli 2000.

¹³⁰ Zie bijv. de brief d.d. 16-5-2000 van Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer aan de Tweede Kamer betreffende *Activiteiten handhaving ruimtelijk beleid 1999*.

¹³¹ Zie hoofdstuk XVII Gemeentewet.

beleidskader dat het Rijk voor de toepassing daarvan heeft vastgesteld. Dat beleidskader zal uiteraard uitgaan van een grote terughoudendheid bij de toepassing daarvan.

Het wetsvoorstel voorziet erin dat het Rijk en de provincie de bevoegdheden tot uitvoering van een door hen vastgesteld bestemmingsplan (de beslissing omtrent bouw-, aanleg- en sloopvergunningen en ontheffingen, het uitwerken van het bestemmingsplan, het stellen van nadere eisen), aan zichzelf kunnen houden (zie het tweede lid van de artikelen 3.19 en 3.20). Ook in dat geval zijn burgemeester en wethouders echter belast met de bestuursrechtelijke handhaving van hetgeen bij of krachtens het bestemmingsplan is vastgelegd. Met het oog op die handhaving zenden de bestuursorganen van Rijk en provincie afschrift van alle door hen, met de aan zich gehouden uitvoeringsbevoegdheden gegeven, beschikkingen aan burgemeester en wethouders.

De inspecteurs, verbonden aan het Inspectoraat-Generaal VROM, hebben een eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van de handhaving van de wet. In verband hiermee zijn de inspecteurs aan te merken als belanghebbenden in de zin van artikel 1:2, tweede lid, van de Awb, en kunnen zij in beroep gaan tegen besluiten van andere overheden die strijdig zijn met hetgeen is bepaald bij of krachtens de wet. Het wetsvoorstel verandert hieraan niets.

6.3.2 De rol van de provincies bij het toezicht op de uitvoering en de handhaving

Provincies hebben onder de nieuwe Wro een belang bij een goede omzetting door gemeenten van algemene regels, opgenomen in provinciale verordeningen. Zo ook heeft de provincie belang bij een juiste uitvoering door een gemeente van een bestemmingsplan dat door de provincie is vastgesteld, in gevallen waarin burgemeester en wethouders bevoegdheden aan dat bestemmingsplan ontlenuen. Dat geldt evenzo bij een effectieve handhaving van een dergelijke bestemmingsplan.

Ten aanzien van de tijdige omzetting van de algemene regels, neergelegd in een provinciale verordening, heeft de provincie haar eigen monitoringsmogelijkheden. Constateert een provinciaal bestuur dat een gemeentebestuur nalatig is, dan kan de provincie gebruik maken van de bevoegdheden die in het wetsvoorstel zijn opgenomen om het beoogde resultaat alsnog te bewerkstelligen. Zou er sprake zijn van een onjuiste omzetting van de algemene regels, dan kan de provincie bij de totstandkoming van het bestemmingsplan zienswijzen indienen. Neemt een gemeente die niet ter harte dan staat voor de provincie de mogelijkheid open een aanwijzing te geven dan wel zelf tot aanpassing van het litigieuze bestemmingsplan over te gaan.

Ten aanzien van de juiste uitvoering door een gemeente van een bestemmingsplan dat door de provincie is vastgesteld, en de uitoefening van handhavingsbevoegdheden door een gemeente, merkt de regering het volgende op. Wanneer een provincie vaststelt dat burgemeester en wethouders van een gemeente op een onjuiste wijze gebruik maken van de in een provinciaal bestemmingsplan opgenomen bevoegdheden, kan de provincie als direct belanghebbende drie wegen bewandelen. Als belanghebbende kan de provincie in beroep gaan tegen het door haar gewraakte besluit. Daarnaast kan het provinciaal bestuur rechtstreeks of door tussenkomst van een VROM-inspecteur de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer verzoeken om gebruik te maken van zijn bevoegdheden om corrigerend op te treden. Ook kunnen gedeputeerde staten op grond van artikel 173 Provinciewet een besluit van de raad of van burgemeester en wethouders van een gemeente in

hun provincie dat voor vernietiging in aanmerking komt, aan de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer voorleggen. Ook in gevallen waarin een provincie vaststelt dat sprake is van een overtreding door een burger of een bedrijf van een provinciaal bestemmingsplan of van bij dat plan gestelde regels, kunnen gedeputeerde staten als direct belanghebbenden aan burgemeester en wethouders een verzoek tot handhaving richten. Bij een afwijzend besluit van burgemeester en wethouders kunnen zij op grond van de Awb in beroep gaan tegen dat besluit.

Verder kan worden vermeld dat artikel 124 Gemeentewet een taakverwaarlozingsregeling bevat die, voorzover hier van belang, erop neerkomt dat gedeputeerde staten in de plaats van burgemeester en wethouders kunnen treden indien de laatsten nalaten zich van hun handhavingstaak te kwijten. De regering gaat ervan uit dat de in het wetsvoorstel opgenomen bevoegdheden het gebruik van die regeling in de praktijk niet nodig zullen maken.

De regering heeft op basis van het bovenstaande vastgesteld dat de mogelijkheden voor de provinciale bestuursorganen op basis van dit wetsvoorstel, de Awb en de Provinciewet, toereikend zijn om hun belangen te waarborgen.

6.4 Vergunningen verleend in strijd met de Wro en de mogelijke gevolgen daarvan voor de vergunninghouder en -verlener

Het komt regelmatig voor dat een gemeente een beschikking geeft, waarvan de rechter achteraf vaststelt dat deze strijdig is met een algemeen verbindend voorschrift. Ook worden menigmaal besluiten van gemeenten door de Kroon vernietigd wegens strijd met het recht of het algemeen belang. Veelal zal de strijdigheid met wettelijke regelingen terug te voeren zijn op onwetendheid of ambtelijke onzorgvuldigheid. Het komt evenwel ook voor dat een gemeente een bouw-, sloop- of aanlegvergunning verleent hoewel de gemeente weet of kan weten dat de met de vergunning beoogde situatie in strijd is met het vigerende bestemmingsplan of een ander wettelijk voorschrift, gegeven bij of krachtens de Wro, de Woningwet of een andere wet.

Als hoofdregel geldt dat de vernietiging van een vergunning of een gedeelte daarvan ook de vernietiging van de rechtsgevolgen van dat besluit of van het vernietigde gedeelte daarvan met zich meebrengt (zie art. 8:72, tweede lid, Awb). Die hoofdregel geldt ook voor een vernietiging door de Kroon. Artikel 10:42, eerste lid, Awb bepaalt dat de vernietiging van een besluit zich uitstrekt tot alle rechtsgevolgen waarop het besluit is gericht. Zowel de rechter als de Kroon kunnen bepalen dat de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit of het vernietigde gedeelte geheel of gedeeltelijk in stand blijven (artikel 8:72, derde lid, resp. 10:42, tweede lid, Awb). Er zijn weinig gevallen bekend waarbij de daadwerkelijk sloop van een bouwwerk is geëffectueerd na de vernietiging van een bouwvergunning door de rechter. De particuliere of maatschappelijke effecten van de sloop van een huis, een gebouwencomplex of een weg, gebouwd of aangelegd met een vergunning, zijn dikwijls zo verregaand, dat die consequenties niet aan de vernietiging worden verbonden. De uitkomst van een procedure die heeft geleid tot vernietiging van de beschikking, is daarom menigmaal teleurstellend. Het beoogde effect (het terugbrengen in de oorspronkelijke staat) wordt niet bereikt, het rechtsgevoel van belanghebbenden (niet zijnde de bouwer) komt onder druk, de rechtszekerheid die het bestemmingsplan beoogt te bewerkstelligen, blijkt niet te worden geëffectueerd, het evenwicht van de belangen zoals die in het bestemmingsplan zijn vastgelegd, wordt verstoord en het gezag of de betrouwbaarheid van de overheid komt sterk onder druk.

De regering acht het wenselijk dat handelingen, die op basis van een ten onrechte verleende vergunning zijn verricht, en die door menigeen worden aan gevoeld als een aantasting van de rechtsorde, worden teruggedraaid, en dat de oorspronkelijke situatie wordt hersteld. De gedachte hierbij is tevens dat het vereiste van de bouw-, aanleg- of sloopvergunning niet primair gesteld is om het belang van de aanvrager van de vergunning te beschermen, doch om andere belangen veilig te stellen, namelijk die welke met name op derden-belanghebbenden zien. Het bestuursorgaan heeft ervoor te zorgen dat eerst veroorloofd wordt te bouwen of aan te leggen nadat de belangen van anderen gewogen zijn, en dat geen handeling wordt verricht in strijd met hetgeen bij of krachtens de Wro is bepaald. Het vereiste van de vergunning is juist gesteld met het oog op andere belangen dan die van de vergunningverkrijger, zodat derden-belanghebbenden in beginsel erop mogen vertrouwen dat die belangen voldoende zijn behartigd bij de voorbereiding en verlening van de vergunning (art. 3:2 en 3:4 Awb). Het vertrouwen in een bestuursdaad staat daarbij voorop.

De artikelen 7.6 en 7.7 van het wetsvoorstel voorzien hierin. Bij het opstellen van deze bepalingen is gebruik gemaakt van het gedachtegoed in het advies inzake ten onrechte verleende vergunningen op basis van de Wet ruimtelijke ordening¹³².

Er doen zich wel eens situaties voor waarin een bouw-, sloop- of aanlegvergunning ten onrechte blijkt te zijn verleend, omdat onjuiste gegevens bij de aanvraag zijn verstrekt of omdat een wettelijk verplichte aanhoudingsgrond of weigeringsgrond zich tegen die vergunningverlening verzet. Een correctie daarvan kan slechts plaatsvinden door intrekking van die vergunning. Artikel 7.6 van het wetsvoorstel voorziet in een verplichting voor het vergunningverlenend orgaan om die vergunning in te trekken indien de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer in het belang van een goede ruimtelijke ordening zulks vordert. Het ligt voor de hand dat het betrokken bestuursorgaan bij die intrekkingsbeschikking tevens de houder van de vergunning gelast de oorspronkelijk toestand te herstellen en aangeeft dat het tot bestuursdwang zal overgaan indien niet binnen een daarbij gestelde termijn de oude feitelijke toestand is hersteld, of hem daartoe een last onder dwangsom oplegt. De minister heeft de mogelijkheid van het betreffende bestuursorgaan een intrekking te vorderen en uiteindelijk – wanneer niet aan die vordering wordt gevolg gegeven – zelf tot intrekking over te gaan. Artikel 7.7 van het wetsvoorstel is tevens erop gericht dat de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer in het belang van een goede ruimtelijke ordening van burgemeester en wethouders kan vorderen dat zij binnen een door hem te stellen termijn de vergunninghouder bestuursdwang aanzeggen dan wel hem een last onder dwangsom opleggen. Burgemeester en wethouders moeten de minister schriftelijk informeren over hun actie. Zijn zij van mening dat zij geen gehoor kunnen geven aan de vordering van de minister dan moeten zij ook dat aan hem mededelen. Als B&W niet binnen de gestelde termijn aan de vordering hebben voldaan, kan de minister zelf bestuursdwang aanzeggen dan wel de vergunninghouder een last onder dwangsom opleggen.

6.5 Strafrechtelijke mogelijkheden

Ruimtelijke regelgeving kan ook strafrechtelijk worden gehandhaafd. Hoewel de handhaving in de praktijk meestal geschiedt via de bestuursrechtelijke lijn, wordt de laatste tijd actiever gebruik gemaakt van de mogelijkheden van het strafrecht om overtredingen van de ruimtelijke regelgeving te corrigeren. Een strafrechtelijke vervolging door het Openbaar Ministerie en een strafrechtelijke boete door de strafrechter voor de

¹³² Advies inzake ten onrechte verleende vergunningen op basis van de Wet ruimtelijke ordening, Prof. Mr. A.J.C. de Moor-van Vugt, onderzoekschool voor wetgevingsvraagstukken, KU Brabant, 24 oktober 2001.

strafbare feiten, kan een belangrijke meerwaarde hebben. Dit geldt in het bijzonder voor overtredingen waaraan belangrijke economische voordelen zijn verbonden, zoals bijvoorbeeld het omzetten van natuurwetenschappelijk waardevol grasland in bouwland, of het afbreken van een monumentaal pand ten behoeve van kantoren. Daarbij moet ook worden bedacht dat bepaalde overtredingen van de bestemmingsplanvoorschriften vaak aan het begin staan van een keten van overtredingen, bijvoorbeeld op het terrein van milieuwetgeving (bijvoorbeeld de vestiging van een transportbedrijf in het buitengebied in strijd met het bestemmingsplan). Strafrechtelijke vervolging en veroordeling kan in bovenbeschreven omstandigheden en situaties een belangrijke meerwaarde hebben, mits de vervolging en de boete voldoende effect hebben op de overtreder en mogelijke toekomstige overtreeders. Dit is onder de huidige WRO niet (voldoende) mogelijk.

Ter uitvoering van de motie Van Gent c.s.¹³³ is – als hiervoor al aangegeven – een separaat wetsvoorstel bij de Staten-Generaal Kamer in behandeling tot wijziging van de WRO, de Wet op de stadsen dorpsvernieuwing en de Wet op de economische delicten (hierna: Wed), inhoudende dat een overtreding van voorschriften die deel uitmaken van het bestemmingsplan, kan worden aangeduid als een delict in de zin van de Wed¹³⁴. Bij de Invoeringswet zal waar nodig een technische aanpassing van de aldus gewijzigde Wed worden bewerkstelligd, zodat die strafbaarstelling wordt gecontinueerd.

Het genoemde wetsvoorstel biedt ook een basis om bij algemene maatregel van bestuur «lichamen of personen, met een publieke taak belast» aan te wijzen aan wie dezelfde (transactie-) bevoegdheid wordt verleend als in artikel 74 van het Wetboek van Strafrecht aan de officier van justitie is toegekend. Een dergelijke transactiebevoegdheid biedt gemeenten de mogelijkheid om voor de aanvang van de terechtzitting een transactie aan te gaan met de verdachte van een overtreding of een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van niet meer dan zes jaar is gesteld. Deze bevoegdheid kan bijdragen aan een lik-op-stuk benadering van bepaalde soorten overtredingen.

De introductie van deze bevoegdheid heeft de regering overigens afhankelijk gesteld van de resultaten van de ervaringen die de betrokken bestuursorganen en het Openbaar Ministerie in de verschillende proefprojecten zullen opdoen met de strafrechtelijke transactie op het terrein van milieu.

7. PLANOLOGISCHE ORGANEN

7.1 De Provinciale planologische commissie

Het nut en belang van een adviesorgaan op provinciaal niveau blijft in de nieuwe Wro onveranderd. Het provinciaal bestuur heeft in de nieuwe Wro een belangrijke taak op het gebied van de ruimtelijke ordening. Provinciale en gedeputeerde staten kunnen het ruimtelijke orderingsbeleid binnen de provincie gestalte geven en gemeenten aan kaders binden. De regering vindt het gewenst dat de provinciale bestuursorganen zich doen bijstaan door een adviesorgaan, waarin de meest betrokken maatschappelijke belangen en deskundigen vertegenwoordigd zullen zijn. Daarbij is niet alleen te denken aan mensen uit de wereld van waterschappen of natuur- en milieubeschermingsorganisaties, maar ook aan bijvoorbeeld deskundigen op het terrein van oudheidkundig bodemonderzoek.

De samenstelling van deze commissie is in eerste instantie een aangelegenheid van de provincies zelf. Omdat op provinciaal niveau het scharnierpunt ligt tussen het rijksbeleid en het gemeentelijk beleid, is het wel van belang dat voor een adequate advisering vertegenwoordigers van het Rijk en van de waterschappen deel kunnen uitmaken van de provinciale

¹³³ Kamerstukken II 2000/01, 27 400 XI, nr. 61.

¹³⁴ Kamerstukken II 2002/03, 28 734, nrs. 1–3.

commissie. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen zonodig daarom regels worden gesteld omtrent de samenstelling van de commissie. Mede vanwege de toenemende noodzaak tot afstemming, en de voortschrijdende inhoudelijke integratie van het ruimtelijke ordeningsbeleid, milieubeleid en waterbeleid kunnen de provincies een voorkeur geven aan een hechtere bundeling van de bestaande provinciale commissies, zoals de PPC, de provinciale milieucmissie en de provinciale waterhuishoudingscommissie. De nieuwe Wro staat daaraan niet in de weg. Ook de bij algemene maatregel te stellen regels zullen daartoe geen belemmeringen bevatten.

7.2 De Rijksplanologische commissie

De Rijksplanologische commissie (Rpc) is een ambtelijke interdepartementale commissie met als doel door middel van overleg een (ambtelijke) afweging op rijksniveau te doen plaatsvinden over beleidsinitiatieven op rijksniveau die ruimtelijke consequenties hebben. Binnen de commissie vindt de strategische voorbereiding plaats van besluiten van de Minister-raad. Zij toetst de beleidsinitiatieven van betrokken departementen ten behoeve van een goede beraadslaging en besluitvorming in de onderraad (de Raad voor de ruimtelijke ordening en milieubeheer) en de Minister-raad. Zij beoordeelt tevens de consistentie van de (voorgenomen) besluitvorming van de onderraad en de Ministerraad. De gewenste coördinatie van het planologisch beleid op rijksniveau wordt door middel van deze commissie gewaarborgd.

Het wetsvoorstel voorziet erin dat de belangrijkste aspecten van het functioneren van de commissie op hoofdlijnen bij algemene maatregel van bestuur worden geregeld. Een uitwerking daarvan kan plaatsvinden bij ministeriële regeling.

7.3 Planbureau voor de ruimtelijke ordening

Ter uitvoering van de motie Feenstra e.a., waarin het kabinet onder meer is verzocht met een voorstel te komen inzake de oprichting van een onafhankelijk Nationaal ruimtelijk planbureau¹³⁵, is bij koninklijk besluit per 1 januari 2002 het Ruimtelijk Planbureau ingesteld¹³⁶. In de brief van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 17 april 2001¹³⁷ is terzake van de oprichting gesteld dat het planbureau wettelijk geregeld zal worden. Met de regeling, neergelegd in hoofdstuk 9 van het wetsvoorstel, verkrijgt het Planbureau een vergelijkbare wettelijke status en regeling als andere planbureaus, zoals het Sociaal en Cultureel Planbureau, het Centraal Planbureau, het Milieuplanbureau en het Natuurplanbureau binnen het RIVM.

Het Planbureau voor de ruimtelijke ordening richt zich als zelfstandig instituut, onder verantwoordelijkheid van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, met name op het gebruik en de kwaliteit van de ruimte. Het Planbureau zal conform het «Protocol van de Planbureaus» nauw samenwerken met de andere planbureaus. Het wetsvoorstel voorziet in de instelling en regeling van een Begeleidingscollege dat het wetenschappelijk niveau van het Ruimtelijk planbureau bewaakt.

¹³⁵ Kamerstukken II, 2000/01, 27 210, nr. 5.

¹³⁶ KB van 8 oktober 2001, Stb. 488.

¹³⁷ Kamerstukken II, 2000/01, 27 679, nr. 1.

8. DE TOETSING VAN DE GEVOLGEN VAN HET WETSVORSTEL

8.1 Algemeen

Het wetsvoorstel introduceert een eenvoudiger en overzichtelijker ruimtelijk planningstelsel. Daarin is gekozen voor een besturingssysteem dat het beter mogelijk maakt om verantwoordelijkheden te onderscheiden naar de politiek verantwoordelijke bestuurslaag. Het wetsvoorstel regelt bevoegdheden voor provincie en Rijk om hun verantwoordelijkheid voor bepaalde beleidsonderdelen waar te kunnen maken.

Het wetsvoorstel beoogt noch effectueert een centralisatie op het terrein van de ruimtelijke ordening. Het huidige decentrale stelsel van de WRO blijft behouden, maar er is voor wat betreft de invulling van het besturingssysteem gestreefd naar een eenvoudiger en effectiever stelsel van instrumenten, waarin het bestemmingsplan de spil vormt. Het wetsvoorstel voorziet ook in een verkorting van procedures en de mogelijkheid van gecoördineerde besluitvorming.

8.2 De effecten van het wetsvoorstel

Het beoogde effect van de nieuwe wet is het scheppen van betere waarborgen voor een doelgerichte uitoefening van de bevoegdheden van de onderscheiden bestuursorganen op gemeentelijk, provinciaal en rijksniveau. Deze bevoegdheden zijn direct gerelateerd aan de verantwoordelijkheden die aan elk overheidsniveau op het terrein van de ruimtelijke ordening zijn toegekend.

Het wetsvoorstel neemt de tekortkomingen weg van de huidige WRO, met name die welke betrekking hebben op een snelle, effectieve en rechtstatelijke afstemming van beleid en burgers bindende normen op de verschillende niveaus. Het wetsvoorstel vermindert het aantal rechtsfiguren, en ook daarbinnen bewerkstelligt het een versobering. Daarmee vereenvoudigt en vermindert het wetsvoorstel niet alleen het aantal bepalingen, maar ook wordt daarmee een grotere leesbaarheid en dus kenbaarheid van de wet bereikt. Deze vereenvoudiging gaat hand in hand met een betere beheersing van het gebruik van de fysieke ruimte. De duurzaamheid van dat gebruik en de afstemming daarvan met het (groene en grijze) milieu, worden met dit wetsvoorstel beter gewaarborgd. De verruiming van de considerans, de bevoegdheid voor elk bestuursniveau om een structuurvisie op te stellen en de ruimere reikwijdte van het bestemmingsplan bieden de mogelijkheid om van begin af aan alle relevante belangen, inclusief die van milieu en veiligheid, mee te wegen in het besluitvormingsproces en het resultaat daarvan vast te leggen in het bestemmingsplan. Het bestemmingsplan wordt meer expliciet dan tot nu toe het geval is een integraal normatief kader voor de toetsing van ruimtelijke ontwikkelingen en omgevingbelastende activiteiten. Ongewenste neveneffecten worden niet verwacht. Integendeel, de gekozen opzet biedt goede perspectieven om de verschillende beleidssectoren op elkaar af te stemmen en deze afstemming voor burgers inzichtelijk te presenteren.

8.3 Adviezen en de overwogen voorstellen

De Minister van VROM heeft bij brief van 30 augustus 2001 het voorontwerp voor een Wet ruimtelijke ordening toegezonden aan de vaste commissie van VROM van de Tweede Kamer. In het Algemeen Overleg op 13 november 2001 is het voorontwerp met de vaste commissie besproken. De algemene teneur van dit overleg was positief, met brede steun voor de vereenvoudiging van het planningstelsel en voor de wijze waarop in de voorstellen voor een nieuwe Wro aan het besturingssysteem vorm en

inhoud was gegeven. De opzet van het besturingssysteem is in het wetsvoorstel volledig gehandhaafd.

De VROM-Raad, het IPO, de VNG, de Unie van Waterschappen en de SER hebben desgevraagd advies uitgebracht over het voorontwerp. In hoofdstuk 1 zijn de belangrijkste punten uit deze adviezen samengevat. Deze zijn bij de voorbereiding van het wetsvoorstel betrokken, evenals andere commentaren op het voorontwerp. In de desbetreffende hoofdstukken van de memorie van toelichting is aangegeven in hoeverre de voorstellen uit de ontvangen reacties hebben geleid tot aanpassing van regelgeving en is beargumenteerd waarom de regering sommige voorstellen niet heeft overgenomen.

In het advies van de VNG is aandacht besteed aan de bestuurslasten voor de gemeenten. Volgens de VNG en de gemeenten zal de voorgestelde nieuwe Wro leiden tot extra bestuurslasten vanwege de bestemmingsplanverplichting voor het hele grondgebied van de gemeente, de verplichting om het bestemmingsplan tenminste eenmaal in de 10 jaar algeheel te herzien, de versterkte inzet op handhaving en de jaarlijkse verslagverplichting. Naar de bestuurlijke lasten van de nieuwe Wro is onderzoek verricht¹³⁸. De resultaten van dit onderzoek zijn hierna samengevat in subparagraaf 8.5.2.

8.4 De uitvoerings- en handavingsaspecten

Het wetsontwerp bevat de volgende sturings- en beheersinstrumenten:

- voor de rijksoverheid: structuurvisie, algemene regels en aanwijzingen, bestemmingsplan, voorbereidingsbesluit, toezicht op de handhaving, handavingsvordering;
- voor de provincie: structuurvisie, algemene regels en aanwijzingen, bestemmingsplan, voorbereidingsbesluit
- voor de gemeente: structuurvisie, bestemmingplan en voorbereidingsbesluit

Binnen de bestemmingsplanbevoegdheid zijn begrepen de instrumenten van (tijdelijke) ontheffing, aanlegvergunning en sloopvergunning, alsmede binnenplanse wijziging, uitwerking en nadere eisen.

Bij de verdeling van de elementen van de regeling over het wetsvoorstel en de algemeen verbindende voorschriften van lager niveau, bevat het wetsvoorstel telkens de hoofdelementen van de regeling, zoals de reikwijdte en de structurele elementen van de regeling en de voornaamste richtinggevende normen. Waar het uit een oogpunt van toegankelijke regelgeving beter is geoordeeld in het wetsvoorstel geen materiële normen op te nemen, is gekozen voor een nadere regeling bij algemene maatregel van bestuur. Het wetsontwerp sluit daarmee aan bij de huidige opzet van de WRO, waarbij materiële normen in het Besluit op de ruimtelijke ordening zijn opgenomen.

Het wetsvoorstel bevat verder:

- voorschriften betreffende rechtsbescherming die beogen aan de burger procedurele waarborgen te bieden ten aanzien van het gebruik van bevoegdheden door de overheid;
- voorschriften omtrent het bestaan van financiële aanspraken van benadeelde burgers jegens de overheid (tegemoetkoming in schade) en de verschillende elementen die bij de bepaling van de uit te keren tegemoetkoming in schade een rol moeten spelen, alsmede voorschriften van administratieve aard, zoals het meezenden van bepaalde bescheiden en de wijze van indienen van stukken;
- sancties van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke aard, en
- regels waarbij toezicht- en opsporingsbevoegdheden worden toegekend.

Waar dat bij deze punten aan de orde was, is zoveel mogelijk aansluiting

¹³⁸ Onderzoek «Bestuurlijke lasten nieuwe Wet ruimtelijke ordening», Cebeon 2003.

gezocht bij de regelingen in de Algemene wet bestuursrecht of zijn deze van overeenkomstige toepassing verklaard. Op enkele onderdelen zijn afwijkingen van de Awb noodzakelijk geoordeeld. Die elementen zijn opgenomen in artikel 3.8 van het wetsvoorstel en nader toegelicht in paragraaf 3.7 van de memorie van toelichting.

Ten aanzien van de handavingsaspecten van het wetsvoorstel en de daarin opgenomen regelingen bevat hoofdstuk 6 «Toezicht en handhaving» van de toelichting een uitvoerige uiteenzetting.

Het wetsvoorstel bevat geen voorschriften waarbij nieuwe bestuursorganen in het leven worden geroepen. Evenmin bevat het voorschriften omtrent rechten en verplichtingen van burgers jegens elkaar.

8.5 De lasten voor de overheid, waaronder de lasten verbonden aan de handhaving en rechtsbescherming

8.5.1 Bestuurlijke lasten algemeen

Een actieve overheidssturing van ruimtelijke ontwikkelingen noopt tot bestuurlijke inspanningen. Dat is inherent aan het beleidsterrein. Het zijn dus niet zozeer het nieuwe besturingssysteem en de noodzakelijke planologische besluitvorming, maar de constante maatschappelijke veranderingen die bestuurlijke lasten (kunnen) veroorzaken. Besluiten tot vaststelling en wijziging van bestemmingsplannen, algemene regels en aanwijzingen leiden tot bestuurlijke lasten. Ook zijn er lasten verbonden aan de handhaving, de rechtsbescherming en het jaarlijks doen van verslag over de uitvoering en handhaving van het ruimtelijk beleid. Deze lasten worden hierna verder toegelicht.

8.5.2 Lasten verbonden aan algemene regels, aanwijzingen, bestemmingsplanverplichting, verslaglegging en lastenverlichtende elementen

Het wetsvoorstel introduceert voor de ruimtelijke ordening nieuwe instrumenten in de vorm van algemene regels en aanwijzingen. Deze instrumenten veranderen in een aantal opzichten de bestuurlijke activiteiten. Dit geldt zowel voor de opsteller als voor de adressant. Hierbij is de vraag aan de orde geweest in hoeverre straks onder vigeur van de nieuwe Wro een stroom van algemene regels of aanwijzingen in de richting van gemeenten zou kunnen ontstaan, met als gevolg dat bestemmingsplannen veelvuldig zullen moeten worden aangepast. Dit is op rijksniveau in een ex ante evaluatie onderzocht¹³⁹. Daarbij is met gebruikmaking van beleidsuitspraken uit een vijftal vigerende planologische kernbeslissingen aan de hand van selectiecriteria nagegaan of deze beleidsuitspraken zouden hebben geleid tot een algemene regel of een aanwijzing. De uitkomst is dat de hoeveelheid algemene regels en aanwijzingen naar verwachting beperkt zal blijven. Op provinciaal niveau is een vergelijkbaar onderzoek gedaan.¹⁴⁰ Daaruit blijkt onder meer dat de provinciale verordening, houdende algemene regels slechts in een beperkt aantal beleids-situaties bruikbaar lijkt, in het bijzonder omdat het daarbij vereiste detail-niveau slecht bij de provinciale verantwoordelijkheid als middenbestuur past. Alleen bij «werende» beleidsuitspraken in de vorm van contouren of het verbieden van ontwikkelingen zal dit zich volgens het onderzoek in mindere mate voordoen. Uit het onderzoek blijkt verder dat de provinciale aanwijzing waarschijnlijk «niet breed» zal worden toegepast omdat dit instrument te zeer het karakter heeft van een bestuurlijk breekijzer.

¹³⁹ Zie voetnoot 19.

¹⁴⁰ Onderzoek van Rijksuniversiteit Groningen i.s.m. Instituut voor Bouwrecht en Universiteit Utrecht, 2002.

In subparagraaf 4.3.11 is een beschouwing gegeven over de bestuurskosten en andere financiële lasten die aan de algemene regels in hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel zijn verbonden.

Het wetsvoorstel bevat verder de verplichting tot het maken van bestemmingsplannen voor het gehele grondgebied van de gemeenten. Tot op heden bestond deze verplichting alleen voor het zogenoemde buitengebied van de gemeenten. Maar nagenoeg alle gemeenten hebben ook voor delen van de bebouwde kom en voor industrieterreinen bestemmingsplannen vastgesteld. Omdat momenteel 15% van het Nederlandse grondgebied in gebruik is voor stedelijke functies en infrastructuur en binnen dat gebied naar schatting tussen de 50 en 70% wordt gereguleerd door bestemmingsplannen, mag worden aangenomen dat voor ongeveer 90 tot 95% van het Nederlandse grondgebied reeds bestemmingsplannen zijn vastgesteld. Voor een deel van het nog niet door bestemmingsplannen bestreken gebied gelden verordeningen krachtens de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing. In kwantitatieve zin is de stap naar bestemmingsplannen voor het gehele grondgebied van gemeenten dan ook een kleine.

Daartegenover staat dat een flink percentage van de vigerende bestemmingsplannen ouder is dan tien jaar en (ook) krachtens dit wetsvoorstel zal moeten worden geactualiseerd.

Het wetsvoorstel bevat de nieuwe verplichting tot het jaarlijks opstellen van een verslag over de uitvoering en handhaving van het ruimtelijk beleid. Zie hiervoor onderdeel 6.2.2 van deze toelichting.

Tegenover deze aspecten moeten de lastenverlichtende elementen van het wetsvoorstel worden geplaatst. Het wetsvoorstel voorziet in een belangrijke deregulering ten aanzien van verplichte planfiguren en de bestuurlijke, procedurele en financiële lasten die hieruit voortvloeien. Ook de procedure voor bestemmingsplannen is ontdaan van complicerende elementen en aanmerkelijk in tijdsduur verkort. De inspraakverplichting bij bestemmingsplanprocedures is in het wetsvoorstel komen te vervallen. Ook zijn met het oog op de Algemene wet bestuursrecht verschillende termijnbepalingen uit de bestemmingsplanprocedure gehaald. De provinciale goedkeuring van bestemmingsplannen, waarin tevens de toetsingsrol van gedeputeerde staten van bedenkingen van belanghebbenden is begrepen, is komen te vervallen. Een ander lastenverlichtend element van het wetsvoorstel betreft het schrappen van de artikel 19-vrijstellingsprocedure voor zelfstandige projecten, waarmee automatisch ook het instrument van de verklaring van geen bezwaar, af te geven door gedeputeerde staten, is komen te vervallen. Het vorenstaande is uitvoerig toegelicht in paragraaf 3.7 en 3.8 van deze toelichting.

Naar de bestuurlijke lasten voor gemeenten en provincies als gevolg van het wetsvoorstel voor een nieuwe Wro is onderzoek gedaan door Cebeon¹⁴¹. Daaruit blijkt dat een aantal veranderingen die de nieuwe Wro met zich meebrengt, voor gemeenten financiële effecten heeft. Het betreft incidentele en structurele kosten.

De incidentele kosten zijn toe te schrijven aan het uitvoeren van een «inhaalslag» voor het actualiseren en opschalen van het bestemmingsplanbestand. Het onderzoek schat deze kosten tussen de € 4 en € 11 per inwoner. Een deel van deze kosten zou kunnen worden toegerekend aan de nieuwe Wro. Volgens het Cebeonrapport zijn de structurele kosten het gevolg van de verplichting tot het hebben van bestemmingsplannen voor het hele grondgebied, de 10-jaars herzieningstermijn, de veranderende rol van de provincie bij bestemmingsplannen, de afschaffing van artikel 19 WRO en de verplichting tot het opstellen van een jaarverslag. Bij elkaar worden deze kosten geschat op maximaal € 2 à € 3 per inwoner.

¹⁴¹ Zie voetnoot 138.

Bij de Invoeringswet zal nadere besluitvorming moeten plaatsvinden over de wijze waarop de gemeenten de eerdergenoemde incidentele kosten kunnen opvangen. Bij het antwoord op die vraag zal meegewogen worden dat de 10-jarige herzieningstermijn ook onder de huidige WRO geldt en een «inhaalslag» niet nodig zou moeten zijn als deze termijn steeds in acht was genomen.

Wat betreft de provincies blijkt uit het onderzoek dat daar, meer dan bij gemeenten, sprake zal zijn van een «saldo-effect». De wegvallende taken van de provincie wegen op tegen de nieuwe mogelijkheden die de Wro de provincies biedt. In kosten uitgedrukt is de verwachting van de meeste provincies dat deze lager zullen zijn dan onder de huidige WRO. Deze verlaging is vooral toe te schrijven aan de wegvallende taken van de provincie rondom de goedkeuring en vrijstelling van bestemmingsplannen. Naast deze structurele kostenverandering is er in verband met de overgang naar het nieuwe regime sprake van eenmalige kosten die naar eigen inschattingen van provincies binnen de perken zullen blijven.

8.5.3 Lasten verbonden aan de handhaving

Van het wetsvoorstel worden geen significante gevolgen verwacht voor de werklust van het met de handhaving belaste apparaat. Een intensivering van het toezicht op de naleving en een consequente handhaving van bij of krachtens het wetsvoorstel gestelde regels kan echter wel gevolgen hebben voor de handhavingslasten van het bestuursapparaat en in tweede instantie voor de rechterlijke macht. Deze gevolgen vloeien evenwel niet primair voort uit het wetsvoorstel.

Het wetsvoorstel beoogt de inzichtelijkheid van de regelgeving te vergroten. Elementen die hieraan bijdragen zijn de duidelijke markering van verantwoordelijkheden en de belangrijke mate van deregulering. Bovendien wordt in het wetsvoorstel rekening gehouden met de digitalisering van ruimtelijke plannen. De daarmee gepaard gaande vereenvoudiging van bestemmingsplannen, alsmede de betere toegankelijkheid, zal naar verwachting een aanzienlijke besparing opleveren bij de handhaving en het toezicht op de naleving ervan. Deze inzichtelijkheid kan ook de naleving bevorderen.

De mogelijkheden tot uitoefening van controle en het opleggen van sancties zijn in het wetsvoorstel verruimd. Gemeenten zijn net als in de huidige WRO verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de ruimtelijke regelgeving. Naast de bestaande bestuurlijke mogelijkheden van bestuursdwang en dwangsom kunnen overtredingen van het bestemmingsplan als economisch delict in de zin van de Wed worden vervolgd (zie voorts subparagraaf 8.7.5).

Toezichthouders krijgen bevoegdheden conform de Awb. Voorts hebben in het kader van de opsporing de buitengewone opsporingsambtenaren op grond van de Wed de bevoegdheid om toegang te eisen tot elke plaats en om inzage te verlangen in alle gegevens en bescheiden die nodig zijn voor het onderzoek.

De bevoegdheid van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer als enige verantwoordelijke voor het algemeen bestuurlijk toezicht op de wijze waarop gemeenten hun handhavingstaken uitvoeren, is verruimd, in het bijzonder met vorderingsmogelijkheden. Verwacht wordt dat hiervan een preventieve werking uitgaat, die de naleving van regelgeving door gemeenten bevordert.

8.5.4 Lasten verbonden aan de rechtsbescherming

De in het wetsvoorstel vervatte regels richten zich primair tot bestuursorganen. De juiste toepassing van de inhoudelijke en procedurele bepa-

lingen is derhalve in handen van die bestuursorganen, die onderworpen zijn aan het normale proces van democratische controle en bestuurlijk toezicht. Onzorgvuldigheden bij de uitoefening van de bestuurlijke verantwoordelijkheden spelen een belangrijke rol bij de rechterlijke toetsing van de daaraan gerelateerde besluiten. De vervanging van een aantal thans verplichte planfiguren door de vorm- en procedurevrije structuurvisies kan een lastenverlichtend effect hebben voor de rechterlijke macht. Ten aanzien van de beroepsmogelijkheden wordt het volgende opgemerkt. Het wetsvoorstel kent aan uiteenlopende bestuursorganen de bevoegdheid toe besluiten te nemen waartegen, behoudens in de hieronder benoemde gevallen, belanghebbenden beroep kunnen instellen bij een administratieve rechter. Dit geldt overigens niet voor besluiten inhoudende algemeen verbindende voorschriften.

De regering heeft besloten geen beroep bij een administratieve rechter mogelijk te maken ten aanzien van de volgende besluiten:

- het besluit tot vaststelling van een structuurvisie,
- een amvb, houdende algemene regels,
- een verordening, houdende algemene regels,
- een aanwijzing,
- het toegangsbesluit om een bepaald project onder regie van het Rijk respectievelijk provincie of gemeente uit te voeren en daartoe een bestemmingswijziging tot stand te brengen,
- het voorbereidingsbesluit, en
- een vorderingsbesluit van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Deze besluiten worden derhalve geplaatst op de negatieve lijst, bedoeld in artikel 8:5 van de Awb.

Op de hoofdregel dat de rechtspraak geschiedt in twee instanties, bevat het wetsvoorstel eveneens uitzonderingen. De regering vindt het van belang dat op het terrein van de ruimtelijke ordening het aantal en de totale lengte van de rechtsbeschermingsprocedures zoveel mogelijk wordt beperkt. Op grond daarvan is in het wetsvoorstel gekozen voor een beroep in één instantie bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State voor de besluiten genoemd in artikel 8.2 van het wetsvoorstel. Het voordeel hiervan is, in dit verband, dat de complexiteit van de verschillende met elkaar verband houdende gerechtelijke procedures aanzienlijk kan worden gereduceerd en er derhalve sneller rechtszekerheid wordt verkregen. Juist in verband met de grote economische belangen die hierbij betrokken kunnen zijn, acht de regering dat van groot belang. Bovendien wordt de kwaliteit en de eenheid van de rechtspraak hiermee bevorderd. Een bezwaar zou kunnen zijn dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zwaarder wordt belast, omdat iedere bestemmingsplanwijziging in potentie aan deze afdeling kan worden voorgelegd.

Naar de werklast van de Raad van State en de rechtbanken als gevolg van de bepalingen van de nieuwe Wro is onderzoek gedaan¹⁴². Daaruit blijkt dat de nieuwe wet met name gevolgen heeft voor de werklast die verband houdt met bestemmingsplanzaken en buitenplanse vrijstellingen. Het onderzoek laat zien dat de nieuwe Wro leidt tot een verschuiving van werklast van de rechtbanken naar de Raad van State. Beroep tegen de oude artikel 19, eerste lid-vrijstelling en tegen een gemeentelijk voorbereidingsbesluit, krijgen de rechtbanken niet meer te behandelen. Deze vermindering van de werklast bij de rechtbanken betekent voor een deel een toename van de werklast voor de Raad van State; deze neemt toe omdat de voormalige artikel 19, eerste lid-vrijstellingen in het nieuwe wettelijke regime in de vorm van bestemmingsplanwijzigingen bij de Raad van State in eerste en enige aanleg in behandeling komen; de werklast van de Raad van State stijgt ook vanwege het vervallen van de

¹⁴² Zie voetnoot 20 en het onderzoek «De nieuwe Wet ruimtelijke ordening en de werklast van de Raad van State en de rechtbanken», uitgevoerd door APE, oktober 2002.

zeefwerking van de provinciale goedkeuring, waardoor het aantal beroepen tegen bestemmingsplannen zal kunnen toenemen. In fte's uitgedrukt zal naar verwachting de structureel benodigde formatie bij de kamers van de Afdeling bestuursrechtspraak die belast zijn met de behandeling van zaken op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening met 2,8 fte staatsraden en 26,7 fte ondersteunend personeel (rechtsgeleerd en niet-rechtsgeleerd) toenemen. Tegenover deze toename van de werklast staat het belang van de verkorting van de bestemmingsplanprocedure die met de nieuwe Wro wordt bereikt. Verder zal bij de rechtbanken sprake zijn van een lastenvermindering, door de beperking van de mogelijkheden om een buitenplanse ontheffing te verlenen, waartegen in eerste aanleg beroep openstaat bij de rechtbank. In fte's uitgedrukt zal naar schatting de structureel benodigde formatie voor ruimtelijke ordeningszaken bij de sectoren bestuursrecht van de rechtbanken afnemen met 3.9 fte rechters en 13,2 fte ondersteunende staf.

De principiële en definitieve keuze over beroep in één of meer instanties zal – ook waar het de Wet ruimtelijke ordening betreft – worden gemaakt in het kader van de besluitvorming over de Derde fase herziening rechterlijke organisatie.

Elementen van regelgeving kunnen leiden tot vertraging in de afhandeling van zaken bij de administratieve rechter. Bij de totstandkoming van het wetsvoorstel zijn deze vertragingfactoren onderzocht¹⁴³. Het besluitbegrip in planologische kernbeslissingen, streek- en regionale plannen, zoals dat thans in de WRO is opgenomen en dat tot werkbelasting leidt, komt in het wetsvoorstel niet meer voor. De verbeterde afstemming tussen de Wro en de Awb ten aanzien van de procedures zal eveneens tot minder lasten voor de bestuursrechter leiden. Ook de complicerende factor van de verschillende planvormen, met elk hun eigen bepalingen in de WRO, wordt met het wetsvoorstel weggenomen.

Hoewel het wetsvoorstel niet voorziet in een uniforme regeling voor nadeelcompensatie of tegemoetkoming in schade op het gehele terrein van het ruimtelijk bestuursrecht (zie hiervoor subparagraaf 5.2.1), mag worden verwacht dat de voorgestelde regeling voor tegemoetkoming in de schade terzake van besluiten krachtens de nieuwe Wro tot een aanmerkelijk taakverlichting van de rechterlijke macht zal leiden.

8.6 De lasten voor burgers, bedrijven en instellingen

Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel is expliciet aandacht besteed aan de administratieve lasten voor burgers, bedrijven en instellingen. Dit is gedaan aan de hand van de door de Werkgroep Voorgenomen Regelgeving opgestelde vragenlijst betreffende bedrijfseffecten (BET), Milieueffecten (MET) en uitvoerings- en handhavingseffecten (U&H). Vastgesteld kan worden dat met dit wetsvoorstel in vergelijking met de huidige WRO een aanzienlijke bijdrage wordt geleverd aan een verlichting van die lasten. Digitalisering en de te verwachten standaardisering van bestemmingsplannen, integratie van regelgeving, verkorting en vereenvoudiging van procedures voor de totstandkoming van beleid en van de rechtsbeschermingsprocedures, alsmede de verbeterde leesbaarheid, dragen daartoe bij. Dat laat onverlet dat belanghebbenden wel kennis zullen moeten nemen van de nieuwe Wro. Dit betreft echter een eenmalige inspanning, waarbij kan worden aangetekend dat een aantal onderdelen zijn overgenomen uit de huidige WRO en de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing (structuurvisie van gemeente, bestemmingsplannen, vergunning aan anderen, bankgarantie voor nieuwbouw na sloop, vrijstellingsverzoeken en beroep tegen afwijzing daarvan, bouw-, aanleg- en sloopvergunning met de mogelijkheid van bezwaar en beroep daartegen.)

¹⁴³ Zie voetnoot 20.

Uit het wetsvoorstel zelf vloeien geen directe gevolgen voort voor de sociaal-economische ontwikkeling, maar van de vereenvoudiging en versnelling van procedures (bijvoorbeeld het afschaffen van de goedkeuringsprocedure van bestemmingsplannen en het beroep in één instantie) kan wel een positieve stimulans uitgaan voor de economische ontwikkeling. Ook de op basis van het wetsvoorstel vast te stellen bestemmingsplannen en aanwijzingen kunnen gevolgen hebben voor de sociaal-economische ontwikkeling. Of dat zo is, en wat die gevolgen dan zullen zijn, zal – zoals nu ook het geval is – afhankelijk zijn van de inhoud daarvan en zal bij die besluiten worden aangegeven.

Het wetsvoorstel bevat – met uitzondering van een hieronder te bespreken onderdeel – geen bepalingen waarbij bedrijven of burgers worden verplicht informatie te verzamelen, te bewerken, te registreren, te bewaken of aan de overheid ter beschikking te stellen.

Bestemmingsplannen zijn voor burgers en bedrijven een belangrijke kennisbron voor hun rechten en verplichtingen. In de huidige situatie is het zo dat alleen voor het buitengebied deze plannen verplicht zijn en dat binnen de bebouwde kom naast bestemmingsplannen ook andersoortige regelingen bestaan die het grondgebruik regelen (bijvoorbeeld een leefmilieuverordening of een stadsvernieuwingsplan). Aan die soms verwarrende situatie komt met dit wetsvoorstel een einde. Het vastgestelde bestemmingsplan is het enige document waarin de rechten en verplichtingen ten aanzien van de bestemming en het gebruik van gronden zijn vastgelegd.

In de procedure van de vaststelling van een bestemmingsplan zijn – zoals dat ook thans het geval is – voorzieningen ingebouwd om te verzekeren dat burgers en bedrijven op de hoogte kunnen zijn van de procedure en de inhoud. Eigenaren of beperkt gerechtigden op gronden die worden aangewezen voor een verwezenlijking van de bestemming in de naaste toekomst, worden daarover actief geïnformeerd. Een vergelijkbare regeling is opgenomen in geval het ontwerp-bestemmingsplan gronden aanwijst waarvan de bestemming in de naaste toekomst voor verwezenlijking in aanmerking komt. De administratieve lasten die voortvloeien uit het kennis nemen van bestemmingsplannen en de mogelijk daaraan voorafgaande voorbereidingsbesluiten, ondervinden derhalve geen negatieve invloed door dit wetsvoorstel. Integendeel, door het drastisch beperken van buitenplanse vrijstellingen wordt het aantal te raadplegen documenten teruggebracht tot één: het bestemmingsplan. Daarmee wordt een belangrijke besparing van administratieve lasten bereikt ten opzichte van de huidige situatie, waarin naast het bestemmingsplan vaak nog tal van vrijstellingen ten aanzien van dat plan dienen te worden onderzocht. Dit wordt ook bevestigd in een studie, verricht door SIRA Consulting B.V.¹⁴⁴ Uit deze studie blijkt dat de administratieve lasten van de beoogde nieuwe wet- en regelgeving in vergelijking tot de huidige, naar verwachting minder hoog zullen uitvallen. Voor de huidige WRO zijn de administratieve lasten geraamd op € 69 miljoen (gemiddeld per jaar) en voor de nieuwe Wro op € 62,7 miljoen; derhalve een reductie van € 6,3 miljoen. Dit komt overeen met een besparing van 9% ten opzichte van de huidige administratieve lasten.

Het wetsvoorstel draagt bovendien bij aan een verdere digitalisering van de bestemmingsplannen, waardoor de raadpleging daarvan in hoge mate wordt vergemakkelijkt en dus een aanzienlijke lastenverlichting wordt bewerkstelligd.

Ook de verruiming van de inhoud van bestemmingsplannen, in die zin dat meer ruimtelijk relevante kwaliteitseisen kunnen worden gesteld ten aanzien van de bestemming en het gebruik, betekent een lastenverlichting voor burgers en bedrijfsleven. Door raadpleging van het bestemmingsplan kan men zich in één keer op de hoogte stellen van alle kwalitatieve aspecten die aan de bestemming en het gebruik van een bepaald stuk grond zijn verbonden. Het is dan niet langer nodig daarvoor diverse

¹⁴⁴ Studie «Effectmeting administratieve lasten Wet ruimtelijke ordening (Wro)», SIRA Consulting B.V., mei 2003.

andere documenten te raadplegen. In bepaalde gevallen kan het opnemen van kwaliteitseisen met een algemene maatregel van bestuur verplicht worden gesteld. In dat geval zal, zolang het bestemmingsplan nog niet is aangepast, wel een extra document moeten worden geraadpleegd. Dit zal in zijn algemeenheid steeds het geval zijn bij aanwijzingen afkomstig van een hoger bestuursniveau, die nog niet verwerkt zijn in het bestemmingsplan.

De administratieve lasten voor burgers of bedrijven in het kader van controle, toezicht of handhaving zijn nagenoeg op nihil te stellen. Van bedrijven worden geen schriftelijke rapportages, staten of andere administratieve verplichtingen geëist, die nodig zijn voor het toezicht op de naleving van de regels van het bestemmingsplan.

Het wetsvoorstel biedt burgers overigens de mogelijkheid om besluiten van de overheid te vragen. Aan dergelijke initiatieven van burgers zijn administratieve lasten verbonden. Indien een burger of een bedrijf de overheid verzoekt een bestemmingsplan te wijzigen, zal de betrokken overheid de aanvrager verzoeken die aanvraag behoorlijk te onderbouwen met een motivering, en deze te voorzien van de verder noodzakelijke gegevens. De voorstellen op dit punt zullen niet leiden tot andere administratieve verplichtingen dan die welke thans gelden voor een verzoek tot vrijstelling van een bestemmingsplan op grond van artikel 19 WRO.

De gemeentewet maakt het mogelijk terzake van dienstverlening aan burgers een recht te vragen, bijvoorbeeld ten aanzien van het verzoek tot wijziging van een bestemmingsplan of bij het aanvragen van een aanleg- of sloopvergunning. De mate waarin gemeenten van deze mogelijkheid gebruik zullen gaan maken, alsmede de hoogte van dit recht, vallen buiten de reikwijdte van het wetsvoorstel.

Het wetsvoorstel stelt eisen aan het indienen van een verzoek tot het toekennen van een tegemoetkoming in de schade. De regering heeft op dit punt bewust gekozen voor een verzwaring van deze eisen. Dit zou gepaard kunnen gaan met een verhoging van de administratieve lasten voor burgers, omdat eventueel bij algemene maatregel van bestuur regels gesteld kunnen worden aan de inrichting van het schadeverzoek. Voor een nadere toelichting op dit punt wordt verwezen naar paragraaf 5.2.1.

8.7 De relatie van het wetsvoorstel met andere wetgeving

8.7.1 Algemeen

Het wetsvoorstel heeft een directe relatie met andere wetgeving die betrekking heeft op de leefomgeving, of die verwant is aan de ruimtelijke ordening. Het wetsvoorstel noopt tot de aanpassing van ongeveer 40 andere wetten. Voorbeelden hiervan zijn de Woningwet, Huisvestingswet, Wet milieubeheer, Wet voorkeursrecht gemeenten, Ontheeningswet, de negatieve lijst van de Algemene wet bestuursrecht, Tracéwet, Natuurbeschermingswet, Landinrichtingswet, Flora- en Faunawet, de Monumentenwet 1988, de Wet op de economische delicten e.a. Om wets-technische redenen en ten behoeve van een inzichtelijk wetgevingsproces zal een afzonderlijke Invoeringswet aan de Staten-Generaal worden voorgelegd, waarin tevens het overgangsrecht zal worden opgenomen. Het wetsvoorstel zal leiden tot wijziging van ongeveer 13 algemene maatregelen van bestuur en tot aanpassing van enkele ministeriële regelingen. Enkele bijzondere aspecten van de relatie met andere wetgeving worden hieronder nader toegelicht.

8.7.2 Algemene wet bestuursrecht

Het onderhavige wetsvoorstel sluit zoveel mogelijk aan bij de Algemene

wet bestuursrecht (Awb). Voor zover het wetsvoorstel bepalingen bevat die afwijken van de Awb is dit in de artikelsgewijze toelichting gemotiveerd. Voorts is voor het onderhavige wetsvoorstel een aantal in voorbereiding zijnde aanvullingen van de Awb van belang. Dat betreft de regelingen op het gebied van het elektronisch verkeer. Het voorstel van wet tot aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met regels over verkeer langs elektronische weg (Wet elektronisch bestuurlijk verkeer)¹⁴⁵ bevat algemene regels voor elektronisch verkeer tussen burgers en bestuursorganen en gaat uit van het principe van nevenschikking van elektronische en conventionele vastlegging en verzending van stukken. Het onderhavige wetsvoorstel sluit hierbij aan (zie ook paragraaf 5.3.2). Van belang is eveneens de in voorbereiding zijnde regeling voor nadeelcompensatie en tegemoetkoming in schade in de Awb en de aanvulling van de Awb inzake de bestuurlijke handhaving, in het bijzonder de bestuurlijke boete. In het kader van de Invoeringswet zal aan de afstemming op deze voorgenomen wijzigingen van de Awb aandacht worden besteed.

8.7.3 Wijziging van de Wet milieubeheer

Op 27 juni 2001 is de EU-richtlijn 2001/42/EG betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's vastgesteld. De richtlijn bepaalt dat een milieubeoordeling wordt gemaakt van alle plannen en programma's die worden voorbereid met betrekking tot onder meer ruimtelijke ordening of grondgebruik en die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor activiteiten. Ter implementatie van die EU-Richtlijn wordt thans een wetsvoorstel tot aanvulling van hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer voorbereid. De ter uitvoering daarvan op te stellen uitvoeringsmaatregelen noopt tevens tot een ingrijpende herziening van het Besluit milieu-effectrapportage 1994¹⁴⁶ (Besluit m.e.r.). Voor de implementatie van de genoemde Richtlijn wordt een separaat wetgevingstraject doorlopen. In de tweede helft van 2003 zal naar verwachting het voor de implementatie noodzakelijke wetsvoorstel bij de Tweede Kamer worden ingediend. Daarbij zal de Staten-Generaal worden geïnformeerd over de door de regering gemaakte keuzen bij de implementatie van de Richtlijn en de gevolgen daarvan voor het onderhavige wetsvoorstel.

De nota «Met recht verantwoordelijk» is 14 juni 2001 in de Tweede Kamer besproken en bevat voorstellen om milieu- en ruimtelijk beleid beter op elkaar af te stemmen¹⁴⁷. Het onderhavige wetsvoorstel bevat in de geest daarvan adequate regelingen om de ruimtelijke ordening mede te richten op het bevorderen van duurzaamheid van de leefomgeving (zie paragrafen 2.2, 2.5.5, 3.4 en 4.3.4).

8.7.4 Wijziging van de Woningwet

De Woningwet is naar aanleiding van de evaluatie en het project Marktwerving, Deregulering en Wetgevingskwaliteit gewijzigd. Belangrijk doel van deze wijziging is de vereenvoudiging van de bouwvergunningprocedure en de verruiming van de categorie vergunningvrije bouwwerken. Dit is van belang vanwege de nauwe relatie tussen de bouwvergunningprocedure en de bestemmingsplanprocedure. De gewijzigde Woningwet heeft op 18 oktober 2001 kracht van wet gekregen¹⁴⁸, en is op 1 januari 2003 in werking getreden. Het wetsvoorstel is op de wijziging van de Woningwet afgestemd.

8.7.5 Wetsvoorstel tot wijziging van onder meer de Wet op de economische delicten

Ingevolge de huidige Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Wet op de

¹⁴⁵ Kamerstukken II 2001/02, 28 483, nrs. 1–3.

¹⁴⁶ Besluit van 4 juli 1994, Stb. 1994, nr. 540, houdende uitvoering van het hoofdstuk Milieu-effectrapportage van de Wet milieubeheer, zoals laatstelijk gewijzigd 7 mei 1999, Stb. 224.

¹⁴⁷ Kamerstukken II 2000/01, 27 664, nrs. 1–3.

¹⁴⁸ Stb. 2001, 518.

stads- en dorpsvernieuwing kan tegen overtredingen van voorschriften die zijn gegeven bij een bestemmingsplan dan wel een daaraan gelijkgesteld stadsvernieuwingsplan en tegen daarmee samenhangende overtredingen, worden opgetreden met behulp van het commune strafrecht. Het al eerder in deze toelichting genoemde wetsvoorstel tot wijziging van onder meer de Wed¹⁴⁹ heeft tot doel dat deze overtredingen in de toekomst met behulp van het economisch strafrecht kunnen worden aangepakt door deze onder de werkingssfeer van de Wed te brengen. Het betekent dat overtredingen van voorschriften die zijn gegeven bij een bestemmingsplan of een stadsvernieuwingsplan, alsmede daarmee samenhangende overtredingen, als delicten in de zin van de Wed worden aangemerkt. Dit geeft de mogelijkheid om een boete beter af te stemmen op het economisch voordeel dat door het delict is verkregen. Met deze regeling wordt beoogd bij te dragen aan een effectievere handhaving van het ruimtelijk beleid. In het kader van de Invoeringswet zal gezien worden of het nodig is om een aanpassing van de aldus gewijzigde Wed door te voeren, met het oog op continuering van deze strafbaarstelling.

8.7.6 Tracéwet

De Tracéwet¹⁵⁰ voorziet sinds de laatste wijziging in een rechtstreekse doorwerking van het tracébesluit in een bestemmingsplan. Geregeld is dat het tracébesluit als vrijstelling als bedoeld in artikel 19 van de WRO geldt voorzover het tracébesluit in strijd is met een bestemmingsplan. In de Tracéwet is verder een bijzondere procedure geregeld voor de aanleg of wijziging van een hoofdweg, landelijke railweg of hoofdvaarweg waarvoor een pkb als bedoeld in artikel 39 van de WRO van kracht is. In het onderhavige wetsvoorstel keren de vrijstellingsregeling op grond van artikel 19 WRO en de pkb-procedure niet meer terug. In het kader van de Invoeringswet zal gezien worden welke wijzigingen van de Tracéwet zullen moeten worden doorgevoerd als gevolg van het afschaffen van deze regelingen. Ditzelfde geldt voor de rijkscoördinatieregeling. Omdat de Tracéwet geen startmodule kent zal in dat kader tevens worden gezien hoe een tracébesluit procedureel het beste in de coördinatieregeling kan worden ingepast (zie ook subparagraaf 4.2.4).

8.7.7 Wijziging Monumentenwet 1988 (implementatie Verdrag van Valetta)

Op grond van de Monumentenwet 1988 kunnen stads- en dorpsgezichten worden aangewezen als beschermd stads- of dorpsgezicht, ter bescherming waarvan de gemeenteraad een bestemmingsplan vaststelt. (Zie in dit verband ook subparagraaf 4.3.7.) In voorbereiding is een wijziging van de Monumentenwet 1988 ten behoeve van de implementatie van het Verdrag van Valetta.¹⁵¹ Deze wijziging moet conform het Verdrag bescherming geven aan het archeologisch erfgoed. Dat kan niet zonder de ruimtelijke ordening daarbij te betrekken, op grond waarvan voor archeologisch waardevolle gebieden een ruimtelijke bescherming kan worden gerealiseerd. In concreto betekent dit dat overheden met archeologische waarden rekening zullen moeten houden bij het opstellen van ruimtelijke plannen. De aanwijzingsbevoegdheid zoals deze in het onderhavige wetsvoorstel is geregeld en de mogelijkheid voor Rijk en provincies om ook zelf een bestemmingsplan te maken, zijn effectieve instrumenten om te bewerkstelligen dat implementatie van het Verdrag op alle bestuursniveaus kan worden verzekerd. In het wetsvoorstel tot wijziging van de Monumentenwet 1988 wordt vooralsnog aangesloten bij de vigerende WRO. In het kader van de Invoeringswet zal gezien worden op welke wijze de afstemming met de Monumentenwet vorm dient te krijgen.

¹⁴⁹ Kamerstukken II 2002/03, 28 734, nrs. 1–3.

¹⁵⁰ Tracéwet, laatstelijk gewijzigd bij Wet van 6 september 2000, Stb. 396.

¹⁵¹ Zie voetnoot 92.

8.7.8 Wet «Dualisering gemeentebestuur»

De Wet dualisering gemeentebestuur¹⁵², die is gebaseerd op het rapport van de Staatscommissie Elzinga, is op enkele onderdelen na op 7 maart 2002 in werking getreden. Het onderhavige wetsvoorstel is geheel in lijn met deze wet.

8.7.9 Wijziging WRO in verband met de particuliere grondexploitatie

In voorbereiding is een voorstel tot wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in verband met de particuliere grondexploitatie. Samengevat wil dat wetsvoorstel het bouwrijp maken van gronden aan een exploitatievergunning binden. Met die vergunning kan de gemeente kostenverhaal en binnenplanse verevening regelen, de voor ontwikkeling van de locatie noodzakelijke kwaliteitseisen (waaronder in ieder geval particulier opdrachtgeverschap en sociale woningbouw) stellen en de inrichting en overdracht van de gronden met een openbare bestemming, welke niet door de eigenaar bebouwd of uitgegeven worden, regelen. Toetsingskaders voor de exploitatievergunning zijn het bestemmingsplan en het exploitatieplan, dat de locatie-eisen, de opzet voor de gronduitgifte, de exploitatie-opzet en de wijze van kostentoedeling bevat. Indien er geen gronden bouwrijp gemaakt behoeven te worden, kunnen de op exploitatie gerichte voorschriften verbonden worden aan de bouwvergunning. Het wetsvoorstel wordt in 2003 aan de Raad van State voorgelegd.

8.8 Internationale aspecten

Het wetsvoorstel strekt niet tot uitvoering van internationale regelgeving. Wel biedt het een basis voor een snellere implementatie van internationale regelgeving, voorzover die niet noopt tot wetgeving in formele zin. Een meer uitgebreide beschouwing is gegeven in subparagraaf 4.3.5 van deze toelichting. Bij het ontwerpen van de regeling is nagegaan of internationale of communautaire regels de vrijheid van regeling ten aanzien van het betrokken onderwerp hebben ingeperkt. Wat de internationale regels betreft is in het bijzonder gedacht aan de Europese regelgeving, het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (EVRM) en de fundamentele vrijheden en het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten. Met uitzondering van de regeling van de tegemoetkoming in schade, waarbij het EVRM tot achtzaamheid dwong, leggen de genoemde internationale regels geen beperkingen op aan de onderwerpen die in het wetsvoorstel zijn opgenomen.

¹⁵² Stb. 2002, 112.

Hoofdstuk 1 Begripsbepalingen

Artikel 1

De begripsbepaling van Onze Minister spreekt voor zich. De definitie van de inspecteur haakt aan bij de omschrijving in het bij koninklijke boodschap van 20 december 2002 ingediende voorstel van wet¹⁵³ tot instelling van een inspectoraat-generaal VROM, waarbij vijf regionale inspecteurs van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer zullen worden benoemd, onder meer belast met het tweede lijnstoezicht op de Wet ruimtelijke ordening.

De omschrijvingen van aanlegvergunning, sloopvergunning en voorbereidingsbesluit beogen bij te dragen aan de leesbaarheid van de wet.

Ingevolge het tweede lid wordt onder het begrip «grond» mede verstaan de ondergrondse en bovengrondse lagen om zeker te stellen dat bestemmingen ook op verschillende niveaus op een bepaald stuk grond gelegd kunnen worden. Tunnels, buisleidingen, maar ook hoogspanningsleidingen en de daarbij behorende ruimtelijke zones in drie dimensies moeten in het bestemmingsplan herkenbaar gemaakt kunnen worden evenals de boven – of ondergelegen bestemmingen. Maar ook wonen boven winkels, kantoren boven autosnelwegen etc. De uit de WRO (artikel 10) stammende bepaling dat onder grond mede water wordt begrepen, is in de Wro gehandhaafd. Daaraan is uitbreiding gegeven door ook de territoriale zee en de exclusieve economische zone daaronder te brengen. Op deze wijze wordt duidelijk dat de werkingssfeer van de wet zich ook daarover uitstrekt. Aangesloten is bij het systeem van artikel 1, tweede lid, van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken.

Onder vaststellen van een bestemmingsplan wordt mede het opnieuw ongewijzigd vaststellen, het gewijzigd vaststellen, het geheel herzien of het partiel herzien verstaan. Door één term te kiezen, «vaststellen», behoeft in de wettekst niet steeds met alle mogelijke varianten rekening te worden gehouden.

Hoofdstuk 2 Structuurvisies

Dit hoofdstuk bevat een regeling omtrent de structuurvisies van gemeente, provincie en rijk. In het algemeen deel van deze memorie is al uitvoerig op de structuurvisie ingegaan. De opzet voor de structuurvisie is primair ontleend aan het gemeentelijk structuurplan: een niet verplichte, zuiver indicatieve, ruimtelijke visie die in hoofdlijnen een beeld schetst van de voorgenomen ruimtelijke ontwikkeling van het in de visie begrepen gebied of van aspecten van het ruimtelijk beleid van het betrokken openbaar lichaam. De visie bindt slechts het openbaar lichaam dat de visie heeft opgesteld. Ook het in de WRO vervatte streekplan ging van origine van deze opzet uit: niet verplicht en zuiver indicatief. In het tweede lid van de artikelen 2.1 en 2.2 is met zoveel woorden de mogelijkheid voor «grensoverschrijdende» structuurvisies vermeld. Uiteraard stelt wel iedere gemeenteraad of provinciale staten de structuurvisie voor het grondgebied van de eigen gemeente of provincie vast. De regelingen voor gemeentelijke en provinciale structuurvisies in de artikelen 2.1 en 2.2 zijn identiek. De regeling van de structuurvisie van het rijk is nagenoeg identiek. Zij verschilt slechts in het aanbrengen van een onderscheid tussen structuurvisies ten dienste van een goede ruimtelijke ordening waarvoor in eerste aanleg de Minister van VROM verantwoordelijk is, en structuurvisies voor bepaalde aspecten van het nationaal ruimtelijk beleid waarvoor een andere minister dan de Minister van VROM de

¹⁵³ Kamerstukken II 2002/03, 28 744, nr. 2.

eerstverantwoordelijke kan zijn. De laatste is dan wel medeverantwoordelijk. Op dit punt is aangesloten bij de regeling ten aanzien van de planologische kernbeslissing zoals die in de WRO was vastgelegd. Voor gemeentelijke en provinciale structuurvisies is dit onderscheid niet nodig.

Het begrip «goede ruimtelijke ordening» is in de wet niet nader omschreven. Beoogd wordt met dit wetsvoorstel aan het begrip een ruimere strekking te geven dan er in de loop der jaren in de WRO aan is toegedacht. Een goede ruimtelijke ordening dient bij te dragen aan de kwaliteit van de leefomgeving. Dat wil zeggen dat niet alleen het verschaffen van voldoende ruimte voor allerlei maatschappelijke functies als wonen, werken, recreëren, maatschappelijke voorzieningen en verkeer en vervoer in de beleidsafwegingen moeten worden betrokken, maar ook het gebruik dat daarvan wordt gemaakt. Ook bij de vormgeving van de fysieke ruimte kunnen, meer dan tot nu toe, vanuit verschillende beleids-terreinen en niet te vergeten vanuit de ruimtelijke ordening zelf, eisen worden gesteld aan het gebruik van de ruimte. Die eisen krijgen een wisselende nadruk, afhankelijk van de aard van het gebied, van de problematiek die aan de orde is, en van maatschappelijke opvattingen over de kwaliteit van de omgeving. Het beleid ten aanzien van de ruimtelijke inrichting van een bepaald gebied of ten aanzien van bepaalde aspecten daarvan, komt derhalve tot stand na afweging van alle ruimtelijk relevante belangen.

Juist in een structuurvisie kunnen alle maatschappelijke activiteiten en natuurlijke en culturele waarden die ruimtelijke consequenties hebben in één afwegingskader bijeen worden gebracht, zoals bijvoorbeeld milieu-en waterkwaliteitseisen, waterbeheersingsdoelstellingen, behoud van cultureel erfgoed, voorzieningen voor verkeer en vervoer. Daarnaast kan een structuurvisie ook een bepaald aspect belichten, zoals verdeling van asielzoekerscentra over een bepaald gebied en ideeën over locaties voor windenergie of afvalverwerking.

Artikel 2.3

Voor de Minister van VROM geldt het vorenstaande ook voor het gebied dat niet bestuurlijk is ingedeeld, de territoriale zee en de exclusieve economische zone. Dit vloeit voort uit de definitie van het begrip gebied in artikel 1.

Artikel 2.4

Ingevolge artikel 2.4 kunnen regels worden gesteld omtrent voorbereiding, vormgeving en inrichting van de structuurvisies. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan

- regels omtrent onderzoek,
- overleg – voor zover nodig naast de algemene regeling van de Algemene wet bestuursrecht,
- presentatie van de visie in een kaart en een toelichting, waarin de in de visie gemaakte keuzen worden verantwoord,
- zo nodig eisen waaraan het kaartmateriaal moet voldoen,
- specificaties, mogelijk ook op het elektronische vlak, in verband met de raadpleegbaarheid van de visie.

Hoofdstuk 3

Afdeling 3.1 Bepalingen omtrent de inhoud

Artikel 3.1

Het eerste lid van artikel 3.1 schrijft voor dat voor het hele grondgebied van de gemeente bestemmingplannen worden vastgesteld. Voor het gebied buiten de bebouwde kom was dit al voorgeschreven. In de praktijk hebben veel gemeenten ook voor het gebied binnen de bebouwde kom al

bestemmingsplannen vastgesteld. Ook zijn nogal eens leefmilieuverordeningen vastgesteld voor gebieden binnen de bebouwde kom. Volledigheidshalve wordt er hier nog eens op gewezen dat over de omvang van een bestemmingsplan niets wordt vastgelegd; dit kan het gehele grondgebied beslaan, maar ook een of enkele percelen. Een bestemmingsplan kan een partiële wijziging zijn van een bestaand plan of een bestaand plan geheel vervangen. Een bestemmingsplan kan ook een samenvoeging behelzen van meerdere bestaande bestemmingsplannen of gedeelten daarvan, indien sprake is van onderlinge samenhang of om pragmatische redenen.

Het bevoegde orgaan voor het vaststellen van het bestemmingsplan is de gemeenteraad. Er is wel gesuggereerd dat een delegatiebevoegdheid voor burgemeester en wethouders hier in de praktijk goede diensten zou kunnen bewijzen. Niet moet echter uit het oog worden verloren dat naar zijn aard het bestemmingsplan een besluit van algemene strekking is, dat een verordenend karakter heeft voor zover het de bij het plan behorende regels omtrent het gebruik van de grond en de opstallen betreft. Overtreding van die regels kan een strafbaar feit opleveren. Voorts zullen in het kader van de besluitvorming omtrent de financiële uitvoerbaarheid van het plan de nodige posten op de gemeentelijke begroting moeten worden gereserveerd. Om die redenen is de regering van mening dat de bevoegdheid tot het vaststellen van een bestemmingsplan voorbehouden dient te zijn aan de gemeenteraad. De enige wettelijke doelstelling, en derhalve ook het enige toetsingscriterium, bij de vaststelling van een bestemmingsplan is: het bewerkstelligen van een goede ruimtelijke ordening. In de woorden »ten behoeve van« zit het «noodzaakcriterium» besloten dat in artikel 10 van de huidige WRO met zoveel woorden is opgenomen. Deze doelstelling wordt bereikt door de vaststelling van één of meer bestemmingen voor de in het plan begrepen gronden.

Ten dienste van die bestemmingen worden regels gegeven die, evenals in artikel 10 WRO, betrekking hebben op het gebruik van de grond en van de zich daarop bevindende bouwwerken.

De beperking tot het meest doelmatig gebruik in de tweede volzin van dat artikel is in artikel 3.1 niet meer opgenomen; deze beperking valt reeds onder het begrip goede ruimtelijke ordening in de eerste volzin, en het vastleggen ervan in de wet is derhalve overbodig.

Bij een algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 3.28 zal een uniforme regeling worden gegeven voor een aantal nu in bestemmingsplannen opgenomen uiteenlopende regelingen van onder meer overgangsrecht en beperking tot het meest doelmatig gebruik.

In het tweede in samenhang met het vierde lid wordt een einde gemaakt aan de vrijblijvendheid van de looptijd van een bestemmingsplan. Niet langer is het maatschappelijk verantwoord te achten dat bestemmingsplannen jaren achtereen onveranderd blijven bestaan zonder dat deze aan de gewenste, en vaak ook al lang daadwerkelijk verwezenlijkte situatie worden aangepast.

Per gemeente gelden in het algemeen meer bestemmingsplannen die op verschillende tijdstippen zijn vastgesteld. Bovendien hebben die plannen nogal eens partiële wijzigingen ondergaan die ook weer hun eigen tijdstip van vaststelling hebben. Er zal dus geen verplichting zijn om voor het hele grondgebied van de gemeente om de tien jaar één nieuw plan vast te stellen.

Ruimtelijk beleid, met name in gebieden waar veel nieuwe ontwikkelingen aan de orde zijn, is een continu proces. Dit proces behoort plaats te vinden in het kader van actuele bestemmingsplannen. Maar ook in gebieden waar de nadruk ligt op behoud is het goed eens per tien jaar na te gaan of alles bij het oude kan blijven. In voorkomend geval kan dit

leiden tot een verzoek aan gedeputeerde staten om ontheffing van de verplichting om het bestemmingsplan opnieuw (ongewijzigd) vast te stellen.

De termijn van tien jaar wordt berekend vanaf de datum van vaststelling van het bestemmingsplan. Tegen dit startmoment is in reacties op het voorontwerp ingebracht dat het beter zou zijn om de datum van inwerkingtreding te kiezen. Probleem hierbij is evenwel dat, anders dan bij de vaststelling, de datum van inwerkingtreding niet altijd voor een ieder even duidelijk is. Als bijvoorbeeld tegen onderdelen van het plan beroep wordt ingesteld, en een verzoek om voorlopige voorziening wordt gedaan en dit verzoek wordt toegewezen, dan wordt bij die toewijzing aangegeven op welk onderdeel van het plan die toewijzing betrekking heeft. Voor het overige treedt het plan in werking. Als de inwerkingtreding als startmoment voor de tienjarentermijn wordt aangehouden, betekent dit dus een onduidelijke situatie voor de actualiseringstermijn van dat plan, en voor het ingaan van de sanctie ingevolge het vierde lid als de termijn is verstreken zonder dat een nieuw plan is vastgesteld. Dit is onwenselijk. Hoewel erkend moet worden dat tien jaar na de vaststelling in de praktijk een kortere periode kan inhouden, is dit nadeel van het tijdstip van vaststelling verkieslijker dan de onzekerheid die aan het tijdstip van inwerkingtreding kleeft.

De termijn van tien jaar heeft in het vierde lid van artikel 3.1 effectief vorm gekregen doordat aan het verlopen hiervan als rechtsgevolg een aanhouding van rechtswege van aanvragen om vergunning of ontheffing is verbonden. In een aantal reacties op het voorontwerp is hiertegen wel te berde gebracht, dat niet de lakse gemeente maar de aanvrager hiervan de dupe wordt.

Dit lijkt op het eerste gezicht zonder meer het geval te zijn. Er is echter een aantal redenen om deze oplossing te rechtvaardigen. Een gemeente die de tienjarentermijn laat verlopen heeft zijn bevolking wat uit te leggen. Ingevolge het vijfde lid moet de mededeling van overschrijding van de actualiseringstermijn ter inzage worden gelegd en in plaatselijke kranten alsmede in de Staatscourant en elektronisch worden gepubliceerd. Niet denkbeeldig is dat de gemeente hiervoor door zijn burgers ter verantwoording wordt geroepen. Ook de provincie of de VROM-inspecteur kunnen dit doen. Een aanwijzing om een bestemmingsplan vast te stellen, ingevolge artikel 4.2, of het zelf vaststellen van een bestemmingsplan kan hiervan het gevolg zijn. Bovendien kan de mogelijk door een aanhouding getroffen burger met toepassing van artikel 6.1, tweede lid, onder e, een verzoek doen om de door hem geleden schade te vergoeden.

Deze mogelijke gevolgen van overschrijding van de actualiseringstermijn zijn naar de mening van de regering een stimulans voor de gemeente om het niet zo ver te laten komen en tijdig de nodige maatregelen te treffen. Bovendien kan, als gezegd, ingevolge het derde lid de gemeenteraad gedeputeerde staten om ontheffing van de actualiseringsplicht verzoeken. Deze mogelijkheid is met name van belang voor plannen met een sterk conserverend karakter, waarin geen nieuwe ontwikkelingen worden voorzien. Een dergelijke ontheffing doorloopt de voorbereidingsprocedure ingevolge artikel 3:4 van de Awb, met enige aanvullingen, ontleend aan de planprocedure ingevolge artikel 3.8.

Artikelen 3.2 tot en met 3.6

Deze artikelen gaan nader in op de mogelijke inhoud van het bestemmingsplan. Deze bepalingen zijn – enigszins gemoderniseerd – ontleend aan de artikelen 11 tot en met 15 WRO. Voorts heeft hierin ook een aantal bepalingen uit de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing (Wsdv) een plaats gevonden.

Artikel 3.2

Dit artikel voorziet in de mogelijkheid van het leggen van voorlopige bestemmingen met daarbij behorende voorlopige gebruiksregels. Deze regeling maakt het mogelijk een bestemmingsplan zonder nodeloze verstarring in etappes gefaseerd uit te voeren. Zo mogen bijvoorbeeld bestaande bestemmingen en bestaand gebruik nog enige tijd voortduren voordat de nieuwe bestemming definitief wordt en hieraan uitvoering kan worden gegeven. Tijdens de looptijd van de voorlopige bestemming vormt deze de toets voor beslissingen op vergunningaanvragen. Een dergelijke voorlopige bestemming kan van nut zijn voor het voorlopig handhaven of verwezenlijken van een buurtwinkel in een te bouwen nieuwbouwwijk op een plaats waar als definitieve bestemming een sociaal-medisch zorgcentrum is geprojecteerd. Tijdens de opbouwfase van die wijk is wel al direct een buurtwinkeltje in levensmiddelen nodig, maar nog niet in een omvang als na voltooiing van (een deel van) het plan op een elders gesitueerde locatie vereist zal zijn, terwijl de behoefte aan een dergelijk zorgcentrum pas reëel wordt als de wijk enigszins bevolkt raakt. Die voorlopigheid wordt verbonden aan een tijdvak van maximaal vijf jaar. Daarna moet de voorlopige bestemming wijken voor de definitieve bestemming met de daarbij behorende definitieve gebruiksregels. Deze kunnen dan op hun beurt nog eens maximaal vijf jaar gelden. Daarna geldt de actualiseringsplicht.

Het gaat hier om een in het bestemmingsplan zelf vervatte mogelijkheid om tijdelijk een bestaande bestemming of bestaand gebruik te laten voortbestaan dan wel een nieuw(e) tijdelijk te bewerkstelligen voordat de definitieve bestemming in werking treedt. Dit is dus een andere rechtsfiguur dan de ontheffing ingevolge artikel 3.15, waarbij het gaat om een tijdelijke afwijking van het geldende plan.

Artikel 3.3

Dit artikel geeft de regeling voor het opnemen van een aanleg sloopregiem in het bestemmingsplan. Behalve artikel 14 WRO is artikel 20 van de Wsdv, zij het facultatief, in dit artikel verwerkt. De verdere regeling van deze vergunningen is opgenomen in de artikelen 3.9 tot en met 3.12 voor de aanlegvergunning, en in de artikelen 3.13 en 3.14 voor de sloopvergunning.

Artikel 3.4

Dit artikel regelt de mogelijkheid dat het plan onderdelen bevat die op korte termijn zullen moeten worden verwezenlijkt. Het betreft hier onderdelen waarvan de uitvoering urgent wordt geoordeeld. Een voorbeeld: een bedrijventerrein dat met spoed moet worden gerealiseerd om elders ongewenste of gevaar opleverende bedrijven daar naartoe te kunnen verplaatsen.

Deze urgentie is niet alleen van belang bij het vaststellen van het bestemmingsplan; zij heeft ook betekenis voor een spoedige inwerkingtreding van dat plan en voor de eventuele noodzaak tot verwerving van de betrokken grond. Zo zullen voor de procedure van het plan ingevolge artikel 3.8 diegenen die in de kadastrale registratie als eigenaar of beperkt gerechtigde op de betrokken gronden staan vermeld, persoonlijk in kennis gesteld moeten worden van de terinzagelegging van het ontwerpplan. Verder zal een eventueel beroep tegen dat plan ingevolge artikel 8.2, derde lid, met voorrang moeten worden behandeld.

Tenslotte hebben de artikelen 3.4 en 3.8, eerste lid, onder c, in onderlinge samenhang tot gevolg dat op een eventuele onteigening ter uitvoering van die onderdelen van dat bestemmingsplan een verkorte procedure kan worden toegepast (artikel 85 van de onteigeningswet).

Artikel 3.5

In dit artikel is de zogenaamde moderniseringsbepaling uit artikel 32 van de Wsdv opgenomen. Deze houdt in dat bij het plan een gebied kan worden aangewezen waar de bestaande binnenstedelijke bestemming wordt gehandhaafd; de kwaliteit hiervan is echter niet meer acceptabel. Gedacht moet worden aan modernisering van de bestaande bebouwing door samenvoeging van panden en inpandige doorbraken, of door sloop van panden en vervangende nieuwbouw van soortgelijke, gemoderniseerde bebouwing in nagenoeg gelijke omvang. Dit kan betekenen dat de bebouwing qua bouwmassa ongeveer gelijk blijft maar dat de gebruiksruimten hierin worden veranderd. Zolang deze modernisering niet is voltooid wordt het gebruik geacht af te wijken van het plan, ook al is het feitelijk gebruik van het bouwwerk in overeenstemming met het plan. Deze fictie is van belang voor de mogelijkheid om zo nodig ter uitvoering van de in het bestemmingsplan opgenomen modernisering de grond en opstallen te kunnen onteigenen of om hierop een voorkeursrecht te kunnen vestigen.

Artikel 3.6

Dit artikel bevat de flexibiliteitsbepalingen. De raad kan bij het plan een aantal bevoegdheden aan burgemeester en wethouders delegeren onder bepaalde condities die in het plan moeten zijn opgenomen. Aan hen kan een wijzigingsbevoegdheid (eerste lid, onder a), een uitwerkingsplicht (eerste lid, onder b), dan wel een combinatie hiervan (tweede lid), een ontheffingsbevoegdheid (eerste lid, onder c) of een bevoegdheid tot het stellen van nadere eisen (eerste lid, onder d) worden gedelegeerd. Deze vier mogelijkheden om flexibiliteit in het bestemmingsplan in te bouwen moeten worden ingekaderd door regels die bij dat plan zelf worden gegeven. Bij de wijzigingsbevoegdheid moeten hierbij bovendien nog de grenzen worden bepaald, waarbinnen de bevoegdheid kan worden uitgeoefend. Deze regels en grenzen moeten goed herkenbaar en goed toetsbaar zijn; zij moeten derhalve objectieve, kwalitatieve en kwantitatieve criteria bevatten, zodat gemeente en burgers de reikwijdte van die bevoegdheid, en van de mogelijke gevolgen van toepassing ervan, kunnen overzien.

Een door het college vastgestelde wijziging of uitwerking wordt onderdeel van het plan, maar kan, zolang dat onderdeel nog niet daadwerkelijk is gerealiseerd, door burgemeester en wethouders op dezelfde wijze weer gewijzigd of uitgewerkt worden. In elk geval moeten belanghebbenden bij de voorbereiding van de wijziging of uitwerking, of de mogelijke herziening hiervan, worden betrokken. De wijze waarop dit moet gebeuren is niet nader geregeld. Het plan kan hiervoor een regeling bevatten of anders kan worden verwezen naar de gemeentelijke inspraakverordening. De reden om bij een wijziging of uitwerking alleen belanghebbenden te betrekken en niet een ieder, is gelegen in het feit dat het gaat om een wijziging of uitwerking van een bestemmingsplan dat als zodanig al aan de uitgebreide voorbereidingsprocedure was onderworpen met de mogelijkheid van kenbaar maken van zienswijzen door een ieder. Er vindt hier dus een soort trechtering plaats, zowel wat de inhoud van het plan als wat de inspraakmogelijkheid betreft.

Zolang de uitwerkingsplicht door het college niet is ingevuld bevat het plan een witte vlek, waarvan slechts de contouren en de uitgangspunten bekend zijn. In een van de vele commentaren op het voorontwerp is er terecht op gewezen dat een aanvraag voor een bouwvergunning in een dergelijk gebied niet concreet kan worden getoetst. Slechts kan in algemene zin worden gezien of een aanvraag zich al dan niet verdraagt met de uitgangspunten welke voor die uitwerking aan burgemeester en wethouders zijn meegegeven. Zo niet, dan moet de aanvraag worden geweigerd. Omdat dit vaak niet duidelijk is, behoort de wet hiervoor een regeling te

bevatten, zo werd opgemerkt. Hierin is thans voorzien door in artikel 3.11, tweede lid, voor de aanvraag met betrekking tot de aanlegvergunning een aanhoudingsplicht op te nemen die ingevolge het derde lid van dat artikel duurt tot de uitwerking door burgemeester en wethouders vorm heeft gekregen. Bij de Invoeringswet zal ten aanzien van de bouwvergunning een soortgelijke regeling in de Woningwet worden opgenomen.

De ontheffingsbevoegdheid onder c voorziet in de mogelijkheid van de afgifte van een ontheffing van een regeling in het plan, waarbij (andere) in het plan vervatte regels in acht moeten worden genomen. Deze zogenaamde binnenplanse ontheffingsmogelijkheid is ontleend aan artikel 15 WRO. Als voorbeeld kan hierbij worden gedacht aan een ontheffing voor overschrijding van een op de plankaart aangegeven bouwblok met een zeker percentage en met inachtneming van bepaalde afstanden, of aan een ontheffing ten behoeve van een ander gebruik dan in het plan is geregeld, mits daarbij geen afbreuk wordt gedaan aan bepaalde milieu-kwaliteitseisen. Aan een dergelijke ontheffing kunnen voorschriften worden verbonden en beperkingen worden gesteld. Het vooraf betrekken van belanghebbenden geldt ook voor de uitoefening van deze ontheffingsbevoegdheid.

Tenslotte wordt onder d de mogelijkheid gehandhaafd nadere eisen te stellen ten aanzien van in het plan omschreven onderwerpen of onderdelen. Hierbij kan gedacht worden aan nadere eisen ten aanzien van de dakhelling bij karakteristieke bebouwing of aan de situering van een bouwwerk binnen een bouwblok. Ook hierbij geldt de eis dat de belanghebbenden bij de voorbereiding moeten worden betrokken.

Afdeling 3.2 Bepalingen omtrent de procedure

Artikel 3.7

In dit artikel wordt het voorbereidingsbesluit geregeld. Oogmerk hiervan is de bescherming van het toekomstige bestemmingsplan. Het besluit geeft de datum van inwerkingtreding aan en heeft vanaf dat moment een bevrozende werking op het bij dat besluit aangegeven gebied (tweede lid). Indien na die datum een aanvraag voor een bouwvergunning wordt ingediend, moet de beslissing daarover worden aangehouden. Indien er sprake is van een weigeringsgrond in het geldende plan, dient de vergunning uiteraard te worden geweigerd.

Ingevolge het derde lid kan bij het voorbereidingsbesluit al op voorhand een aanleg- of sloopvergunningenstelsel in het leven worden geroepen. Artikel 3.3, dat deze vergunningenregimes in het bestemmingsplan regelt, is daarbij van overeenkomstige toepassing. Dit betekent dat bij een dergelijk voorbereidingsbesluit het kader moet worden gegeven waaraan een aanvraag voor een aanleg- of sloopvergunning moet voldoen. Daarop zal immers het besluit moeten worden gebaseerd of de vergunning geweigerd, dan wel aangehouden moet worden.

Het vierde lid schept de mogelijkheid om bij het voorbereidingsbesluit te bepalen dat in het betrokken gebied of een aangewezen gedeelte hiervan het bestaande gebruik van gronden en bouwwerken niet mag worden gewijzigd. Zoals dat voor het instellen van het aanleg- of sloopvergunningenstelsel bij het voorbereidingsbesluit geldt, zo is ook hier het criterium voor het stellen van dit verbod het voorkomen dat het betrokken gebied minder geschikt wordt voor de toekomstige bestemming.

Het voorbereidingsbesluit vervalt een jaar na de inwerkingtreding, tenzij voordien een bestemmingsplan in ontwerp ter inzage is gelegd. In dat geval werkt het besluit, en daarmee de voorbescherming van dat in procedure zijnde plan, door tot dat plan is vastgesteld. Het vervalt echter indien het bestemmingsplan niet binnen de daarvoor gestelde 12 weken na de terinzageligging wordt vastgesteld. Uiteraard vervalt het ook als het desbetreffende bestemmingsplan in werking is getreden.

In het zesde lid, ten slotte, wordt de bekendmaking van het voorbereidingsbesluit geregeld. Extra ten opzichte van de Awb zijn de publicatie in de Staatscourant en de elektronische mededeling. Tegen het voorbereidingsbesluit kan geen beroep worden ingesteld. Het in voorbereiding zijnde wetsvoorstel voor een Invoeringswet bij de nieuwe WRO zal een wijziging van de bijlage bij artikel 8:5 van de Awb bevatten waarbij het voorbereidingsbesluit op de negatieve lijst wordt geplaatst. In verband met de relatief korte werkingsduur van het voorbereidingsbesluit wordt een beroepsprocedure niet zinvol geacht. Het voorbereidingsbesluit dient ter acute bescherming van een gebied voortuitlopend op een bestemmingsplanwijziging, waarop een uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing is en voorts de mogelijkheid van beroep bij de Raad van State openstaat.

Artikel 3.8

Artikel 3.8 bevat de totstandkomingsprocedure van een bestemmingsplan. Hiervoor is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht maatgevend. Op een enkel punt wordt hierop een aanvullende regeling gegeven, en wel waar dit uit een oogpunt van beheersbaarheid en overzichtelijkheid van het planproces zijn nut in de praktijk heeft bewezen.

Eerste lid

Zo wordt in het eerste lid, onder a, voorgeschreven dat de kennisgeving van de terinzagelegging van een ontwerp-bestemmingsplan tevens in de Staatscourant wordt geplaatst en voorts langs elektronische weg wordt verspreid. Dit betekent in de praktijk plaatsing op de website van de gemeente die door een ieder kosteloos kan worden geraadpleegd. Het voorschrift onder b, toezending van het ontwerpplan aan bij het plan in concreto betrokken rijks- en provinciale diensten, waterschapsbesturen en gemeenten, houdt verband met de mogelijkheid voor deze instanties om te kunnen te bezien of hun veelal bovengemeentelijke belangen in het plan genoegzaam zijn geregeld, en zo niet, om hiertegen dan in het geweer te kunnen komen. Het zal hier in de regel gaan om die diensten van rijk en provincie die ook in de provinciale planologische commissie zijn vertegenwoordigd. Deze zullen, gelet op hun taak hun specifieke belangen te behartigen, alert en adequaat moeten kunnen reageren op een ontwerp-bestemmingsplan. Deze regeling moet gezien worden in verband met het derde tot en met zevende lid. Alleen als tijdig zienswijzen worden ingediend zal in voorkomend geval sprake kunnen zijn van acties als bedoeld in het vijfde, zesde of zevende lid, met als rechtsgevolg het niet in werking treden van het vastgestelde plan en de vaststelling van een aangepast bestemmingsplan.

Onder c is een speciale kennisgeving voorgeschreven, waardoor coördinatie mogelijk is van de procedure van een specifiek op spoedige uitvoering gericht plan met de procedure van onteigening ter uitvoering van dat specifieke plan. Indien het bestemmingsplan gronden aanwijst waarvan de bestemming in de naaste toekomst zal worden verwezenlijkt (artikel 3.4), worden de eigenaren en beperkt gerechtigden afzonderlijk in kennis gesteld van dat ontwerpplan en van de daarin opgenomen specifieke aanwijzing. Bij de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing werd het stadsvernieuwingplan al direct als een dergelijk bestemmingsplan aangemerkt. De regeling onder c is een voortzetting van de regeling in artikel 23, tweede lid, van de WRO. Deze afzonderlijke kennisgeving houdt verband met artikel 85 van de onteigeningswet. Blijkens dit artikel kan de gemeenteraad ingeval van onteigening ten behoeve van de uitvoering van dergelijke voor verwezenlijking in de naaste toekomst in aanmerking komende bestemmingen aanstonds tot onteigening overgaan, omdat de betrokken eigenaren en beperkt gerechtigden al persoonlijk in kennis zijn gesteld van dat plan voor de uitvoering waarvan onteigend wordt. Bovendien is in Hoofdstuk 8 geregeld dat het beroep tegen een dergelijk, in de

naaste toekomst uit te voeren plan ook met voorrang wordt behandeld. (artikel 8.2, derde lid).

In onderdeel d wordt, evenals onder vigeur van de WRO het geval is, de mogelijkheid tot het naar voren brengen bij de gemeenteraad van zienswijzen – in aanvulling van de Awb – voor een ieder opengesteld. Onderdeel e, ten slotte, geeft de termijnen waarbinnen de raad tot vaststelling van het plan moet beslissen. De sanctie op termijnoverschrijding is gelegen in het doorbreken van de aanhoudingsplicht voor besluiten omtrent aanlegvergunning (artikel 3.11, derde lid). Voor de bouwvergunning zal bij de Invoeringswet een identieke regeling worden opgenomen.

Tweede lid

Ingevolge het tweede lid zal het bestemmingsplan in de regel binnen twee weken na de datum van vaststelling bekend worden gemaakt. De bekendmaking geschiedt conform de Awb, door terinzagelegging van het besluit, het plan en alle bijbehorende stukken. Ingevolge artikel 6:8, vierde lid, van de Awb vangt de beroepstermijn dan aan op de dag na die van de terinzagelegging. Bovendien moet vóór dat tijdstip dan overeenkomstig artikel 3:44 de mededeling van die terinzagelegging zijn geschied door publicatie in dag- of nieuwsbladen en voorts, ingevolge dit tweede lid, in de Staatscourant en langs elektronische weg.

Na afloop van de beroepstermijn treedt het besluit tot vaststelling van dat plan in werking. Het instellen van beroep als zodanig stuit de inwerkingtreding van het vaststellingsbesluit niet; alleen als tijdens de beroepstermijn bovendien een verzoek om voorlopige voorziening is gedaan, wordt de werking van het vaststellingsbesluit opgeschort tot op dit verzoek is beslist. Bij deze beslissing wordt dan de reikwijdte van de voorlopige voorziening voor het plan aangegeven (artikel 8.4, eerste lid).

Derde lid

Indien door gedeputeerde staten of de VROM-inspecteur zienswijzen zijn ingediend tegen het ontwerpplan en deze niet of niet geheel gegrond zijn verklaard, is het sluitstuk van de procedure anders. Ingevolge het derde lid wordt in dat geval het vaststellingsbesluit in afschrift direct naar gedeputeerde staten en de inspecteur gezonden. De bekendmaking volgt dan – in plaats van binnen twee weken – binnen 6 weken na de datum van vaststelling. Gedeputeerde staten en de inspecteur worden zo in de gelegenheid gesteld te bezien in hoeverre de ongegrondverklaring van hun zienswijzen een zodanig provinciaal- of rijksbelang schaaft dat het treffen van maatregelen is geboden om de inwerkingtreding van dat bestemmingsplan te voorkomen. Hiertoe staan een viertal opties ter overweging, die hierna worden besproken.

Vierde tot en met zevende lid

Allereerst is er de mogelijkheid dat het desbetreffende plan een bestemming of regeling bevat die niet alleen in het kader van dit plan maar van alle plannen die een dergelijke bestemming of regeling bevatten tot ingrijpen aanleiding zal geven. Het uitvaardigen van een verordening of algemene maatregel van bestuur kan dan worden overwogen. Dit is geregeld in het vijfde lid.

Is daarentegen een ingrijpen alleen tegen (een onderdeel van) dit specifieke plan gericht dan zal met een aanwijzing tot aanpassing van het desbetreffende plan kunnen worden volstaan (zesde lid).

Is dit laatste het geval maar wordt bovendien erkend dat het in casu niet om een gemeentelijke aangelegenheid gaat maar om een bovengemeentelijk belang, dan ligt ook een overnemen van de verantwoordelijkheid voor dat planonderdeel in de rede. Het zevende lid voorziet in deze mogelijkheid.

Tenslotte is er uiteraard de mogelijkheid dat van maatregelen wordt afgezien.

Behoudens in dit laatste geval treedt het vaststellingsbesluit (gedeeltelijk) niet in werking, om de ingrijpende overheid de gelegenheid te geven tot het treffen van de geëigend geoordeelde maatregel.

Om te voorkomen dat een dergelijke opschorting langer duurt dan noodzakelijk, is de werking van de afgifte van een verklaring ingevolge het vijfde lid, dat een bepaalde maatregel wordt voorbereid, aan de 6-wekentermijn, bedoeld in het derde lid, gebonden. Bovendien zal de provinciale verordening binnen 6 maanden, en de algemene maatregel van bestuur binnen 9 maanden tot stand moeten komen. In deze laatste termijnen is een periode voor advisering door de Raad van State begrepen.

Voor het geven van een aanwijzing ingevolge het zesde lid geldt een andere regeling. Hier is een korter tijdvak toereikend. Binnen de termijn van 6 weken, bedoeld in het derde lid, moet deze aanwijzing, die in beginsel haar grondslag vindt in de eerder ingediende zienswijze, tot stand kunnen komen. Omdat deze slechts tot de gemeente is gericht kan hier, door de gelijktijdige verklaring dat (door de gemeente) een bestemmingsplan wordt voorbereid, aan dat bestemmingsplan ter uitvoering van die aanwijzing voorbescherming worden geboden.

Ook het zevende lid gaat uit van een verklaring binnen de in het derde lid genoemde termijn, dat een bestemmingsplan zal worden vastgesteld in samenhang met een voorbereidingsbesluit. Komt de verordening, maatregel, aanwijzing of verklaring dat een bestemmingsplan wordt vastgesteld – de beide laatste met voorbereidingsbesluit –, niet binnen de verschillende daarvoor gegeven termijnen tot stand, dan treedt het vaststellingsbesluit alsnog in werking. In het zesde lid is voorts nog voorzien in de mogelijkheid dat de gemeente na een aanwijzing niet tijdig een nieuw plan in ontwerp ter inzage legt en de ingrijpende overheid alsnog aanleiding ziet zelf tot wijziging van het bestemmingsplan over te gaan. De termijnen, bedoeld in het vijfde, zesde en zevende lid, zijn strak gehouden. Als provincies of het rijk niet binnen de gestelde termijnen de vereiste besluiten nemen, kunnen zij de inwerkingtreding van het bestemmingsplan niet tegenhouden. Dit belet de betrokken bestuursorganen overigens niet om na die inwerkingtreding alsnog een regeling, aanwijzing of bestemmingsplan vast te stellen.

De praktijk zal moeten uitwijzen in hoeverre de termijnen die zijn gesteld aan de totstandkoming van de onderscheiden maatregelen, genoegzaam zijn. Bij de eerstkomende evaluatie, bedoeld in artikel 10.10 van de wet, zal hieraan dan ook de nodige aandacht worden geschonken.

Afdeling 3.3 Bepalingen omtrent uitvoering en afwijking

Paragraaf 3.3.1 Aanlegvergunning

Artikel 3.9

In dit artikel zijn de weigeringsgronden voor de aanlegvergunning limitatief en imperatief vastgelegd. Niet is opgenomen strijd met een aanwijzing tot vaststelling van een bestemmingsplan. Deze is immers tegen de gemeente gericht. De aanwijzing kan nog de nodige beleidsruimte aan de gemeente laten. Zij heeft geen rechtstreekse werking jegens de burger. Als het instruerende bestuursorgaan aan de verwerking van de aanwijzing door de gemeente in haar bestemmingsplan een voorbescherming wil geven, moet het gelijktijdig met het geven van de aanwijzing een voorbereidingsbesluit nemen, waarbij in een aanlegvergunningenregime wordt voorzien. De beslissing op de aanvraag zal dan moeten worden aangehouden.

Tweede tot en met vijfde lid

Het tweede lid regelt de mogelijkheid dat ter bescherming van het belang waarvoor het vergunningstelsel is ingevoerd voorschriften aan de vergunning worden verbonden. Ook kan de vergunning onder beperkingen worden verleend.

Indien de aanvraag betrekking heeft op een beschermd stads- of dorpsgezicht als bedoeld in de Monumentenwet 1988, wordt advies ingewonnen van de Rijksdienst voor de Monumentenzorg. In verband hiermede is de beslistermijn voor burgemeester en wethouders in artikel 3.11, eerste lid, gesteld op ten hoogste 6 weken.

Het vierde lid is ontleend aan artikel 44, vierde lid, WRO: de vergunning treedt pas na afloop van 6 weken na de bekendmaking in werking.

Oogmerk hiervan is rekening te kunnen houden met een mogelijke bezwarenprocedure en een verzoek om voorlopige voorziening. Het gebruikmaken van een aanlegvergunning kan immers tot onomkeerbare gevolgen leiden. Door de uitgestelde inwerkingtreding kan dit effect in voorkomend geval door adequaat optreden van de inspecteur, de in het derde lid genoemde rijksdiensten of andere belanghebbenden worden voorkomen. In artikel 8.4, tweede lid, is om deze reden voorzien in verdere opschorting van de werking van het besluit indien een verzoek om voorlopige voorziening is gedaan en nog niet afwijzend op dit verzoek is beslist. Het vijfde lid houdt verband met de regeling omtrent overdraagbaarheid van de bouwvergunning in de gemeentelijke bouwverordening, neergelegd in artikel 8, tweede lid, onder g, van de Woningwet. Het is de bedoeling dat in de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in het vijfde lid, de regeling van de overdraagbaarheid van de aanlegvergunning – en tevens die van de sloopvergunning, op grond van 3.13, achtste lid, – met de overdraagbaarheid van de bouwvergunning inhoudelijk wordt geharmoniseerd.

Artikel 3.10

Als het bestemmingsplan voorziet in voorlopige bestemmingen met bijbehorende regels ingevolge artikel 3.2, kan van die regels ook een voorlopig aanlegvergunningstelsel deel uitmaken. De vergunning wordt dan verleend voor de periode waarvoor de voorlopige bestemming geldt. Na afloop van dat tijdvak, dat maximaal 5 jaar kan bedragen, moet de vergunninghouder of zijn rechtsoptvolger het werk of de werkzaamheid staken, verwijderen of anderszins met het bestemmingsplan in overeenstemming brengen. Hij is hiertoe *ex lege* verplicht, maar heeft wel de keuze tussen de verschillende maatregelen.

Artikel 3.11

Dit artikel regelt de gang van zaken met betrekking tot de aanvraag van een aanlegvergunning.

In het eerste lid is de beslistermijn opgenomen: 6 weken na ontvangst van de aanvraag.

Het tweede lid regelt de verplichting om, bij afwezigheid van een weigeringsgrond, de beslissing omtrent de aanvraag aan te houden indien vóór de datum van ontvangst van de aanvraag een voorbereidingsbesluit is genomen dan wel een bestemmingsplan in ontwerp ter inzage is gelegd.

Ingevolge het derde lid duurt deze aanhouding vervolgens tot de looptijd van het voorbereidingsbesluit is verstreken of het in procedure zijnde bestemmingsplan in werking is getreden. Als echter de termijn voor vaststelling van het plan ingevolge artikel 3.8, eerste lid, onder e, of voor terinzagelegging na de vaststelling ingevolge artikel 3.8, tweede of derde lid, wordt overschreden, vervalt de aanhoudingsplicht op de datum van overschrijding en zal de aangevraagde vergunning moeten worden verleend.

In het derde lid is voor de daarin onderscheiden gevallen aangegeven tot welk moment de aanhouding duurt.

Het vierde lid ziet op de situatie dat het gebied waarvoor een aanlegvergunning wordt gevraagd, begrepen is in een aangewezen beschermd stads- of dorpsgezicht waarvoor nog geen adequaat bestemmingsplan geldt. Ingevolge artikel 35 van de Monumentenwet 1988 moet immers na een dergelijke aanwijzing een tot bescherming van dat gezicht strekkend bestemmingsplan worden vastgesteld, tenzij het geldende bestemmingsplan al in die bescherming voorziet. Deze aanhouding duurt dan, ingevolge het vijfde lid, tot de inwerkingtreding van dat beschermende plan. Eventuele overschrijding van de termijnen voor vaststelling en bekendmaking van dat beschermend plan wordt derhalve niet getroffen door het vervallen van de aanhoudingsplicht in verband met het belang van het beschermde stads- of dorpsgezicht.

Artikel 3.12

Indien blijkt dat de houder van de aanlegvergunning door eigen toedoen ten onrechte een vergunning heeft verkregen, geen gebruik maakt van de vergunning, het gebruik staakt of handelt in strijd met de aan de vergunning verbonden voorschriften of beperkingen, kan de vergunning worden ingetrokken. Het gaat hier om een handelen of nalaten door de vergunninghouder dat hem kan worden verweten. In zoverre is er weinig nieuws. Daarnaast is in het artikel het geval opgenomen dat de vergunning onherroepelijk is verleend terwijl deze op grond van artikel 3.9, eerste lid, had moeten worden geweigerd, danwel op grond van artikel 3.11, tweede of vierde lid, had moeten worden aangehouden. De tussenkomst van de rechter kan geen baat meer brengen. In dat geval zal veelal sprake zijn van een gedeelde verantwoordelijkheid voor de onjuiste verlening, tussen het bevoegde bestuursorgaan en de aanvrager.

Burgemeester en wethouders, of in voorkomend geval gedeputeerde staten of de Minister, zijn bevoegd de vergunning in te trekken en burgemeester en wethouders hebben vervolgens de, in de zorgplicht voor de bestuursrechtelijke handhaving (artikel 7.1 van het wetsvoorstel) verdisconteerde plicht voor zover nodig handhavend op te treden. Zijn burgemeester en wethouders of gedeputeerde staten niet genegen tot intrekking over te gaan, doch acht de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer intrekking niettemin aangewezen, dan kan de Minister van zijn vorderingsbevoegdheid, neergelegd in artikel 7.6 gebruikmaken. Verwezen wordt naar de toelichting bij artikel 7.6.

Alvorens de vergunning wordt ingetrokken dienen burgemeester en wethouders ingevolge artikel 4:8 van de Awb de vergunninghouder hierover te horen.

Voor datgene wat, toegestaan door de verlening van de vergunning, nog niet is uitgevoerd geldt een verbod; de vergunning is immers ingetrokken. Voor datgene wat wel is uitgevoerd maar in afwijking van of in strijd met de voorschriften of beperkingen is verricht, geldt dat de overtreder de feitelijke toestand in de oorspronkelijke staat dient te herstellen. In de toelichting bij artikel 7.7 wordt nader ingegaan op de handavingsaspecten.

Het is de bedoeling dat in de Invoeringswet voor de intrekking van de bouwvergunning een vergelijkbare bepaling in de Woningwet wordt opgenomen.

Paragraaf 3.3.2 Sloopvergunning

Artikel 3.13

Voor het geval dat bij het bestemmingsplan ingevolge artikel 3.3 een gebied is aangewezen waarvoor het sloopregime geldt, geven de artikelen

3.13 en 3.14 regels voor de besluitvorming omtrent de sloopvergunning. Deze zijn ontleend aan de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing. Blijkens het eerste lid is in een dergelijk gebied geen vergunning nodig voor het treffen van voorzieningen en het aanbrengen van verbeteringen aan bouwwerken waartoe burgemeester en wethouders hebben aangeschreven. Evenmin is daar een sloopvergunning vereist voor bouwwerken waarvoor geen bouwvergunning is vereist.

Het tweede en derde lid geven de gronden voor weigering van de sloopvergunning in bedoeld gebied.

In het tweede lid is de mogelijkheid neergelegd, een koppeling te maken met een aan te vragen bouwwerk ter vervanging van het te slopen bouwwerk. Het gaat hier om een bouwwerk waarvoor de vergunning nog niet is aangevraagd, maar waarvoor een aanvraag in beginsel voor inwilliging in aanmerking komt. Dit betekent dat zolang nog geen voor inwilliging vatbare bouw aanvraag is ontvangen de sloopvergunning mag worden geweigerd. Dat brengt mee dat ook wanneer de bouwvergunning niet wordt (mag worden) verleend de sloopvergunning mag worden geweigerd. Door deze koppeling aan te brengen kan het ontstaan van braakliggende terreinen tussen bestaande bebouwing worden voorkomen. Het derde lid geeft een aantal harde weigeringsgronden: in geval van een monument, van de afwezigheid van een (monumenten-)sloopvergunning of van strijd met de eisen ingevolge een provinciale verordening of een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in hoofdstuk 4.

In het vierde lid is voor de sloop van woonketen of bouwwerken behorend tot een beschermd stads- of dorpsgezicht aangesloten bij de desbetreffende regeling in de Woningwet voor een bouwvergunningaanvraag. Het gaat hier om de mededeling aan de inspecteur bij sloop van een woonkeet, om de mededeling aan de Rijksdienst voor de Monumentenzorg bij een monument en om de gang van zaken bij onvolledigheid van de ingediende aanvraag.

De aanvraag voor een sloopvergunning kan worden aangehouden als voor de vervangende bouw al wel een aanvraag is ingediend maar hierop nog niet onherroepelijk is beslist, zo wordt in vijfde lid bepaald. De looptijd van de aanhouding is dan gekoppeld aan het onherroepelijk worden van het besluit over de bouwvergunning.

Op grond van het zesde lid kunnen ook aan een sloopvergunning voorschriften worden verbonden; deze vergunning kan eveneens onder beperkingen worden verleend.

In het zevende lid is naar analogie van artikel 3.9, vierde lid, voorzien in uitgestelde inwerkingtreding van het besluit. Ter voorkoming van onomkeerbare gevolgen is ook voor de sloopvergunning in artikel 8.4, tweede lid, voorzien in verdere opschorting van de werking van het besluit indien een verzoek om voorlopige voorziening is gedaan en nog niet afwijzend op dit verzoek is beslist.

Tenslotte wordt ingevolge het achtste lid bij algemene maatregel van bestuurde overdraagbaarheid van sloopvergunning geregeld. Verwezen wordt naar hetgeen daarover bij artikel 3.9, vijfde lid, is opgemerkt.

Artikel 3.14

Voor de intrekking van de sloopvergunning gelden dezelfde criteria als voor intrekking van de aanlegvergunning in artikel 3.12.

Paragraaf 3.3.3 Ontheffingen

Artikel 3.15

In dit artikel wordt de tijdelijke ontheffing van het bestemmingsplan geregeld. De ontheffing van het geldende plan wordt toegestaan voor een bepaald tijdvak, dat maximaal vijf jaar kan bedragen. Deze voortzetting van het oude artikel 17 van de WRO is nog iets stringenter geclausuleerd door de woorden «met het oog op een tijdelijke behoefte» nu ook in de

wet zelf op te nemen. Als er geen sprake is van een voorziening in een tijdelijke behoefte is er geen ruimte toepassing te geven aan dit artikel. De ontheffingsmogelijkheid kan bij het plan zelf worden uitgesloten. Denkbaar is immers dat bepaalde bestemmingen zich niet met een ontheffing, hoe tijdelijk ook, laten verenigen.

Dit artikel kan bijvoorbeeld worden toegepast ten behoeve van noodvoorzieningen in nieuwe uitbreidingsgebieden, of na calamiteiten, zoals noodwinkels of noodscholen, waarbij veelal ook het bouwwerk zelf een tijdelijk karakter heeft. Toepassing is ook mogelijk ten behoeve van tijdelijk gebruik van gebouwen die een permanent karakter hebben, bijvoorbeeld voor opvang van asielzoekers in een kazerne of een klooster voor een korte periode.

Na afloop van de termijn waarvoor de ontheffing is verleend, is de houder van de ontheffing verplicht de met het bestemmingsplan strijdige situatie ongedaan te maken. Hij heeft daarbij de keuze tussen herstel in de vorige toestand en het in overeenstemming brengen met het geldende bestemmingsplan. Laat hij dit na dan is hij in overtreding en kan daartegen zowel strafrechtelijk als bestuursrechtelijk worden opgetreden.

Is de gemeente van mening dat de praktijk niettemin een langere instandhouding van de afwijking vergt dan oorspronkelijk bij afgifte van de ontheffing kon worden voorzien, dan zal zij de consequentie hiervan moeten trekken en het geldende bestemmingsplan tijdig moeten herzien. Dat wil zeggen, dat de afwijking vóór ommekomst van de 5-jarentermijn hetzij als voorlopige hetzij als definitieve bestemming moet worden geëgaliseerd.

Anders dan bij artikel 3.16 is niet voorzien in de mogelijkheid van overdraagbaarheid van de tijdelijke ontheffing.

Artikel 3.16

Dit artikel heeft het oog op de zogenaamde «buitenplanse» ontheffing (in tegenstelling tot de «binnenplanse» ontheffing ingevolge artikel 3.6, eerste lid, onder c) Bij algemene maatregel van bestuur zullen de gevallen worden opgesomd, waarvoor deze kan worden verleend. Beoogd wordt in die maatregel onder meer aan te sluiten bij de regeling die op grond van het artikel 19, derde lid, van de WRO is opgenomen in artikel 20 van het Besluit ruimtelijke ordening 1985, de zogenaamde «kruimelgevallenregeling». Voorts zal worden bezien in hoeverre ook de door de provincies op basis van artikel 19, tweede lid, van de WRO aangewezen gevallen in de regeling kunnen worden geïntegreerd.

In het derde lid wordt de mogelijkheid geopend om regels te stellen omtrent de overdraagbaarheid van de ontheffing. Zonder deze zou de ontheffing uitsluitend aan de aanvrager/houder van de ontheffing zijn toegestaan, en is overdracht aan een rechtsopvolger niet mogelijk.

Artikel 3.17

De procedure die bij toepassing van de artikelen 3.15 of 3.16 moet worden gevolgd, is opgenomen in artikel 3.17. In elk geval moet de uitgebreide voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb worden gevolgd. In aanvulling hierop is de termijn voor het principe-besluit op de aanvraag bepaald op vier weken na ontvangst van de aanvraag (eerste lid). Indien hierbij is besloten de aanvraag niet te weigeren maar een besluit omtrent de gevraagde ontheffing in voorbereiding te nemen, is de termijn voor het nemen van de finale beslissing na de terinzagelgiging van de stukken opnieuw vier weken.

Artikel 3.18

In dit artikel is de regeling van artikel 20 WRO overgenomen: als geen vergunning is vereist blijft het toetsingskader voor weigering van die vergunning, waaronder het bestemmingsplan, ook buiten toepassing.

Artikel 3.19

Indien provinciale belangen daartoe aanleiding geven kunnen provinciale staten een bestemmingsplan vaststellen. In het algemeen deel van deze memorie van toelichting onder punt 4.2. zijn hieraan ampele overwegingen gewijd. Het is, naast de bevoegdheid tot het stellen van algemene regels en het geven van aanwijzingen opgenomen in hoofdstuk 4, Algemene regels en specifieke aanwijzingen, de derde mogelijkheid voor de provincie om haar ruimtelijk beleid door te laten werken op gemeentelijk niveau. De bevoegdheid moet dan ook in die context worden gezien.

Uitgangspunt daarbij is een goede doorwerking van het provinciaal ruimtelijke beleid met betrekking tot bovengemeentelijke belangen, dat voor een ieder bindend moet worden vastgelegd en waarvoor de provincie de verantwoordelijkheid zelf wil blijven dragen. Anders dan bij de aanwijzing, waar het vaststellen van het bestemmingsplan aan de gemeente blijft, wordt hier de eigen bestemmingsplanbevoegdheid gebruikt, met uitsluiting van die van de gemeente. Het is overigens ook denkbaar dat de provincie hier de verantwoordelijkheid eerst overneemt nadat gebleken is dat de gemeente niet bereid of in staat is aan een eerdere aanwijzing gehoor te geven.

De bestemmingsplanbevoegdheid wordt geheel door de provincie uitgeoefend; dit betreft zowel de voorbereiding als de vaststelling van het plan. Daarnaast kan de provincie ook de uitvoering van het plan aan zich houden. Dit zal dan expliciet moeten worden bepaald. Dit zal in voorkomend geval voor een bepaalde periode nodig zijn en wel tot dat provinciaal beleid is uitgevoerd. Daarna zal er in de regel geen aanleiding zijn voor een langer voortduren van de uitsluiting van de gemeentelijk bevoegdheid. Bij het plan wordt dat tijdstip aangegeven, zodat dit voor een ieder duidelijk is. Indien bij het plan niet anders is bepaald behouden burgemeester en wethouders de uitvoeringsbevoegdheid.

Anders dan in artikel 3.24, waar de uitvoering van een ruimtelijk investeringsproject van provinciaal belang maatgevend is voor de toepassing van de provinciale coördinatieregeling, staat bij artikel 3.19 het bestemmingsplan en de vastlegging van het provinciaal ruimtelijk beleid op bestemmingsplanniveau centraal. Het zal dan ook eerder gaan om beheersplannen en in elk geval niet om een plan met een sterk op een gecoördineerde uitvoering gerichte aanpak.

Artikel 3.20

Dit artikel bevat de regeling voor de overname van de bestemmingsplanbevoegdheid door de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer in geval van een nationaal belang. Uitgangspunt hierbij is een goede doorwerking van het nationaal ruimtelijk beleid.

Indien het nationaal ruimtelijk beleid doorwerking op bestemmingsplanniveau vergt en de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer de verwezenlijking hiervan expliciet tot zijn verantwoordelijkheid rekent, zal hij overgaan tot toepassing van artikel 3.20.

De bevoegdheid kan voorts worden uitgeoefend in gevallen waarin op gemeentelijk (of eventueel provinciaal) niveau sprake is van een zekere terughoudendheid om een bepaald ruimtelijk relevant vraagstuk (tijdig) in een bestemmingsplan te (doen) regelen na een eerder gegeven aanwijzing.

De bestemmingsplanbevoegdheid van de gemeente wordt door de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer overgenomen zowel wat betreft de voorbereiding als wat betreft de vaststelling van het plan. In beginsel blijft de uitvoeringsbevoegdheid ten aanzien van het plan bij burgemeester en wethouders, tenzij bij het plan is bepaald dat de minister deze bevoegdheid overneemt.

Ook hier geldt dat in de regel de overname van de uitvoerings-

bevoegdheid voor een bepaalde periode nodig zal zijn en dat er daarna geen aanleiding meer zal zijn voor een langer voortduren van de bevoegdheid. Bij het plan wordt dat tijdstip aangegeven, zodat dit voor een ieder duidelijk is.

Zie voorts het algemeen deel van de toelichting onder punt 4.2., en de toelichting op artikel 3.19.

Afdeling 3.5 Coördinatie bij verwezenlijking van ruimtelijk beleid

Deze afdeling is ontleend aan de regeling, voorgesteld in het wetsvoorstel voor invoering van een rijksprojectenprocedure (Kamerstukken I 2002/03, 27 178). Zij is bovendien uitgebreid met een regeling ter zake voor de gemeente en voor de provincie.

De regeling van de rijksprojectenprocedure ging uit van een procedure in drie modules: startmodule, projectbesluitmodule en uitvoeringsmodule. De startmodule was altijd nodig; daarbij werd onder meer aangegeven of de projectbesluitmodule dan wel de uitvoeringsmodule zou worden toegepast, of beide modules. Bovendien konden de tweede en derde module in tijd gecombineerd worden toegepast. Het projectbesluit fungeerde onder meer als voorbereidingsbesluit en als vrijstelling ingevolge artikel 19 WRO.

In de Wro heeft het bestemmingsplan een centrale plaats; projecten zijn in omvang beperkte onderdelen van het ruimtelijk beleid, die in een bestemmingsplan worden vastgelegd. In verband hiermee is een aanmerkelijke deregulering van deze modules mogelijk ten opzichte van die voorzien bij de rijksprojectenprocedure.

Paragraaf 3.5.1 Gemeentelijke coördinatieregeling

Deze paragraaf voorziet in de gemeentelijke tegenhanger van de rijksprojectenprocedure ten behoeve van gemeentelijke ruimtelijke investeringsprojecten. Voor de gemeente is met name van belang dat de bij die projectprocedure voorziene modules een gecoördineerde en synchroon verlopende toepassing van bestemmingsplan en uitvoeringsbesluiten mogelijk maken. Zie ook het algemeen deel van deze toelichting onder 5.1.3.

Artikel 3.21

In dit artikel is de gemeentelijke variant van de in artikel 3.26 vastgelegde startmodule voor het rijk opgenomen.

De gemeenteraad kan met zoveel woorden bepalen dat op de besluitvorming over de verwezenlijking van een onderdeel van gemeentelijk ruimtelijk beleid de procedure van de totstandkoming van een bestemmingsplan ingevolge artikel 3.8 én de procedure van de voor de verwezenlijking daarvan benodigde uitvoeringsbesluiten ingevolge de artikelen 3.22 en 3.23 van toepassing is, dan wel dat een van beide procedures zal worden toegepast. Ook kan hij in meer algemene termen aangeven voor welke gevallen of categorieën van gevallen de raad gecoördineerde besluitvorming nodig acht.

Aan een aparte projectbesluitmodule, zoals de rijksprojectenprocedure thans kent, is geen behoefte meer nu het projectbesluit is vervangen door het bestemmingsplan. Ter verwezenlijking van een onderdeel van het gemeentelijk ruimtelijk beleid stelt de raad een bestemmingsplan vast, dat sterk op verwezenlijking is gericht. Op dit bestemmingsplan is uiteraard het bepaalde in de afdelingen 3.1 tot en met 3.3 van toepassing. Desgewenst kan dan ook artikel 3.7 worden toegepast.

In de toelichting op het plan zal onder meer de wijze worden beschreven, waarop het desbetreffende onderdeel zal worden verwezenlijkt, alsmede de gevolgen van die verwezenlijking voor de daarbij betrokken belangen. Het zal in de praktijk dan ook veelal gaan om een bestemmingsplan als

bedoeld in artikel 3.4. Voor een toelichting over de gevolgen van deze samenloop, versnelde behandeling van het beroep en versnelde oontegening, wordt verwezen naar de toelichting op artikel 3.4.

Als een dergelijk plan een milieu-effectrapportage vereist, wordt bij de startnotitie van die rapportage al een globale beschrijving gegeven van de voor het milieu relevante gevolgen van de verwezenlijking van het betrokken onderdeel van het gemeentelijk ruimtelijk beleid.

Artikelen 3.22

De artikelen 3.22 en 3.23 bevatten de uitvoeringsmodule.

In artikel 3.22, eerste lid, is geregeld dat de uitvoeringsbesluiten ter verwezenlijking van het bestemmingsplan, bedoeld in artikel 3.20, gecoördineerd door burgemeester en wethouders kunnen worden voorbereid. Het gaat hierbij in eerste aanleg om aanvragen voor besluiten omtrent verlening van vergunningen en afgifte van andere toestemmingen die door de gemeente zelf worden genomen. Besluiten op aanvraag derhalve; maar ook ambtshalve te nemen besluiten lenen zich voor deze coördinatie. Ten aanzien van besluiten van andere bestuursorganen kan om medewerking ten behoeve van die coördinatie worden verzocht. Zo zullen burgemeester en wethouders en het bevoegd gezag gezamenlijk de termijnen bepalen voor toezending van het ontwerp voor die uitvoeringsbesluiten en voor het nemen van die besluiten (derde lid, onder c en e).

Het tweede lid geeft burgemeester en wethouders de bevoegdheid aanvragen voor bedoelde uitvoeringsbesluiten zo nodig ook zelf in te dienen bij de desbetreffende bevoegde bestuursorganen.

In het derde lid is op de voorbereiding van die besluiten de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van de Awb van toepassing verklaard, met enkele aanvullingen in verband met de beoogde mogelijkheid tot parallelschakeling en coördinatie.

Artikel 3.23

Gelijktijdige bekendmaking van de uitvoeringsbesluiten en het vastgestelde bestemmingsplan is van belang om ook de beroepstermijn en de behandeling van eventueel ingestelde beroepen te kunnen stroomlijnen. In de artikelen 8.2, eerste lid, onder d, en 8.3, eerste lid, onder a en b, zijn hiervoor de nodige regels opgenomen.

Paragraaf 3.5.2 Provinciale coördinatieregeling

Artikel 3.24

Indien een concreet provinciaal ruimtelijk investeringsproject in een bestemmingsplan zijn plaats moet krijgen, en een concrete aanpassing van het bestemmingsplan, gericht op verwezenlijking van dat investeringsproject, vergt, kan de provincie besluiten voor de verwezenlijking van dat onderdeel van het provinciaal ruimtelijk beleid paragraaf 3.5.2 toe te passen.

Dit besluit kan worden aangemerkt als de zogenaamde startmodule.

Hierbij wordt aangegeven of de provincie ten behoeve van de verwezenlijking van het beoogde onderdeel van het provinciaal beleid een bestemmingsplan zal vaststellen (eerste lid, onder a) en in samenhang hiermee de nodige uitvoeringsbesluiten gecoördineerd zal voorbereiden, nemen en bekendmaken (eerste lid, onder c). Zij kan daarbij ook aangeven dat zij uitsluitend hetzij dat bestemmingsplan zal vaststellen, hetzij die uitvoeringsbesluiten zal voorbereiden, nemen en bekendmaken (eerste lid, onder b).

Als het startbesluit aangeeft dat de bestemmingsplanprocedure zal worden gevolgd, gaat het hierbij om een sterk op uitvoering gericht bestemmingsplan. Deze uitvoering staat voorop. Ter wille van die uitvoering is voorzien in een regeling voor gecoördineerde aanpak van de beno-

digde uitvoeringsbesluiten, het vorderen van medewerking hieraan en eventueel de overname van de desbetreffende bevoegdheid. De redactie van het eerste lid voorziet er ook in dat provinciale staten meer in algemene zin aangeven voor welke gevallen of categorieën van gevallen zij gecoördineerde besluitvorming nodig achten. Het tweede lid voorziet in de mogelijkheid medewerking van andere bestuursorganen ten behoeve van een goede coördinatie te vorderen. In het derde lid is geregeld dat, als bij het startbesluit is bepaald dat de procedure met betrekking tot de uitvoeringsbesluiten zal worden gevolgd, gedeputeerde staten met de uitvoering daarvan zijn belast voor zover de bevoegdheid hiertoe niet bij bestuursorganen van het rijk berust. Het vierde lid voorziet in de totstandkomingsprocedure van uitvoeringsbesluiten, al dan niet in samenhang met de bestemmingsplanprocedure en de indeplaatstreding, bij de totstandkoming van het bestemmingsplan, van provinciale- en gedeputeerde staten voor de raad onderscheidenlijk burgemeester en wethouders. Door de vantoepassingverklaring van de procedure beschreven in de artikelen 3.22 en 3.23 worden deze gecoördineerde besluiten ook gelijktijdig bekendgemaakt. Dit is van belang om ook de beroepstermijn en eventuele behandeling van beroepen te kunnen stroomlijnen. Zie hiervoor de artikelen 8.2, eerste lid, onder d, en 8.3 eerste lid, onder a en b. Het vijfde lid is overgenomen uit het wetsvoorstel rijksprojectenprocedure. Met de bepaling wordt verzekerd dat in een zo vroeg mogelijk stadium inzicht wordt gegeven in de verschillende belangen die zijn betrokken bij het project dat met de gecoördineerde besluitvormingsprocedure wordt uitgevoerd. Door de startnotitie mer te verbreden worden vanaf de aanvang van de besluitvormingsprocedure ook de andere gevolgen dan alleen de milieugevolgen in kaart gebracht. Een vergelijkbare regeling is in artikel 3.26, vijfde lid, opgenomen voor de verwezenlijking van nationaal ruimtelijk beleid.

Artikel 3.25

Het eerste lid regelt dat indien niet is bepaald dat gedeputeerde staten de bevoegdheid tot het voorbereiden en nemen van uitvoeringsbesluiten hebben overgenomen van de in eerste aanleg bevoegde organen, dat college niettemin de beslissing kan nemen als de in eerste aanleg bevoegde organen niet of niet tijdig overeenkomstig de aanvraag besluiten. Ditzelfde is het geval als de bevoegde organen wel (tijdig) een besluit hebben genomen maar dit besluit naar het oordeel van gedeputeerde staten wijziging behoeft. Uiteraard besluiten gedeputeerde staten pas zelf als er tevoren overleg is geweest met het in eerste aanleg bevoegde orgaan.

Niet of niet tijdig beslissen overeenkomstig de aanvraag, dan wel het nemen van een onwelgevallig besluit, kan zich in drie situaties voordoen. In de eerste situatie wordt in het geheel niet beslist. In de tweede situatie wordt wel een besluit genomen, maar staat dat een goede uitvoering van het betrokken planonderdeel in de weg: een besluit tot weigering of aan het besluit verbonden belemmerende voorschriften. In de derde situatie wordt wel een besluit genomen, maar ondergaat dit nadien een wijziging. Het tweede lid, ten slotte, regelt de overheveling van leges indien gedeputeerde staten de beslissingsbevoegdheid overnemen.

Paragraaf 3.5.3 Rijkscoördinatieregeling

Artikel 3.26

Wat hiervoor bij artikel 3.24 is opgemerkt omtrent het startbesluit van de provincie geldt in hoofdlijnen ook voor het startbesluit van het rijk. Wel is hier in navolging van de regeling van de rijksprojectenprocedure ook de wet als startmodule gehandhaafd. Bovendien is er een onderscheid op het punt van het verantwoordelijke orgaan: op rijksniveau is dit in eerste

aanleg de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, tenzij een andere minister als eerstverantwoordelijke minister wordt aangewezen. Deze aangewezen minister treedt dan voor de totstandkoming van het bestemmingsplan in de plaats van burgemeester en wethouders en voorts gezamenlijk met de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer in de plaats van de gemeenteraad. De aangewezen minister is voorts het tot uitvoering bevoegde orgaan bij toepassing van de uitvoeringsmodule indien bij het startbesluit een in eerste aanleg verantwoordelijk bestuursorgaan wordt uitgesloten. Het startbesluit wordt toegezonden aan de Tweede Kamer, die daarmee met zoveel woorden moet instemmen. Als de Tweede Kamer niet binnen vier weken na toezending tot agendering van het besluit is overgegaan wordt aangenomen dat deze heeft ingestemd. Zie voorts de toelichting op artikel 3.24.

Artikel 3.27

Dit artikel is nagenoeg gelijklopend aan artikel 3.25. Het belangrijkste verschil is gelegen in het eerste lid, de vordering van medewerking, en in het vierde lid, het in voorkomend geval overnemen van de beslissingsbevoegdheid, beide op rijksniveau. De aangewezen minister neemt de beslissing dan in overeenstemming met de minister wie het mede aangaat.

Afdeling 3.6 (Nadere) regels

Artikel 3.28

Tenslotte bevat dit hoofdstuk de delegatie naar een algemene maatregel van bestuur van de regeling van de vormgeving en inrichting van bestemmingsplannen, alsmede nadere regels omtrent de inhoud daarvan. In de tweede volzin is de mogelijkheid geopend regels te stellen omtrent de inhoud van de bij een plan behorende toelichting. Zaken als rapportageverplichtingen omtrent verricht onderzoek en gevoerd overleg ter voorbereiding van het bestemmingsplan kunnen daarbij worden geregeld, zoals bijvoorbeeld ter zake van de watertoets.

Ook hiervoor zal het huidige Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 een voorbeeldrol vervullen.

Hoofdstuk 4 Algemene regels en specifieke aanwijzingen

Afdeling 4.1 Algemene regels en aanwijzingen van de provincie

Artikel 4.1

Dit artikel voorziet in de mogelijkheid bij een provinciale planologische verordening regels te stellen omtrent de inhoud van een (gemeentelijk-)bestemmingsplan. In het artikel is voor alle duidelijkheid tot uitdrukking gebracht dat provinciale staten hun verordenende bevoegdheid ook aan gedeputeerde staten kunnen delegeren. Daarmee wordt beoogd zeker te stellen dat artikel 152 van de provinciewet niet in stelling wordt gebracht om het bestaan van deze bevoegdheid aan te vechten.

Zoals al uitvoerig in het algemeen deel van deze memorie van toelichting onder 4.2 en in het bijzonder onder 4.2.1 is uiteengezet, is dit een van de maatregelen die de provincie ten dienste staan om te sturen op onderdelen van het provinciaal beleid waarvoor zij zich verantwoordelijk acht. Uitgangspunt voor de verordening is de goede ruimtelijke ordening van bovengemeentelijke aard die provinciale bemoeienis met de inhoud van bestemmingsplannen noodzakelijk maakt. Het gaat hierbij om maatregelen van de provincie met een algemeen karakter, gericht op alle gemeenten in de provincie, een aantal daarvan, speciale gebieden in een aantal gemeenten of categorieën van gebieden.

De betrokken gemeenten dienen in beginsel binnen een jaar, tenzij de

verordening hiervoor een andere termijn geeft, hun bestemmingsplannen aan te passen aan de verordening. De verordening werkt intussen rechtstreeks in die zin dat zij zolang de bestemmingsplannen nog niet zijn aangepast, een weigeringsgrond oplevert voor bouw-, aanleg- of sloopvergunningen. De regeling hiervan voor de aanlegvergunning is opgenomen in artikel 3.9, eerste lid, onder c; voor de sloopvergunning is zij te vinden in artikel 3.13, derde lid, onder b. Een gelijklopende regeling voor de bouwvergunning zal bij de Invoeringswet in de Woningwet worden opgenomen.

In het vierde lid is de mogelijkheid opgenomen dat vooruitlopend op een verordening al een voorbescherming van de daarin te regelen onderwerpen wordt bewerkstelligd; een met het voorbereidingsbesluit voor een bestemmingsplan vergelijkbare situatie. De regeling ter zake in artikel 3.7 op het punt van gebiedsaanwijzing, inwerkingtreding, mogelijke koppeling van aanleg-of sloopregime en de daarbij behorende uitvoeringsbepalingen, bevroering van het bestaande gebruik en bekendmaking, zijn dan ook van overeenkomstige toepassing verklaard. Gedeputeerde staten treden in plaats van burgemeester en wethouders op als bevoegd orgaan. Burgemeester en wethouders blijven in die situatie alleen bevoegd als dat met zoveel woorden daarbij wordt bepaald.

Een dergelijke periode van voorbescherming is in tijdsduur gelimiteerd. Naar verwachting zal een provinciale verordening binnen een half jaar in werking kunnen treden. De duur van de voorbescherming is dan ook bepaald op zes maanden.

Artikel 4.2

Dit artikel regelt de aanwijzing. De aanwijzing kan worden toegesneden op concrete gevallen, vergelijkbaar met de situatie bij de aanwijzing ingevolge artikel 37 WRO. Anders dan de laatste heeft de hierbedoelde aanwijzing niet het karakter van ultimum remedium. Zoals ook al in het algemeen deel is opgemerkt, is de aanwijzing nieuwe stijl een regulier instrument dat primair bedoeld is voor kaderstelling vooraf. Gedeputeerde staten geven bij de aanwijzing voorschriften omtrent de inhoud van het plan. Alvorens de beschikking te geven wordt in beginsel met de gemeente overlegd en worden provinciale staten van het voornemen in kennis gesteld. Bij de beschikking wordt de termijn bepaald binnen welke de gemeente het bestemmingsplan overeenkomstig de aanwijzing moet vaststellen. Deze termijn kan maximaal een jaar bedragen.

Het derde lid maakt het mogelijk dat gedeputeerde staten, ter voorbescherming van het door de gemeente overeenkomstig hun aanwijzing vast te stellen plan, een voorbereidingsbesluit als bedoeld in artikel 3.7 nemen. Een dergelijk door gedeputeerde staten genomen voorbereidingsbesluit wordt geacht door de gemeenteraad te zijn vastgesteld. De uitvoering van een mogelijk daarbij te geven aanleg- of sloopregime blijft dan ook bij burgemeester en wethouders.

De aanwijzing als zodanig kan niet worden aangevochten; wel kunnen bij de totstandkoming van het bestemmingsplan, waarin de aanwijzing is uitgevoerd, zienswijzen kenbaar worden gemaakt die met name betrekking hebben op het desbetreffende plan of plangedeelte, waarop de aanwijzing betrekking had. Indien de gemeente zelf zich niet met de inhoud van de aanwijzing kan verenigen, zal zij deze naar verwachting niet uitvoeren. De provincie zal dan zelf haar verantwoordelijkheid moeten nemen.

Afdeling 4.2 Algemene regels en aanwijzingen van het rijk

Artikel 4.3

Dit artikel is de pendant op rijksniveau van artikel 4.1. Verschil met artikel 4.1 is dat gedeputeerde staten als collegiaal bestuur optreden en Onze Minister niet. In voorkomend geval treedt dan ook een betrokken vakmi-

nister gezamenlijk op met de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, zowel bij de voordracht van de desbetreffende algemene maatregel van bestuur als bij het instellen van voorbescherming van die maatregel. Omdat de voorbereiding van een algemene maatregel van bestuur, in verband met advisering door de Raad van State, meer tijd vergt dan een verordening, is de duur van de voorbescherming van een algemene maatregel van bestuur op negen maanden gesteld.

Artikel 4.4

Ook de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer kan aanwijzingen aan de gemeenteraad geven om een bestemmingsplan vast te stellen, in voorkomend geval samen met de betrokken vakminister. Dit is geregeld in het eerste lid, onder a.

Onder b is de bevoegdheid opgenomen een aanwijzing te geven aan provinciale staten om een provinciale verordening als bedoeld in artikel 4.1 vast te stellen; de hiervoor gegeven termijn, van ten hoogste zes maanden, correspondeert met de termijn uit artikel 4.1, vierde lid.

In het bepaalde onder c is de zogenaamde getrapte aanwijzing vervat: een aanwijzing aan gedeputeerde staten om de gemeente te instrueren een bestemmingsplan vast te stellen. De termijn hiervoor is bepaald op ten hoogste drie maanden. Tegen deze aanwijzingen staat ingevolge het vierde lid geen zelfstandig beroep open. Een belanghebbende die de aanwijzing wil aanvechten zal dit in het kader van de totstandkoming van het bestemmingsplan, waarin die aanwijzing is uitgevoerd, moeten doen. Hij zal dit dan moeten doen door zienswijzen omtrent dat plan kenbaar te maken.

Het tweede lid schrijft voor dat het voornemen tot het geven van een aanwijzing wordt gemeld aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal en dat met de gemeenteraad overleg wordt gepleegd.

Het derde lid is nagenoeg identiek aan het derde lid van artikel 4.2.

Hoofdstuk 5 Bestuur in stedelijke regio's

Dit hoofdstuk is gereserveerd ten behoeve van een regeling in samenhang met de beoogde wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

Hoofdstuk 6 Financiële bepalingen

Afdeling 6.1 Tegemoetkoming in schade

In paragraaf 5.2.1 van het algemeen deel van deze toelichting is ingegaan op de regeling van de tegemoetkoming in planschade. In aanvulling daarop wordt nog het volgende opgemerkt.

Samengevat zijn de belangrijkste verschillen ten opzichte van het huidige artikel 49 WRO:

- a. het gaat om aanspraken van iemand die schade lijdt, niet om aanspraken van een belanghebbende;
- b. er is sprake van een tegemoetkoming in schade in plaats van een naar billijkheid te bepalen schadevergoeding;
- c. het normale maatschappelijke risico is met zoveel woorden in de wet vastgelegd, en voor een deel uitgewerkt in een forfaitregeling;
- d. nu is vastgelegd dat bij de vaststelling van de voor tegemoetkoming in aanmerking komende schade rekening moet worden gehouden met voorzienbaarheid van de oorzaak daarvan, en met de mogelijkheden van schadepreventie en -beperking;
- e. de aanspraak op een tegemoetkoming in de schade verjaart na 5 jaar;
- f. bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld omtrent de inrichting en behandeling, en nadere regels omtrent de indiening, de motivering en de wijze van beoorde-

ling van een aanvraag om een tegemoetkoming in de schade. Die nadere regels kunnen de verplichting voor de gemeenteraad inhouden om hieromtrent een verordening vast te stellen.

De toekenning van de tegemoetkoming geschiedt voortaan in de regel door burgemeester en wethouders. In artikel 6.7 is de mogelijkheid voor provincie en rijk opgenomen van deze regel af te wijken.

Aan de toekenning gaat een aanvraag vooraf. De tegemoetkoming kan alleen worden toegekend voor zover deze niet reeds op andere wijze is verzekerd.

Nieuw is de opnemng in artikel 6.6 van de regeling voor vergoeding van kosten van rechtsbijstand en andere deskundige bijstand, alsmede van de betaling van wettelijke rente.

Het komt in de praktijk voor dat een verzoeker, die bijna zeker een geldelijke tegemoetkoming zal krijgen, vraagt om hem een voorschot daarop te verlenen. Dat gebeurt ook in gevallen waarin over het recht op een tegemoetkoming geen onzekerheid bestaat, doch alleen de definitieve hoogte van het uit te keren bedrag nog niet vaststaat. Het voorschotverlenende bestuursorgaan gaat in de praktijk tot die verlening slechts over onder voorbehoud dat de verzoeker schriftelijk de verplichting aanvaardt tot gehele en onvoorwaardelijke terugbetaling van hetgeen hem ten onrechte als voorschot wordt uitbetaald, eventueel met een zekerheidsstelling daartoe.

De mogelijkheid tot het verlenen van voorschotten kan in de gemeentelijke of provinciale verordening of, indien de schadetoekenning plaats vindt door een bestuursorgaan van het rijk, bij of krachtens de desbetreffende algemene maatregel van bestuur worden geregeld. De nieuwe regeling bevat daartoe geen belemmeringen.

Artikel 6.1

Eerste lid

In artikel 49 van de huidige WRO was de bevoegdheid tot het toekennen van schadevergoeding aan de gemeenteraad toebedeeld. In het kader van het dualiseringsbeleid van de regering is gekozen voor toekenning van tegemoetkomingen in schade door burgemeester en wethouders. Desgewenst kan de gemeenteraad in de verordening, bedoeld in artikel 6.8, hieromtrent regels stellen. De gemeenteraad behoudt via zijn bevoegdheid tot bestemmingsplanvaststelling en voor het overige door middel van zijn begrotingstoezicht, invloed op de uitoefening van deze bevoegdheid door burgemeester en wethouders.

De tegemoetkoming kan slechts worden gegeven in verband met in het tweede lid nader genoemde oorzaken.

Voorts bevat dit lid een eerste afgrenzing van de mogelijkheid tot het geven van een tegemoetkoming. Deze afgrenzing wijkt materieel niet af van de reeds bestaande schadevergoedingsregeling in artikel 49. In de artikelen 6.2 en 6.3 is uitwerking gegeven aan het eerste criterium, dat inhoudt dat de schade redelijkerwijze voor rekening van de aanvrager moet blijven. Het tweede opgenomen criterium, dat de schadetegemoetkoming niet al anderszins voldoende is verzekerd, heeft betrekking op bijvoorbeeld nadeelcompensatie en diverse openbare en private verzekeringsvormen.

Tweede lid

In dit lid worden de oorzaken van schade geregeld die rechtens voor een tegemoetkoming daarin aanleiding kunnen zijn. De opsomming spreekt voor zich.

Derde lid

In het derde lid wordt een tweetal eisen aan de aanvraag om een tegemoetkoming in de schade verbonden in aanvulling op hetgeen in artikel 4:2 van de Algemene wet bestuursrecht is bepaald over de inhoud van een aanvraag voor een besluit. Het zijn relatief lichte eisen. Op grond van artikel 4:5, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht moet de aanvrager voorts de gelegenheid worden geboden alsnog aan deze eisen te voldoen. De betekenis van de bepaling is erin gelegen dat het bestuursorgaan de aanvraag op grond van laatstgenoemde bepaling buiten behandeling kan laten indien ook in tweede instantie de aanvrager niet aan deze eisen voldoet.

De eerste eis is die omtrent het opnemen in de aanvraag van een motivering. Van een motivering is sprake indien in de aanvraag wordt aangegeven ten gevolge van welke van de juridische oorzaken, genoemd in het tweede lid, schade wordt geleden, waarom door die oorzaak schade wordt geleden, en van welke aard de schade is.

De tweede eis betreft de berekening van de hoogte van de gevraagde tegemoetkoming, en vloeit betrekkelijk logisch uit de eerste eis voort. Alleen wanneer het bestuursorgaan over deze gegevens beschikt kan de aanvraag aan de wettelijke eisen worden getoetst. Uiteraard verdient het aanbeveling dat de aanvrager zich reeds in de aanvraag uitlaat over de voorzienbaarheid van de schade, de door hem genomen schadebeperkende maatregelen, en de aspecten van normaal maatschappelijk risico, maar dat is niet noodzakelijk.

Op grond van artikel 6.7 kunnen nadere regels worden gesteld omtrent de motivering. Voorts wordt hier opgemerkt dat artikel 4:4 van de Algemene wet bestuursrecht het mogelijk maakt dat het bestuursorgaan een formulier vaststelt, waarin wordt rekening gehouden met de hiervoor genoemde eisen.

Vierde, vijfde en zesde lid

In het vierde, vijfde en zesde lid is voor de onderscheiden schadeoorzaken vastgelegd vanaf welk moment de aanvraag voor een tegemoetkoming kan worden ingediend, respectievelijk tot welk moment de eventuele aanvraag voor een tegemoetkoming kan worden gedaan. Gemeenschappelijk kenmerk is, dat ten minste gedurende vijf jaar een aanvraag kan worden gedaan. Er zijn per genoemde oorzaak echter op beide punten verschillen.

Voor de in het tweede lid, onder a, genoemde schadeoorzaak, de bepaling van een bestemmingsplan, is als aanvangsmoment voor de vijffjaren-termijn gekozen het moment waarop die bepaling in rechte onaantastbaar is geworden. Hetzelfde geldt mutatis mutandis voor de onder b, c, f en g genoemde schadeoorzaken. Een aanvraag om tegemoetkoming in schade mag, zo is in het vierde lid bepaald, in al die gevallen reeds voor de aanvang van die termijn worden ingediend.

Bij de in het tweede lid, onder d en e, genoemde aanhoudingsplichten is voor het intreden van de schade in beginsel bepalend het moment waarop deze aanhoudingsplichten rechtens gelden.

Als moment van intreden van de schadeoorzaak, genoemd onder d, de aanhoudingsplicht voor de daargenoemde vergunningen, is te beschouwen het moment van inwerkingtreden van een voorbereidingsbesluit onderscheidenlijk het terinzageleggen van een ontwerpbestemmingsplan. Er is echter goede reden de mogelijkheid tot het indienen van een verzoek om tegemoetkoming in de daardoor veroorzaakte schade niet te koppelen aan dat moment, maar aan het moment van het terinzageleggen van het vastgestelde bestemmingsplan. Eerst op dat laatste moment is immers duidelijk in hoeverre werkelijk schade door de aanhouding is geleden. In veel gevallen zal blijken dat de bestem-

mingswijziging eerder gunstig dan ongunstig voor de betrokkene uitvalt. Hiermee wordt derhalve voorkomen dat onnodige claims worden ingediend. Het ligt, ten slotte, voor de hand dat ook de aanvang van de verjaringstermijn aan het genoemde tijdstip is gekoppeld. Een en ander is in het vijfde lid van artikel 6.1 vastgelegd.

Ingevolge het zesde lid is bij de oorzaak genoemd onder e, de aanhoudingsplicht van rechtswege, als moment van ontstaan van de schade bepalend het moment waarop de 10-jaren termijn voor aanpassing van het bestemmingsplan is verlopen. Ook voor deze aanhouding van rechtswege is een bijzondere voorziening getroffen waar het betreft de aanvang van de termijn waarbinnen een verzoek om tegemoetkoming moet worden gedaan. Weliswaar kunnen in het onwaarschijnlijke geval dat de gemeenteraad langdurig nalatig mocht blijven tot actualisering van het bestemmingsplan over te gaan, aanvragers van de genoemde vergunningen aanspraak maken op een tegemoetkoming voor de gehele periode dat de gemeenteraad nalatig is gebleven, maar de termijn van vijf jaar, waarbinnen dit verzoek moet zijn gedaan gaat pas in op het moment van tervisielegging van het nieuw vastgestelde bestemmingsplan. Dit betekent dat de totale termijn waarbinnen een aanvraag om tegemoetkoming kan worden ingediend materieel meer dan vijf jaar bedraagt. Denkbaar is, dat een gedupeerde meer dan eens een aanvraag indient, doordat de gemeenteraad blijft talmen met het actualiseren van het plan.

Artikel 6.2

Tweede lid

In het tweede lid is opgenomen de in (paragraaf 5.2.1 van) het algemeen gedeelte van deze toelichting uitgebreid besproken forfaitregeling van de voor rekening van de aanvrager blijvende, in ieder geval tot het normaal maatschappelijke risico behorende schade. Ten aanzien van de vermindering van de waarde van een onroerende zaak die het gevolg is van de bestemming van de tot de onroerende zaak behorende grond of van op de onroerende zaak betrekking hebbende regels, is een uitzondering gemaakt op de forfaitregeling. Zoals reeds is opgemerkt in het algemeen gedeelte, zou een wettelijke drempel in strijd kunnen zijn met artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag van de Rechten van de mens (EVRM).

Het ongestoord genot van eigendom staat voorop. Ontneming van eigendom is streng geclausuleerd. Regulering van gebruik van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang voorzover door de Staat noodzakelijk geoordeeld, is toegestaan. Eén van de voorwaarden, in de wet voorzien voor uitoefening van deze bevoegdheden, kan zijn de toekenning van een schadevergoeding (bij onteigening) of een, al dan niet financiële, compensatie van ondervonden nadeel (bij vermindering van genot). De voorliggende schadevergoedingsregeling voorziet in een van de voorwaarden van het genoemde artikel.

De regering acht het van belang erop te wijzen dat hiermee tevens is aangegeven dat de toepassing van de in dit voorstel van wet aan de verschillende bestuursniveaus toegekende bevoegdheden tot regulering van het gebruik van de grond en hetgeen zich daarop en daarin bevindt – gelijk het geval was met de huidige WRO – zijn begrenzing vindt in de visie van de betrokken, op democratische wijze gelegitimeerde, bestuursorganen op hetgeen met oog op het dienen van het algemeen belang noodzakelijk is, en dat daaraan financiële offers zijn verbonden.

Derde lid

Van de in het tweede lid opgenomen forfaitregeling is uitgezonderd schade die het gevolg van aanhouding van rechtswege van beslissingen zoals die in artikel 3.1, vierde lid, zijn aangeduid, ten gevolge van de overschrijding van de termijn waarbinnen een bestemmingsplan moet worden

geactualiseerd. Het ligt voor de hand dat de burger niet bij voorbaat gedeeltelijk het slachtoffer mag worden van trage besluitvorming.

Artikel 6.4

Voor het in behandeling nemen van een aanvraag om een tegemoetkoming is een recht van € 300 verschuldigd, dat wordt teruggestort indien op de aanvraag geheel of ten dele positief wordt beslist. Deze relatieve financiële drempel kan voorkomen dat het uitvoerende bestuursorgaan onnodig op kosten wordt gejaagd door de behandeling van ongegronde aanvragen.

De hoogte van het recht kan krachtens het vijfde lid bij algemene maatregel van bestuur worden aangepast.

Artikel 6.6

In artikel 6.1 van het wetsvoorstel is als regel opgenomen dat burgemeester en wethouders de schadetegemoetkomingen toekennen. In de praktijk komt het echter voor dat de verantwoordelijkheid voor de ruimtelijk relevante beslissingen, en de uitvoering daarvan, in feite op een hoger bestuurlijk niveau ligt. Dit doet zich met name voor in de gevallen waarin een bestemmingsplan niet door de gemeenteraad, maar door provinciale staten, of op rijksniveau wordt vastgesteld. In artikel 6.6 zijn die gevallen genoemd. Een reden voor gebruik van de geboden mogelijkheid zal met name kunnen zijn, dat een of meer van de in artikel 6.1, tweede lid, genoemde schadeoorzaken geheel voor rekening van de provincie of het rijk komen. Een voordeel is dan, dat deze aanvragen op de door het betreffende bestuursorgaan gewenste wijze in een groter geheel gecoördineerd kunnen worden behandeld. Het wordt aan het desbetreffende bestuursorgaan overgelaten, te beoordelen of, en voor welke schadeoorzaken, er aanleiding is van deze mogelijkheid gebruik te maken. Omdat het niet de bedoeling is de burger die schade meent te lijden, te belasten met een onderzoek naar de instantie waarbij hij zijn verzoek om tegemoetkoming moet indienen, stelt de regering zich voor in de algemene maatregel van bestuur op basis van artikel 6.7 over de indiening, met name ook voor dit soort gevallen, nadere regels te stellen.

Artikel 6.7

In dit artikel wordt de mogelijkheid geopend bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen omtrent de inrichting en behandeling, en nadere regels omtrent de indiening en de wijze van beoordeling, van een aanvraag om een tegemoetkoming in de schade. Die regels kunnen de verplichting voor de gemeenteraad en provinciale staten inhouden om hieromtrent een verordening vast te stellen. Geconstateerd kan worden dat nagenoeg alle gemeenten onder de huidige WRO een procedureverordening planschade hebben vastgesteld. Het ligt in de lijn dat ook op provinciaal en rijksniveau, voor zover nog nodig, vergelijkbare regelingen tot stand worden gebracht. Artikel 6.7 geeft de mogelijkheid hiervoor een verplichting te introduceren. Aan de breed levende wens om te komen tot uniformering en standaardisering kan met de algemene maatregel van bestuur tegemoet worden gekomen. Bij de totstandkoming van die regels zal in overleg met de betrokken maatschappelijke organisaties worden bezien of en op welke wijze eisen zullen worden gesteld aan de aanvraag, teneinde lichtvaardige aanvragen en de daarmee gepaard gaande procedurekosten tegen te gaan.

Afdeling 6.2 Vergoeding van hogere kosten van een gemeente

Zoals in paragraaf 5.2.2 van het algemeen gedeelte van deze toelichting is uiteengezet, bevat de in de artikelen 6.8 en 6.9 van het wetsvoorstel opgenomen regeling slechts een technische aanpassing van de regeling zoals

die in 1986 in de artikelen 31a en 31b van de huidige WRO was opgenomen, maar is deze inhoudelijk niet gewijzigd. Op haar beurt had deze regeling weer een voorganger in het toenmalige artikel 50 WRO, dat een soortgelijke regeling bevatte.

Tijdens de voorbereidingsfase van een bestemmingsplan moet het overleg tussen de verschillende overheden in beginsel leiden tot een oplossing van het kostenverdelingsvraagstuk, indien voorzieningen ten behoeve van andere (dan gemeentelijke) belangen in een bestemmingsplan worden opgenomen. In het kader van de artikelen 6.8 en 6.9 zal die oplossing gevonden moeten worden in relatie tot de medeverantwoordelijkheid van de onderscheiden overheden en de eigen verantwoordelijkheid van de gemeenteraad, die immers ingevolge de Wet ruimtelijke ordening als eerste aangewezen en bevoegd is tot het maken van een bestemmingsplan, waarbij hij ook rekening heeft te houden met de inzichten van het hoger gezag. De genoemde artikelen zullen patstellingen moeten voorkomen. Met deze procedure voor de verdeling van het kostenvraagstuk kan de gemeenteraad – uiteraard indien hij zich bestuurlijk kan vinden in de door de provincie of het rijk gewenste voorziening – deze voorziening in het bestemmingsplan opnemen. De regeling kan bijdragen tot het voorkomen van onnodige (extra) hogere kosten.

Afdeling 6.3 Subsidies

De artikelen 6.10 en 6.11 zijn een omzetting van het thans in de artikelen 50a en 50c van de WRO bepaalde. De verschillen zijn geheel terug te voeren op de veranderde plansystematiek in het wetsontwerp.

Artikel 6.10

Dit artikel verleent de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer de bevoegdheid subsidies te verstrekken.

Eerste lid

De activiteiten waarvoor een subsidie kan worden verstrekt zijn erop gericht een bijdrage te leveren aan de uitvoering van het nationaal ruimtelijk beleid, zoals verwoord in één of meer structuurvisies (eerste lid). Deze activiteiten zijn naar de aard van hun bijdrage onderverdeeld in drie categorieën. Daarbij is een onderscheid gemaakt naar ruimtelijke visievorming, voorbereiding van projecten of activiteiten en realisering van projecten of activiteiten.

Tweede lid

Dit lid maakt het mogelijk dat de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer subsidie verstrekt ten behoeve van bij algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 4.3 aan te wijzen andere activiteiten dan die opgenomen in structuurvisies van het rijk. Ter uitvoering van die instructies zullen veelal activiteiten van andere overheden worden verlangd. De algemene maatregel van bestuur moet regels bevatten ter uitvoering waarvan die activiteiten moeten strekken.

Artikel 6.11

Artikel 6.11 sluit aan bij de algemene subsidieregeling in titel 4.2 van de Awb en voorziet in de in artikel 4:23 van die wet opgenomen eis dat eventuele regels ten aanzien van deze onderwerpen bij wettelijk voorschrift zullen moeten worden gegeven. Met artikel 6.11 wordt de formeel wettelijke grondslag gegeven waarbij de nadere uitwerking wordt gedelegeerd aan een lagere wetgever.

Tweede lid

Bij de subsidies op grond van dit artikellid gaat het om situaties waarin een subsidie wordt toegekend voor een bepaalde – toekomstige – activi-

teit. Gelet hierop is gekozen voor het systeem waarbij de subsidie vooraf wordt verleend, waarna desgewenst bevoorschotting volgt.

Na afloop van de activiteit wordt de subsidie vastgesteld onder verrekening van de eventueel reeds betaalde voorschotten.

Indien gesproken wordt over het verstrekken van subsidies, dan omvat dit zowel de verlenings- als de vaststellingsfase.

De noodzaak tot beheersing van de uitgaven leidt er in de regel toe dat een plafond wordt bekendgemaakt. Het plafond bestaat uit één totaalbedrag van de voor de uitvoering van het nationaal ruimtelijk beleid in dat jaar beschikbare gelden ten behoeve van activiteiten als bedoeld in artikel 6.10, eerste en tweede lid. Aangezien er geen zekerheid bestaat over de omvang van het aantal aanvragen voor een subsidie, maakt het vaststellen en bekendmaken van een plafond het mogelijk een ingediende aanvraag voor een subsidie te weigeren indien de beschikbare middelen zijn uitgeput. Daarmee wordt recht gedaan aan de noodzakelijke begrotingsdiscipline. Het niet bekend maken van een plafond, «een openeindregeling», kan gerechtvaardigd zijn indien een plafond op onaanvaardbare wijze zou afdoen aan de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid en het ongewenst wordt geacht dat uitputting van de beschikbare middelen rechtstreeks gevolgen heeft voor de ontvanger van de subsidie.

Afdeling 6.4 Grondexploitatie

Artikel 6.12

Artikel 42 WRO voorziet thans in de algemene verplichting voor gemeenten om een exploitatieverordening te hebben, waarin de voorwaarden worden vastgelegd waaronder de gemeente medewerking verleent aan particuliere grondexploitatie. De eerste twee leden van artikel 6.12 komen overeen met de eerste twee leden van artikel 42 WRO.

Het derde lid van artikel 42 WRO kende de mogelijkheid tot vrijstelling van die verplichting, te verlenen door gedeputeerde staten. Omdat nagenoeg alle gemeenten een actieve opstelling hebben gekozen, is het praktische nut van de ontheffingsregeling komen te vervallen. In het wetsvoorstel is die mogelijkheid derhalve komen te vervallen.

Wel draagt het (nieuwe) derde lid de lagere wetgever op bij algemene maatregel van bestuur de kosten ter zake van de door de gemeente te treffen «voorzieningen voor doeleinden van algemeen nut», waarmee de particulier te exploiteren bouwgrond is gebaat, nader te bepalen.

Bij die algemene maatregel van bestuur kunnen tevens nadere regels worden gesteld aan de inhoud van de exploitatieverordening.

Overigens zal naar verwachting het thans in voorbereiding zijnde voorstel voor een grondexploitiewet aan dit artikel een andere invulling geven.

Afhankelijk van de voortgang van besluitvorming rond dat wetsvoorstel zal het op enigerlei moment tijdens dan wel na de totstandkoming van dit wetsvoorstel in de wettekst worden geïncorporeerd.

Hoofdstuk 7 Handhaving en toezicht op de uitvoering

In dit hoofdstuk is de bestuursrechtelijke handhaving geregeld van hetgeen bij en krachtens deze wet is bepaald, alsmede het bestuursrechtelijke toezicht op de uitvoering van de wet. In het algemeen deel van deze toelichting is uiteengezet wat daaronder moet worden verstaan. Van de bestuursrechtelijke handhaving moet worden onderscheiden de strafrechtelijke handhaving. Bepalingen dienaangaande zijn niet in dit wetsvoorstel opgenomen. De strafrechtelijke handhaving wordt onder de werking van de Wet op de economische delicten gebracht. Dit is in lijn met het wetsvoorstel tot wijziging van de huidige WRO, de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing en de Wet op de economische delicten, dat eind 2002 bij de Tweede Kamer is ingediend¹⁵⁴. De overtreding van

¹⁵⁴ Kamerstukken II 2002/03, 28 734, nrs. 1–3.

bestemmingsplanvoorschriften, voorschriften van aanlegvergunningen, en nog een aantal andere voorschriften, wordt daarmee, voor zover zij als strafbaar feit zijn aangemerkt, een economisch delict. In het nog in te dienen wetsvoorstel houdende voorschriften omtrent de invoering van het voorliggende wetsvoorstel, de zogenaamde Invoeringswet, zal de aanpassing van de Wed aan het nu voorliggende wetsvoorstel worden verwerkt.

Artikel 7.1

De toedeling aan burgemeester en wethouders van de taak tot bestuursrechtelijke handhaving van het bepaalde bij of krachtens deze wet vloeit logisch voort uit de belangrijke rol die daarin aan de gemeente op het terrein van de ruimtelijke ordening is toegekend. Er is in dit opzicht geen verandering ten opzichte van de voorheen op het terrein van de ruimtelijke ordening bestaande taakverdeling.

Aan artikel 125 van de Gemeentewet ontleent het college van burgemeester en wethouders de bevoegdheid om bestuursdwang toe te passen. Op grond van artikel 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht komt aan het college daarnaast de dwangsombevoegdheid toe. In de afdelingen 5.3 en 5.4 van laatstgenoemde wet is nader geregeld op welke wijze van deze bevoegdheden gebruik kan worden gemaakt.

In de zorgplicht tot handhaving liggen tevens de noties besloten die hebben geleid tot de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over de zorgvuldige wijze waarop het bevoegde bestuursorgaan moet omgaan met de situaties die niet in overeenstemming met het recht zijn te achten. Zij hebben de plicht daartegen op te treden indien er geen bijzondere omstandigheden kunnen worden gevonden die het bestuursorgaan nopen van de handhaving af te zien. De handhavingstaak blijft ook bij burgemeester en wethouders berusten indien het provinciaal bestuur of een minister gebruik heeft gemaakt van een van de bevoegdheden, opgenomen in hoofdstuk 3, afdelingen 3.4 en 3.5, of hoofdstuk 4, afdelingen 4.1 en 4.2, van de wet.

Artikel 7.2

Het toezicht op de naleving kan worden beschouwd als het begin van de handhaving, bedoeld in artikel 7.1. Dit toezicht omvat de werkzaamheden die moeten worden verricht om na te gaan of de voorschriften, gesteld bij of krachtens deze wet, worden nageleefd. Het uitvoeren van controles vormt het hoofdbestanddeel van deze taak. Naar aanleiding van de bevindingen bij de uitgevoerde controles kunnen aansporingen en waarschuwingen worden gegeven, gericht op het in overeenstemming brengen van de situatie met de wettelijke voorschriften. Daarnaast kan worden gedacht aan het geven van voorlichting en adviezen, in algemene zin of gericht op de aangetroffen situatie. Als waarschuwingen niet het gewenste gevolg hebben, zal dat in beginsel ertoe leiden dat van de beschikbare bestuurlijke dwangmiddelen wordt gebruik gemaakt.

Burgemeester en wethouders zullen ingevolge het eerste lid in de meeste gevallen ambtenaren van gemeentelijke diensten als toezichthouder aanwijzen. Op de uitoefening van de taak van toezichthouder is afdeling 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing.

Artikel 7.3

Van het toezicht op de naleving, waarop artikel 7.2 betrekking heeft, dient te worden onderscheiden het toezicht op de uitvoering en de handhaving, waarop artikel 7.3 ziet. Veelal wordt deze laatste vorm van toezicht aangeduid als het tweedelijns toezicht. Het gaat om de controle op de naleving van de verplichtingen die bij of krachtens de Wro zijn opgelegd aan bestuursorganen van provincies en gemeenten en de wijze waarop de bevoegdheden worden gebruikt.

Het toezicht op de uitvoering en de handhaving zal in hoofdzaak een taak

zijn van de door de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer aangewezen ambtenaren, verbonden aan het, reeds genoemde, Inspectoraat-Generaal VROM. Deze ambtenaren zijn geen toezichthouder in de zin van artikel 5:11 van de Algemene wet bestuursrecht. Derhalve hebben zij niet reeds uit dien hoofde de bevoegdheden en verplichtingen waarop afdeling 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht ziet.

Om daarin te voorzien is in het tweede lid een vijftal artikelen van laatstgenoemde wet van overeenkomstige toepassing verklaard. Daarmee is aangesloten bij het bepaalde in artikel 7, onderdeel I, van het wetsvoorstel tot wijziging van diverse wetten in verband met de instelling van genoemd Inspectoraat-Generaal en ter verbetering van de doelmatigheid van gegevensverstrekking met het oog op toezicht¹⁵⁵. Genoemd onderdeel bevat de toevoeging van een nieuw artikel 65 in de thans geldende WRO. De inhoud van dat artikel komt geheel overeen met die van het nu voorgestelde artikel 7.3. Voor een uitgebreidere toelichting moge naar de toelichting bij dat wetsvoorstel worden verwezen. Hier wordt met een korte weergave volstaan van de artikelen van de Algemene wet bestuursrecht die van overeenkomstige toepassing worden verklaard.

Artikel 5:13 van die wet schrijft voor dat een toezichthouder van zijn bevoegdheden slechts gebruik maakt voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig is. Artikel 5:15 geeft een toezichthouder de bevoegdheid zonder toestemming elke plaats te betreden, met uitzondering van een woning. Voor het betreden van een woning heeft hij toestemming van de bewoner nodig. Dit is een uitvloeisel van artikel 12 van de Grondwet. Artikel 5:17 geeft de toezichthouder onder meer de bevoegdheid om van burgemeester en wethouders inzage te vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden. Artikel 5:20, eerste lid, verplicht burgemeester en wethouders aan de toezichthouder binnen de door hem gestelde termijn alle medewerking te verlenen. Het tweede lid van artikel 5:20 regelt de gevolgen van de geheimhoudingsplicht van burgemeester en wethouders.

Op de betekenis van het derde lid is reeds in het algemeen deel van deze toelichting (paragraaf 6.3) ingegaan.

Artikel 7.4

Artikel 7.4 komt overeen met artikel 63 van de huidige WRO, zoals dat zal luiden indien het eerdergenoemd wetsvoorstel tot wijziging van de WRO, de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing en de Wet op de economische delicten zal zijn aanvaard en kracht van wet zal hebben verkregen. Dit artikel kan niet worden gemist, omdat toezichthoudende ambtenaren kunnen worden geconfronteerd met strafbare feiten die jegens henzelf worden gepleegd. Het gaat hier om misdrijven tegen het openbaar gezag, die onder meer kunnen bestaan uit weerspanning, gewelddadig verzet of bedreiging daarmee, en het opzettelijk niet voldoen aan een bevel of vordering.

Artikel 7.5

Deze bepaling bevat een uiterste beslistermijn (van 4 weken) voor de in artikel 5:34 van de Algemene wet bestuursrecht geregelde verzoeken. Het betreft hier een verzoek (van een overtreder) om een last onder dwangsom op te heffen, de looptijd ervan op te schorten of de dwangsom te verminderen. Ingevolge artikel 1:3, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht is een verzoek als bedoeld in artikel 7.5 een aanvraag in de zin van die wet. Op de procedure voor de behandeling daarvan is titel 4.1 van die wet van toepassing. Artikel 7.5 bevat een «bij wettelijk voorschrift bepaalde» termijn als bedoeld in artikel 4:14 van de Algemene wet bestuursrecht. Met dit artikel wordt bereikt dat voor de dwangsomplichtige zo spoedig mogelijk duidelijkheid ontstaat over zijn verzoek.

¹⁵⁵ Kamerstukken II 2002/03, 28 744, nrs. 1-3.

Artikelen 7.6 en 7.7

De bevoegdheden van de Minister van VROM, die in deze bepalingen zijn opgenomen, zijn in paragraaf 6.4 van het algemeen deel beschreven. In aanvulling daarop wordt het volgende opgemerkt, eerst in het algemeen, daarna per artikel.

De artikelen 7.6 en 7.7 bevatten een concrete invulling van het tweedelijnstoezicht van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer ten aanzien van de handhavingstaak van burgemeester en wethouders, zoals deze in artikel 7.1 is neergelegd, en hiervoor is toegelicht.

Artikel 7.6 heeft betrekking op de situatie dat burgemeester en wethouders, of gedeputeerde staten indien zij met gebruikmaking van artikel 3.19, derde lid, de daar genoemde uitvoeringsbevoegdheden aan zich hebben gehouden, geen gebruik maken van hun bevoegdheden, neergelegd in artikel 3.12 en 3.14, tot intrekking van een aanlegvergunning onderscheidenlijk sloopvergunning.

Artikel 7.7 ziet op de situatie dat een bij of krachtens de Wro gesteld voorschrift is of wordt overtreden. Het gaat daarbij in hoofdzaak om overtreding van bestemmingsplanvoorschriften, van aan vergunningen of ontheffingen verbonden voorschriften of van voorschriften die gelden krachtens een op deze wet berustende algemene maatregel van bestuur, verordening of aanwijzing. Specifiek kan worden genoemd het geval dat met gebruikmaking van een verleende, maar nog niet onherroepelijke aanleg- of sloopvergunning handelingen zijn verricht, waarna die vergunning alsnog is vernietigd. Daarbij is met name gedacht aan vernietiging door de rechter.

Ook de situatie die ontstaat nadat toepassing is gegeven aan artikel 3.12 of 3.14, of aan artikel 7.6, voornoemd, valt onder de reikwijdte van het artikel.

Het uitgangspunt dat aan de handhavingsartikelen ten grondslag ligt is de verplichting van de overtreder om zelf zonder bestuursingrijpen de feitelijke toestand weer zoveel als mogelijk is in de oorspronkelijke staat terug te brengen.

Een dergelijke bepaling zal, door middel van de Invoeringswet, voor de bouwvergunning in de Woningwet worden opgenomen.

Beide artikelen bouwen voort op de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, die er in het kort op neer komt dat op burgemeester en wethouders in beginsel de verplichting rust handhavend op te treden. Deze verplichting kan – als hiervoor aangeduid – uit de zorgplicht voor de bestuursrechtelijke handhaving, neergelegd in artikel 7.1, worden afgeleid. Van handhaving kan slechts worden afgezien indien sprake is van bijzondere omstandigheden. Aan de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer wordt nu de bevoegdheid toegekend in het belang van een goede ruimtelijke ordening van burgemeester en wethouders te vorderen dat besluiten worden genomen en handelingen worden verricht, met het oog op die handhaving.

Het vorderingsrecht van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

Aan de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer wordt een vorderingsinstrument aangereikt, waarmee hij in gevallen die naar zijn oordeel daarvoor in het belang van een goede ruimtelijke ordening in aanmerking komen, kan bereiken dat recht wordt gedaan aan een van de belangrijke doelstellingen van dit wetsvoorstel, zoals die in paragraaf 6.3 van het algemeen gedeelte is verwoord. Samengevat luidt die: het realiseren van de ruimtelijke kwaliteit en het bieden van bescherming tegen inbreuk op de daartoe gestelde regels en op de subjectieve rechten die daaraan kunnen worden ontleend.

Het vorderingsrecht is vergelijkbaar met artikel 18.14, tweede lid, van de Wet milieubeheer. De term vordering benadrukt het sterk dwingende karakter ervan.

De beperking van de vorderingsbevoegdheid tot de gevallen waarin een goede ruimtelijke ordening handhavend optreden noodzakelijk maakt, heeft tot gevolg dat de minister zijn vorderingsbevoegdheid niet kan gebruiken om handhaving af te dwingen in de, op zich door de regering ongewenst geachte, gevallen dat het belang van een goede ruimtelijke ordening geen optreden vergt. Daarvan kan sprake zijn in de gevallen waarin alsnog legalisatie mogelijk is.

Indien de Minister, bij nalaten van burgemeester en wethouders om handhavend op te treden, zich verplicht acht daartoe zelf over te gaan, kan dat financiële consequenties voor de gemeente hebben. De Minister kan namelijk bepalen dat de kosten, verbonden aan de handhaving, niet meer op de overtreder kunnen worden verhaald (artikel 7.7, vierde lid). Dit is bedoeld als een financiële prikkel voor burgemeester en wethouders om een actief handhavingsbeleid te voeren.

Geen beroep tegen vorderingsbesluit of weigering daarvan

Noch burgemeester en wethouders, noch andere belanghebbenden hebben een beroepsrecht tegen het ministeriële vorderingsbesluit zelf. Dat besluit, alsmede de weigering tot het nemen daarvan, wordt bij de Invoeringswet op de negatieve lijst, behorend bij artikel 8:5 van de Algemene wet bestuursrecht, geplaatst. Daarbij is ervan uitgegaan dat een vorderingsbesluit van de minister niet is aan te merken als een voorbereidingsbesluit als bedoeld in artikel 6:3 van de Algemene wet bestuursrecht.

De regering van oordeel is dat de opening van een beroepsrecht voor burgemeester en wethouders geen wezenlijke meerwaarde voor dat college zou hebben. Bij een dergelijk beroep zouden vooral de rechtsgronden voor het bestuurlijk optreden in het kader van de handhaving aan de orde komen. Deze rechtsgronden komen echter evenzeer aan de orde bij de rechterlijke procedure die door de eerstbelanghebbende eventueel wordt aanhangig gemaakt tegen het tot hem gerichte besluit van de minister. Dan zal kunnen blijken of de minister zijn vorderingsbesluit op de juiste rechtsgronden heeft doen steunen. Voorts wordt daarbij overwogen dat de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer met toepassing van artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht eerst burgemeester en wethouders in de gelegenheid zal stellen hun zienswijze naar voren te brengen en pas daarna kan concluderen dat bestuurlijk optreden niet achterwege behoort te blijven. Het bijzondere van het gekozen systeem is, dat burgemeester en wethouders vervolgens kunnen besluiten geen gevolg aan de vordering te geven. Daarmee nemen zij hun eigen verantwoordelijkheid. Het gevolg van deze afwijzende houding is wel, dat zij een financieel risico nemen. Een beroepsrecht voor burgemeester en wethouders acht de regering in deze constellatie ook minder gewenst. Bestuursgeschillen tussen overheidsorganen dienen naar de mening van de regering tot een minimum te worden beperkt; rechterlijke tussenkomst dient waar mogelijk te worden voorkomen c.q. uitgesloten.

Ten aanzien van het beroepsrecht van belanghebbenden wordt het volgende opgemerkt. Bij beroep tegen het vorderingsbesluit hebben deze belanghebbenden geen ander belang dan het, op zich niet geringe, belang dat de uitoefening van bestuurlijke dwangmiddelen wordt afgewend. Dat belang kan in een later stadium van de procedure geldend worden gemaakt.

Daarnaast staat de kwestie van afwijzing van een beroepsrecht tegen een weigering van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer om een vorderingsbesluit te nemen.

Voorop zij gesteld dat de vorderingsbevoegdheid van deze Minister een instrument is dat volledig samenhangt met de toekenning aan hem van het tweedelijnstoezicht. Het is niet wenselijk dat de burger naast de hem al ter beschikking staande rechtsmiddelen, nog weer een nieuwe weg wordt geboden om zijn belangen naar voren te brengen. Dit kan als volgt worden verhelderd. Toekenning van een dergelijk beroepsrecht zou in de situatie waarop artikel 7.6 in samenhang met artikel 3.12, tweede lid, ziet, op gespannen voet staan met de uitputting van de reguliere rechtsmiddelen die destijds tegen het betreffende besluit hebben opengestaan, maar kennelijk niet zijn gebruikt of niet tot het gewenste resultaat hebben geleid. Een herkansing van derden-belanghebbenden – want daarom zal het in geval van vorderingsweigering gaan – past daarin niet. In alle gevallen kunnen (derden-)belanghebbenden voorts altijd aan burgemeester en wethouders verzoeken om intrekking en handhaving, en bij de rechter opkomen tegen een afwijzend besluit dienaangaande. Daarmee is voldoende met hun belangen rekening gehouden.

Een andere keuze zou tot een ongewenste en ook niet noodzakelijke uitbreiding van mogelijke rechterlijke procedures leiden.

Artikel 7.6

Eerste lid

In dit artikellid wordt een regeling gegeven voor de situatie, dat een aanleg- of sloopvergunning reeds onherroepelijk is verleend, maar had moeten worden geweigerd, omdat één van de verplichte weigeringsgronden, opgenomen in artikel 3.9, eerste lid, onderscheidenlijk 3.13, derde lid, zich tegen verlening verzet. Ook is voorzien in het geval dat een aanlegvergunning is verleend maar op grond van artikel 3.11, tweede of vierde lid, had moeten worden aangehouden. Ten aanzien van de sloopvergunning kent de wet in dat opzicht geen pendant: aanhouding is bij een aanvraag voor een sloopvergunning geen verplichting, maar een bevoegdheid.

Bij de regeling van de intrekking (en de daaraan eventueel verbonden feitelijke handhavingaspecten) speelt een prominente rol de problematiek van de rechtszekerheid van de vergunninghouder, waaraan geweld wordt aangedaan. Anderzijds is sprake van een grotere of kleinere inbreuk op de rechtsorde, waarvan de handhaving een zeer gewichtig belang vertegenwoordigt. Daaruit en uit hetgeen hiervoor in het algemeen over de handhaving van de wet is gezegd vloeit voort dat voor het bevoegde bestuursorgaan in beginsel een plicht tot intrekking bestaat. Voorkomen moet worden dat het college van burgemeester en wethouders (of het college van gedeputeerde staten) in een onderonsje met een vergunningaanvrager tot vergunningverlening besluit. Helaas komt het voor dat derden-belanghebbenden, om welke reden ook, te laat zijn met het indienen van bezwaar, waardoor het besluit onherroepelijk wordt.

Verder merkt de regering op, dat in het beginsel van de rechtszekerheid een tijdselement zit opgesloten: naarmate langer wordt gewacht met optreden tegen de ongewenste situatie, wordt het moeilijker te verdedigen dat nog wordt opgetreden. Het niet-optreden wordt dan al snel als een vorm van gedogen opgevat. Op deze plaats wordt slechts opgemerkt dat tijdsverloop geen doorslaggevende reden kan zijn om van intrekking, en handhaving, af te zien. Daarmee wil de regering duidelijk maken dat de zorgplicht van het verantwoordelijke bestuursorgaan voor de handhaving ook hier zijn eisen stelt, ongeacht het tijdsverloop.

Voor de uiteindelijk aan herstel in de oorspronkelijke toestand verbonden kosten geldt hetgeen daarover hiervoor bij artikel 7.7. is opgemerkt.

Verwacht mag worden dat door gedeputeerde staten of de Minister vooroverleg met burgemeester en wethouders wordt gepleegd over het te nemen intrekkingbesluit, zodat burgemeester en wethouders daarmee niet zullen worden verrast. Het laatstgenoemde college dient vervolgens, uiteraard alleen als reeds sprake is geweest van feitelijk gebruik van de vergunning, zo spoedig mogelijk een besluit te nemen over het terugdraaien van daarvan.

Indien burgemeester en wethouders zowel tot intrekking als tot het nemen van handhavingsmaatregelen bevoegd zijn – hetgeen in de regel wel het geval zal zijn – ligt het voor de hand dat zij beide beschikkingen in één besluit incorporeren. Dat heeft niet alleen het voordeel van een slagvaardige besluitvorming, maar werkt ook door naar de behandeling door de rechter van de mogelijk tegen deze beschikkingen ingestelde beroepen.

Tweede lid

In het tweede lid is de bevoegdheid van de Minister opgenomen om zelf tot intrekking over te gaan. De Minister zal van deze bevoegdheid uiteraard eerst gebruik maken indien blijkt dat het tot intrekken bevoegde bestuursorgaan zelf daartoe niet wenst over te gaan.

In de Invoeringswet zal, door wijziging van de Woningwet, voor de bouwvergunning eenzelfde regeling worden voorgesteld.

Artikel 7.7

Eerste lid

Tot uitdrukking is gebracht dat de vorderingsbevoegdheid kan worden gebruikt in alle gevallen dat een bij of krachtens deze wet gesteld voorschrift niet wordt nageleefd of overtreden, en optreden noodzakelijk is in het belang is van een goede ruimtelijke ordening. Het middel staat ter beschikking naast de strafrechtelijke aanpak via de Wet op de economische delicten, zoals die in de inleiding van dit hoofdstuk van de artikelsgewijze toelichting is aangegeven. In het periodiek overleg tussen het Openbaar Ministerie en het Inspectoraat-Generaal VROM kan de afstemming tussen beide wijzen van aanpak aan de orde komen.

De minister kan op grond van dit lid een termijn stellen, waarbinnen burgemeester en wethouders aan zijn vordering moeten hebben voldaan. Het spreekt voor zich dat de minister bij het stellen van deze termijn rekening houdt met de spoed die met het optreden tegen de overtreding is gemoeid, alsmede met de omstandigheden van het concrete geval.

De hier geboden vorderingsbevoegdheid mag tevens worden aangeduid als het sluitstuk op de vernietigingspraktijk. Op dit moment staat een derde-belanghebbende die met veel moeite heeft bereikt dat een hem onwettig vergunningbesluit door de rechter wordt vernietigd, in feite dikwijls nog met lege handen. Er zijn tekenen in de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak dat de rechter erkent dat ook in gevallen als hier bedoeld in beginsel een plicht tot handhaving bestaat. Geconstateerd moet echter worden dat er, onder meer door de mogelijkheid de overheid met rechterlijke procedures te bestoken, nog (te) lange tijd mee gemoeid kan zijn om uiteindelijk datgene te bereiken waarom het in feite allemaal begonnen was: het terugbrengen in de oorspronkelijke staat van hetgeen met gebruikmaking van de onrechtmatig verleende vergunning is totstandgebracht.

Anders dan in het voorontwerp, is niet meer uitdrukkelijk vastgelegd dat de aanvrager van de vergunning (of diens rechtsopvolger) verplicht is, de

met de wet strijdige situatie in de oorspronkelijke staat te herstellen. Dit uitgangspunt is zo vanzelfsprekend te achten en vloeit zozeer reeds voort uit het systeem dat in hoofdstuk 7 van het wetsvoorstel is gekozen, dat dit niet meer in de wet is bepaald. Na vernietiging is er in beginsel geen ruimte voor de burger om stil te blijven zitten, in afwachting van wat van overheidswege komen gaat. Hieraan doet niet af dat zich situaties kunnen voordoen waarin herstel in de oorspronkelijke toestand een te ver gaande optie is. Daarover kan de burger met burgemeester en wethouders in overleg treden.

De regering onderkent derhalve dat ook vernietiging van een aanleg- of sloopvergunning niet per definitie noopt tot het terugdraaien van hetgeen met gebruikmaking daarvan is verricht. Uiteraard dient een nog voortdurende activiteit onmiddellijk te worden beëindigd.

Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan de gevallen waarin de vernietiging is uitgesproken vanwege een motiverings- of zorgvuldigheidsgebrek dat kan worden hersteld. In een dergelijk geval moet eerst worden gezien of het gebrek ook werkelijk kan en zal worden hersteld. Indien blijkt dat daarvan geen sprake zal (kunnen) zijn, en de burger blijft in gebreke de feitelijke situatie in de oorspronkelijke toestand terug te brengen, dan hebben burgemeester en wethouders in beginsel de plicht met bestuurlijke dwangmiddelen op te treden. Uit het voorgaande kan worden afgeleid dat de voorwaarde voor optreden door het college ruim moet worden uitgelegd. Onder de voorwaarde is ook begrepen het geval dat vergunninghouder in gebreke blijft het nodige te doen om alsnog in het bezit te komen van een vergunning die wel in orde is.

Het voorgaande beantwoordt tevens de in de doctrine veel besproken vraag wat nog de werking is van een vergunning waarvan het gebruik eenmalig is, nadat dat gebruik heeft plaatsgevonden. Vernietiging van het besluit waarbij die vergunning is verleend, heeft gevolgen voor hetgeen met gebruikmaking van die vergunning is verricht, en dus voor de – gewezen – vergunninghouder (en eventueel diens rechtsopvolger). Hetzelfde geldt voor de intrekking van een zodanige vergunning.

Tweede lid

Als voldoende duidelijk is dat burgemeester en wethouders niet tegen de overtreding zullen optreden, kan de minister zelf tot het toepassen van de in het eerste lid aangeduide bestuurlijke dwangmiddelen overgaan. Het betreft hier geen verplichting van de minister. Niet valt uit te sluiten dat burgemeester en wethouders de minister ervan weten te overtuigen dat optreden niet, of nog niet, is aangewezen. Een belangrijk element in het tweede lid is de bepaling dat toepassing van bestuursdwang door de minister voor rekening van de gemeente geschiedt. Onder de kosten vallen alle kosten die met het aanzeggen en uitvoeren van de bestuursdwang, onderscheidenlijk de invordering van de opgelegde dwangsom zijn gemoeid.

Deze kostenvoorziening ligt ook voor de hand. De minister gaat tot een bestuurshandeling over die binnen de toezichtstaak van burgemeester en wethouders ligt. Deze voorziening kan helpen voorkomen dat het college zich achter de minister zal verschuilen, omdat dit de gemeente bestuurlijke en feitelijke narigheid kan besparen. In de commentaren op het voorontwerp van wet is van verschillende zijden gewaarschuwd voor het optreden van dit verschijnsel.

De regering stelt zich op het standpunt dat erop mag worden vertrouwd dat de gemeenteraad erop zal toezien dat deze vorm van taakverwaarlozing zich niet zal voordoen. Zoals in paragraaf 6.3.1 van het algemeen deel van deze toelichting reeds is opgemerkt, kan een gemeente die zijn handhavingstaak niet serieus blijkt te nemen, onder verscherpt toezicht van het Inspectoraat-Generaal VROM worden geplaatst. In dit verband is een rol weggelegd voor de verplichte verslag-

legging door burgemeester en wethouders, op grond van artikel 10.1, van het door hen gevoerde handhavingsbeleid.

Derde lid

In het derde lid is het sluitstuk van de regeling opgenomen. Burgemeester en wethouders hebben voor de hiervoor besproken kosten verhaal op de overtreder. Het ligt niet voor de hand de overtreder voordeel toe te kennen van het niet-optreden van het college. Wel heeft het college daarmee de zorg voor de financiële afwikkeling van het bestuurlijk optreden. Artikel 5:26 van de Algemene wet bestuurswet is van toepassing verklaard, met dien verstande dat burgemeester en wethouders, in plaats van de minister, de kosten bij dwangbevel van de overtreder kunnen invorderen.

Vierde lid

De aan handhaving verbonden kosten komen – als gezegd – voor rekening van de gemeente, maar zijn normaal gesproken, overeenkomstig artikel 5:25 van de Algemene wet bestuursrecht, terugvorderbaar bij de – gewezen – vergunninghouder. Echter, op grond van het vierde lid kan de Minister bij zijn vorderingsbesluit bepalen dat in afwijking van genoemd artikel de aan de uitvoering van de handhavingsbeschikking verbonden kosten voor rekening van de gemeente blijven. Met deze regeling is tot uitdrukking gebracht dat burgemeester en wethouders een actieve rol moeten spelen bij het terugdraaien van hetgeen is verricht, respectievelijk moeten voorkomen dat hetgeen eerder vergund was, alsnog wordt verricht. Het feit dat hun besluit, of het besluit van gedeputeerde staten of de minister, is vernietigd betekent dat aan dat besluit gebreken kleefden. Deze gebreken zijn blijkbaar zo klemmend dat terugbrengen in de oorspronkelijke staat de aangewezen optie is. Ziet het college onder deze omstandigheden toch van handhaving af, dan kan dat – soms ingrijpende – financiële gevolgen voor de gemeente hebben. Zou het college wel zelf zijn opgetreden, dan zou niet op voorhand hoeven vast te staan dat de gemeente alle kosten zou moeten dragen. Immers, in de regel is er ruimte voor een (gedeeltelijke) afwenteling daarvan op vergunninghouder, en verder op het bestuursorgaan dat de vergunning heeft verleend. De regering acht het van belang in dit verband op te merken dat uit de jurisprudentie van de civiele rechter blijkt dat de hoofdregel, dat een bestuursorgaan aansprakelijk is voor de door een onrechtmatig besluit veroorzaakte schade voor bouwvergunningen – bijzondere omstandigheden daargelaten – niet opgaat. Degene aan wie de nadien vernietigde vergunning was verleend kan de schade die hij lijdt ten gevolge van de onrechtmatige vergunningverlening niet op de gemeente verhalen. Hieruit valt af te leiden dat de gemeente voor de gevolgen van een onzorgvuldige of anderszins onrechtmatige vergunningverlening nauwelijks risico financieel loopt, doch dat dit risico geheel komt te liggen op de ontvanger van de vergunning. Voor deze laatste moet niet alleen worden gedacht aan de kosten van herstel in de oude toestand, maar in voorkomend geval ook aan de kosten die zijn gemaakt om aan de vergunning uitvoering te geven.

De voorgestelde regeling is vooral bedoeld ter versterking van de preventieve werking van het systeem, en voorkomt voorts dat de minister gedwongen wordt zich met de feitelijke handhaving te belasten. Hieraan doet niet af, dat de gemeente er relatief zeer gunstig vanaf kan komen indien zij aan de uitspraak van de rechter volledig gevolg geeft. Niet uit het oog mag worden verloren dat toch steeds als uitgangspunt geldt dat de burger niet op de aan hem verleende vergunning mag vertrouwen voordat het besluit waarbij die vergunning is verleend onherroepelijk is geworden.

Bij het nemen van zijn beschikking zal de Minister vooral gewicht moeten toekennen aan de mate van verwijtbaarheid aan het gemeentebestuur van

de ontstane situatie, de rol die de vergunningaanvrager daarin heeft gespeeld, en de mate waarin dat gemeentebestuur vervolgens medewerking verleent. De toepassing van het artikel zal eerder uitzondering dan regel moeten zijn.

Hoofdstuk 8 Bezwaar en beroep

Alvorens in te gaan op de wijze waarop in dit hoofdstuk de rechtsbescherming tegen daarin genoemde besluiten is vormgegeven, wordt hier het volgende aangetekend. Voorzover in dit wetsvoorstel besluiten in de zin van artikel 1:3 van de Awb voorkomen, waarvoor in dit hoofdstuk geen bepalingen zijn opgenomen omtrent de rechtsbescherming, geldt onverkort de voornoemde wet. Een voorbeeld daarvan zijn de besluiten die op grond van artikel 6.1, eerste lid, worden genomen. Ten aanzien van de daarbedoelde besluiten op aanvragen om tegemoetkoming in schade staat, na het volgen van de bezwarenprocedure, beroep bij de rechtbank open, en vervolgens hoger beroep op de Afdeling bestuursrechtspraak.

Artikel 8.1

In dit artikel wordt de bezwarenprocedure ingevolge de Awb voor besluiten over kostenvergoeding uitgesloten. Volledigheidshalve wordt er hier op gewezen dat de Awb zelf voor alle besluiten die de uitgebreide voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van die wet doorlopen geen bezwarenprocedure kent. In alle andere gevallen moet eerst de bezwarenprocedure gevolgd worden, voordat beroep kan worden ingesteld.

Artikel 8.2

Eerste lid

Ingevolge het bepaalde in dit lid staat tegen de in het eerste lid genoemde besluiten, in afwijking van de Awb, beroep op de Afdeling bestuursrechtspraak open. De redenen voor deze afwijking zijn in het algemeen deel van deze toelichting (paragraaf 3.7.2, onder f) uiteengezet.

Het betreft hier in hoofdzaak de besluiten die de ruggeraat vormen van het instrumentarium van dit wetsvoorstel: de besluiten omtrent vaststelling van een bestemmingsplan, de uitwerkingsbesluiten en de ingevolge de artikelen 3.21, eerste lid, 3.24, eerste lid, en 3.26, eerste lid, met het oog op een gecoördineerde behandeling nader aan te duiden, op aanvraag of ambtshalve te nemen, besluiten. Daarnaast staat beroep in één instantie open tegen een besluit op een verzoek om een kostenvergoeding als bedoeld in artikel 6.8 of 6.9.

Voor de duidelijkheid wordt op deze plaats nog eens aangegeven welke besluiten worden begrepen onder «besluiten omtrent de vaststelling van een bestemmingsplan», zoals aangeduid onder a. Dat zijn allereerst de besluiten bedoeld in artikel 3.1, eerste lid, 3.19, eerste lid, en 3.20, eerste lid, dus de vaststellingsbesluiten in eigenlijke zin. Daarnaast vallen op grond van artikel 1.1, tweede lid, onder b, daaronder de besluiten tot wijziging van het bestemmingsplan, bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, onder a. Voorts wordt hier erop gewezen dat bij de toetsing van het bestemmingsplan tevens de eventuele aanwijzing tot vaststelling daarvan, op grondslag van artikel 4.2, eerste lid, of artikel 4.4, eerste lid, aan de orde kan worden gesteld. Verwezen wordt naar de toelichting bij de artikelen 4.2 en 4.4.

De ontheffingsbevoegdheid van gedeputeerde staten van de actualiseringsplicht en de uitwerkingsbevoegdheid zijn afzonderlijk onder b onderscheidenlijk c opgevoerd.

Over de onder d aangeduide besluiten wordt hier nog opgemerkt dat met het oog op de mogelijkheid van een gecoördineerde behandeling daarvan, al dan niet tegelijkertijd met het bestemmingsplan, in veel gevallen wordt afgeweken van de normale rechtsbeschermingsmogelijk-

heden, zoals die in de Awb zijn neergelegd. Vaak immers staat tegen dergelijke besluiten, wanneer zij niet zijn voorbereid en genomen na een coördinatieprocedure, beroep in twee instanties open. Deze afwijking acht de regering, alles afwegende, gerechtvaardigd. De voordelen van gecoördineerde behandeling, die vooral moeten worden gezocht in verkorting van de behandeltijd, worden op deze wijze optimaal benut.

De niet in artikel 8.2, eerste lid, genoemde besluiten blijven, als thans het geval is, onderworpen aan beroep in twee instanties, conform de Awb. Het betreft hier de beslissingen op aanvragen om een aanleg- of sloopvergunning, op aanvragen om ontheffing op grond van de artikelen 3.15 en 3.16, op verzoeken om tegemoetkoming in schade, bedoeld in artikel 6.1, en op verzoeken om subsidie ingevolge artikel 6.10. En daarnaast uiteraard de besluiten die in het kader van het de handhaving en het toezicht op de uitvoering (hoofdstuk 7 van het wetsvoorstel) worden genomen.

Tweede lid

In het tweede lid worden de besluiten opgesomd waarbij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State aan een beslistermijn is gebonden. Voor wat betreft de onderdelen a, b, c en e van het eerste lid is gekozen voor een termijn van twaalf maanden na afloop van de beroepstermijn. Daarmee is voor wat betreft de onderdelen a en c aangesloten bij de regeling, zoals die in de huidige WRO in artikel 54, derde lid, is opgenomen. Voor onderdeel b, dat betrekking heeft op ontheffing door gedeputeerde staten van de actualiseringsplicht van het bestemmingsplan, en voor onderdeel e, dat betrekking heeft op beroep tegen een besluit op een verzoek om een vergoeding voor hogere kosten als bedoeld in artikel 6.8 of 6.9, is daarbij aangesloten.

Voor onderdeel d van het eerste lid is in het tweede lid aangesloten bij de keuzes die in het kader van het voorstel van wet tot wijziging van de WRO in verband met de invoering van een rijksprojectenprocedure¹⁵⁶ zijn gemaakt. Het gaat daarbij om uitvoeringsbesluiten als bedoeld in de artikelen 3.21, eerste lid, 3.24, eerste lid, en 3.26, eerste lid. Ten behoeve van de beoogde versnelling van procedures die het wetsvoorstel voorstaat, dient de behandeling van het beroep tegen een dergelijk besluit te geschieden binnen 6 maanden na ontvangst van het verweerschrift. Deze termijnen zijn dezelfde als de beslistermijnen inzake beroep tegen het tracébesluit, respectievelijk tegen de uitvoeringsbesluiten, opgenomen in artikel 25b, eerste lid, en derde lid, van de Wet van 6 september 2000, Stb. 396, tot wijziging van de Tracéwet (eerste tranche).

Derde lid

In deze bepaling, die is ontleend aan artikel 54, vierde lid, van de huidige WRO, is vastgelegd dat een beroep inzake een bestemmingsplan waarvan ingevolge artikel 3.4 onderdelen zijn aangewezen ten aanzien waarvan de verwezenlijking in de naaste toekomst nodig wordt geacht, bij de rechter voorrang krijgt ten opzichte van de andere in het artikel genoemde beroepen. Gevolg daarvan is, dat ook de eventuele andere betwiste onderdelen van dat plan deze bijzondere behandeling krijgen. Afsplitsing van onderdelen van het plan levert praktische, en soms ook juridische, problemen voor de rechter op. Zie voorts de toelichting bij artikel 3.4.

Artikel 8.3

In dit artikel is de bundeling geregeld van beroepen tegen de ambtshalve besluiten en besluiten op aanvraag die worden genomen door burgemeester en wethouders, onderscheidenlijk gedeputeerde staten dan wel de aangewezen minister, in het kader van de uitvoering van een onderdeel van het gemeentelijk, provinciaal of nationaal ruimtelijk beleid. In de artikelen 3.21, 3.24 en 3.26 is vastgelegd dat de (voorbereiding en) bekend-

¹⁵⁶ Kamerstukken I 2002/03, 27 178, nr. 12.

making van het bestemmingsplan en de ingevolge die artikelen aangegevoerde besluiten door burgemeester en wethouders, onderscheidenlijk gedeputeerde staten en de aangewezen minister worden gecoördineerd. Het tijdstip van bekendmaking van een besluit is op grond van artikel 6:8, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht bepalend voor de aanvang van de beroepstermijn. De toepassing van artikel 8.3 behoeft om die reden geen problemen op te leveren. Overigens wordt hier volledigheidshalve opgemerkt dat op de voorbereiding van al deze besluiten afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is; er is derhalve geen bezwaarprocedure tegen deze besluiten.

Artikel 8.4

De inhoud van het eerste lid komt naar strekking overeen met artikel 56b, eerste lid, van de huidige WRO. Voorts spreekt de inhoud voor zichzelf. Het tweede lid is nieuw, maar vergelijkbaar met het in het eerste lid bepaalde. Het vormt het sluitstuk op het streven zoveel mogelijk te voorkomen dat onomkeerbare situaties worden geschapen, hetgeen bij het gebruik van aanleg- en sloopvergunningen zeker niet denkbeeldig is. Dat streven is allereerst, bij wijze van uitzonderlijke voorziening, concreet gemaakt in artikel 3.9, vierde lid, voor de aanlegvergunning en in artikel 3.13, zevende lid, voor de sloopvergunning.

Afdeling 8.2 Advisering inzake beroepen

De artikelen in deze afdeling zijn nagenoeg letterlijk ontleend aan hoofdstuk IXB van de huidige WRO.

Artikel 8.5

Dit artikel is ontleend aan artikel 57 van de WRO. De achtergronden van het artikel zijn terug te vinden in de parlementaire stukken, behorende bij de Wet van 26 april 1995 tot wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Wet milieubeheer (onafhankelijkheid adviseurs inzake beroepen), Stb. 270. Ter uitvoering daarvan is de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak (StAB) opgericht. De StAB zal haar taken volgens het wetsvoorstel ongewijzigd kunnen blijven uitoefenen.

Artikel 8.6

Dit artikel bevat de taakomschrijving van de stichting betreffende de advisering op het gebied van de ruimtelijke ordening. Zowel door de Afdeling bestuursrechtspraak als door de administratieve kamers van de rechtbanken kan om advies worden gevraagd. Het deskundigenbericht kan worden gevraagd zowel met betrekking tot de toepassing van de Wet ruimtelijke ordening zelf, als met betrekking tot andere wetten, wanneer ruimtelijke ordeningsaspecten daarbij aan de orde zijn. De deskundigenberichten zullen in het laatste geval ook niet tot het ruimtelijk ordeningsaspect beperkt behoeven te zijn, indien gevraagd wordt een deskundigenbericht uit te brengen in een geschil op grond van een geïntegreerde vergunningsprocedure met daarbij behorende beroepsprocedure ingevolge de artikelen 3.21, 3.24 of 3.26. Dergelijke beroepsprocedures kunnen een samenhangende benadering vereisen van alle betrokken aspecten. De regeling wijkt niet af van de huidige WRO.

Artikel 8.7

Dit artikel is gelijklopend aan artikel 57b van de huidige WRO. Het verbiedt de medewerkers van de stichting functies uit te oefenen die op gespannen voet staan met de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de stichting.

Artikel 8.8

Dit artikel is gelijklopend aan artikel 57c van de huidige WRO.

Om een goede taakvervulling door de stichting te waarborgen is in het eerste lid bepaald dat de minister subsidie zal verlenen, voor zover dit in redelijkheid nodig is voor een goede taakvervulling. Dit betekent niet dat van een onbeperkte subsidie sprake kan zijn. De grenzen aan de subsidiëring worden bepaald door het in de wet neergelegde criterium.

Aangezien de stichting volledig door de overheid wordt bekostigd, dient artikel 8:36, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, dat betrekking heeft op door de rechter ten laste van het rijk toe te kennen vergoeding van deskundigen, niet van toepassing te worden verklaard.

Hoofdstuk 9 Planologische organen

Afdeling 9.1 Planologische commissies

Artikel 9.1

De provinciale planologische commissie is gehandhaafd. Zoals ook al in het algemeen deel van deze memorie is vermeld, heeft deze commissie in het verleden haar goede diensten bewezen en zal zij dat ook onder vigeur van de Wet ruimtelijke ordening doen. De invulling van samenstelling, taak en werkwijze wordt aan de provincie overgelaten, zij het dat bij algemene maatregel van bestuur zo nodig hieromtrent regels kunnen worden gesteld.

Artikel 9.2

De Rijksplanologische commissie blijft wettelijk verankerd. De invulling van samenstelling, taak en werkwijze zal bij algemene maatregel van bestuur geschieden. Een uitwerking daarvan kan plaats vinden bij ministeriële regeling.

Afdeling 9.2 Ruimtelijk planbureau

Artikelen 9.3 en 9.4

Bij koninklijk besluit van 8 oktober 2001, Stb. 488, is met ingang van 1 januari 2002 het Ruimtelijk planbureau ingesteld, vooruitlopende op de definitieve wettelijke regeling. Hoofdstuk 9, afdeling 9.2, strekt ertoe het planbureau die wettelijke grondslag te geven.

De primaire taak van het planbureau is aangegeven in artikel 9.3, tweede lid. Bij algemene maatregel van bestuur zal die taak nader worden ingevuld, overeenkomstig de regeling in genoemd koninklijk besluit. Zo zal bij de algemene maatregel van bestuur ook de regeling met betrekking tot de inrichting en werkwijze uit het koninklijk besluit worden gevolgd. Dit betekent dat de regeling van ruimtelijke verkenningen, ruimtebalansen, rapporten en studies, van de wijze van openbaarmaking van die documenten, van de wijze waarop het planbureau opereert, van de bezetting van het planbureau en de wijze van benoeming van zijn leden, en van de verhouding van het bureau tot de daarbij betrokken andere ministers dan Onze Minister, in de algemene maatregel van bestuur zullen worden opgenomen.

Ditzelfde geldt voor het Begeleidingscollege van het planbureau. In artikel 9.4 is de grondslag voor dit college vastgelegd en de primaire taak aangegeven. De algemene maatregel van bestuur zal regels bevatten omtrent de samenstelling, inrichting, en werkwijze van het college overeenkomstig de regeling bij bovengenoemd koninklijk besluit.

Hoofdstuk 10 Slotbepalingen

Artikel 10.1

In het eerste lid is voor de met de handhaving belaste bestuursorganen op

de verschillende bestuursniveaus de verplichting opgenomen jaarlijks hun voornemens voor de uitvoering van de wet op dat punt in het komende jaar bekend te maken. In het tweede lid is de verplichting tot jaarlijkse verslaglegging geregeld. Op een en ander is in paragraaf 6.2.2 van het algemeen deel ingegaan. Aangesloten is bij de jaarlijkse begrotingscyclus. Een pendant kan worden gevonden in artikel 4.20 van de Wet milieubeheer, dat betrekking heeft op het gemeentelijke milieuprogramma. Het tweede lid sluit aan bij artikel 21.1 van de Wet milieubeheer. Ingevolge het voorgestelde artikel wordt de wijze waarop de voornemens met betrekking tot de bestuursrechtelijke handhaving worden geformuleerd en ingericht, overgelaten aan een gemeente, behoudens eventueel door middel van een algemene maatregel van bestuur te geven voorschriften. De in artikel 10.8 bedoelde algemene maatregel van bestuur kan daartoe dienen. Eventuele voorschriften als hier bedoeld hebben met name betrekking op het bereiken van een zekere uniformiteit en transparantie van voornemens en rapportages, hetgeen met name in het belang is van de kenbaarheid ervan voor burgers, bedrijven en instellingen, bestuursorganen en met toezicht op de uitvoering belaste ambtenaren.

Artikel 10.2

Dit artikel geeft de beschreven bevoegdheden aan ambtenaren die belast zijn met de uitvoering van de wet, maar niet vallen onder de in de artikelen 7.2 en 7.3 bedoelde ambtenaren. Voor laatstbedoelde ambtenaren voorziet artikel 5:15 van de Algemene wet bestuursrecht reeds in deze bevoegdheid. Het artikel komt in hoofdzaak overeen met het geldende artikel 69 van de WRO.

Het betreft hier bijvoorbeeld ambtenaren die niet met toezicht van belast, maar een taak hebben bij het maken van bestemmingsplannen. Voor het maken van, bijvoorbeeld, een inventarisatie van de feitelijke situatie bestaat behoefte aan de hier beschreven bevoegdheden.

Artikel 10.3

De wet voorziet in artikel 2.3 in de bevoegdheid van de daar genoemde ministers, een structuurvisie voor het Nederlands grondgebied, of voor aspecten van het nationaal ruimtelijk beleid die op dat gebied betrekking hebben, vast te stellen. Deze bevoegdheid geldt, ongeacht of een gebied deel uit maakt van een gemeente of provincie. Voor de overige voor ministers in de wet opgenomen bevoegdheden geldt dit echter niet. Het territoriaal ingedeelde deel van de Noordzee is een gebied dat niet volledig deel uitmaakt van een gemeente of provincie. De steeds verder voortschrijdende intensivering van het gebruik van dat gebied noopt steeds meer tot visievorming over het ruimtegebruik en de wijze waarop botsende belangen met elkaar in evenwicht worden gebracht. Hetzelfde geldt voor de exclusieve economische zone, waarop deze wet ook van toepassing zal zijn, ingevolge de definitiebepaling in artikel 1, tweede lid, onder a.

Artikel 10.3 voorziet in de mogelijkheid bij algemene maatregel van bestuur te bepalen dat voor de niet bestuurlijk ingedeelde gebieden een rijksbestemmingsplan wordt vastgesteld. Voorts kunnen in deze maatregel regels worden gesteld over de bestuursorganen die de in het wetsvoorstel opgenomen bevoegdheden in deze gebieden uitvoeren. Daarbij kan naast de bevoegdheid tot het vaststellen van de rijksbestemmingsplannen, worden gedacht aan de handhavingsbevoegdheden die nodig zijn om het toezicht op de naleving van de in die bestemmingsplannen opgenomen regels inhoud te geven. Bij de toekenning en uitoefening van de in dit artikel toegekende bevoegdheden dient uiteraard het UNCLOS-Verdrag¹⁵⁷, alsmede andere internationale verdragen, in acht te worden genomen.

¹⁵⁷ Het verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee, Nederlandse vertaling Trb. 1984, 55.

Artikel 10.4

Het belang dat met de aanleg van de werken en de uitvoering van werkzaamheden voor de landsverdediging is gediend, overweegt zozeer ten opzichte van de andere belangen, dat deze werken en werkzaamheden aan de werking van de wet onttrokken behoren te blijven, zoals dat tot op heden ook het geval was (artikel 66, tweede lid, WRO). Zoals dat in het verleden steeds de intentie was, zal zoveel mogelijk met het betrokken college van gedeputeerde staten worden overlegd, voordat tot feitelijke handelingen zal worden overgegaan.

Artikelen 10.5 en 10.6

Deze artikelen, overeenkomend met de huidige artikelen 70 en 71 WRO, spreken voor zich.

Artikel 10.7

Dit artikel behoeft geen toelichting.

Artikel 10.8

Een vergelijkbare bepaling is ook opgenomen in de Wet milieubeheer (artikel 21.8). Omdat de te stellen nadere regels van ingrijpende aard kunnen zijn, voorziet artikel 10.9 in een beïnvloedingsmogelijkheid voor het parlement.

Artikel 10.9

Deze bepaling bevat in het eerste lid een regeling waarmee ten aanzien van de daarin genoemde algemene maatregelen van bestuur wordt voorzien in gecontroleerde delegatie. De beide kamers van de Staten-Generaal wordt de gelegenheid gegeven vóór de inwerkingtreding van die maatregelen over de inhoud daarvan hun standpunt kenbaar te maken. Tevens wordt daarmee brede inspraak mogelijk gemaakt. Deze voorziening is ontleend aan artikel 21.6, vierde lid, van de Wet milieubeheer, en wordt noodzakelijk geacht omdat de betrokken algemene maatregelen van bestuur voorschriften met betrekking tot milieukwaliteitseisen kunnen bevatten.

In het tweede lid is voor alle algemene maatregelen van bestuur die op deze wet berusten een vangnetregeling opgenomen. Daarmee wordt bereikt dat de beide kamers van de Staten-Generaal ook de gelegenheid krijgen hun standpunt – al dan niet nader – te bepalen over de door de regering naar aanleiding van het advies de Raad van State in het besluit aangebrachte wijzigingen. Deze vangnetregeling is ontleend aan artikel 21.6, vijfde lid, eerste en tweede volzin, van de Wet milieubeheer en komt in essentie overeen met hetgeen in artikel 3a van de WRO is bepaald.

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

bestemmingsplan WRO		artikel 19-vrijstelling WRO (art.19, eerste lid)		bestemmingsplan nieuwe Wro	
terinzagelegging + zienswijzen	4 weken	terinzagelegging + zienswijzen	4 weken	terinzagelegging + zienswijzen	6 weken
<i>wordt t.g.v. Awb</i>	<i>6 weken</i>	<i>wordt t.g.v. Awb</i>	<i>6 weken</i>		
vaststelling plan bij zienswijzen	8 weken of 16 weken			vaststelling plan bij zienswijzen	8 weken of 12 weken
toezending provincie terinzagelegging + bedenkingen	8 weken	aanvragen provincie verklaring geen bezwaar	10 weken		
goedkeuring bij bedenkingen	13 weken of 24 weken	verklaring van geen bezwaar	8 weken		
bekendmaking	2 weken			bekendmaking	2 weken
inwerkingtreding	6 weken	inwerkingtreding	2 weken	inwerkingtreding	6 weken
TOTAAL	41–60 weken wordt 43–62 weken		24 weken wordt 26 weken		22–26 weken

N.B. In het schema is geen rekening gehouden met eventuele toepassing van de inspraakverordening door gemeenten en met interventies van de provincie of het rijk.

De procedure voor vrijstelling ex art. 19, derde lid, WRO neemt 8 tot 16 weken in beslag. De procedure voor ontheffing op basis van het wetsvoorstel: 4 tot 14 weken.