

De nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening heeft een aantal wezenlijke veranderingen in het planstelsel en in de doorwerkinginstrumenten teweeggebracht. Zo is op nationaal niveau de Planologische Kernbeslissing (PKB) als planningsinstrument verdwenen. Het Rijk krijgt hiervoor in de plaats de bevoegdheid structuurvisies vast te stellen.

Projectbesluit onnodig onaantrekkelijk gemaakt

DR. IR. ARJAN BREGMAN EN
PROF. MR. FRISO DE ZEEUW

Seniorstafmedewerker bij het Instituut voor Bouwrecht te Den Haag.
Praktijkhoogleraar gebiedsontwikkeling aan de TU Delft en directeur
Nieuwe Markten Bouwfonds

DE NIEUWE WET bepaalt dat de minister van VROM, in overeenstemming met de ministers die het mede aangaat, ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening structuurvisies kan vaststellen. Een structuurvisie bevat de hoofdlijnen voor de voorgenomen ruimtelijke ontwikkeling van dat gebied. Behalve voor geheel Nederland of voor deelgebieden (bij voorbeeld de Randstad), kunnen structuurvisies ook worden vastgesteld voor bepaalde aspecten van het nationale ruimtelijk beleid, bij voorbeeld snelwegpanorama's of (grote) bedrijfsterreinen. Deze indeling naar verschillende soorten structuurvisies komt overeen met de indeling in verschillende soorten PKB's zoals we van de oude WRO kennen. Structuurvisies zijn voor lagere

overheden en burgers niet direct bindend. Wij verwachten dat de nationale politiek veelvuldig met rijksstructuurvisies zal werken. Zij zijn procedureel redelijk eenvoudig en voor elke ruimtelijke kwestie inzetbaar die de politiek relevant vindt.

TEN BEHOEVE VAN de doorwerking van rijksbeleid heeft het Rijk de beschikking over de bevoegdheid om bij Algemene maatregel van Bestuur (AMvB) algemene regels te stellen. De AMvB Ruimte is op dit moment in de maak. De aanwijzingsbevoegdheid uit de oude WRO is in min of meer dezelfde vorm gehandhaafd. Indien nationale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken, kunnen met een Algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over de inhoud van bestemmingsplannen en provinciale inpassingsplannen. Dat geldt ook voor daaraan voorafgaande projectbesluiten en beheersverordeningen. Daarbij kan worden bepaald dat

een regel slechts geldt voor een daarbij aangegeven gedeelte van het land.

ONDER DE OUDE WRO werd slechts sporadisch van de figuur van een aanwijzing gebruik gemaakt. Er is geen reden om te veronderstellen dat dit onder de nieuwe Wro anders zal zijn.

Integendeel: het instrumentarium van Rijk (en provincie) om de eigen ruimtelijke beleidsdoelstellingen te verwezenlijken is onder de nieuwe Wro ten opzichte van de oude WRO aanmerkelijk verstevigd. Daar waar in het verleden een aanwijzing werd gegeven, lijkt het maken van een inpassingsplan een zuiverder oplossing, waarbij de hogere overheid in ruimtelijke vraagstukken met een sterk rijksbelang direct kan sturen en reguleren. De rijksaanwijzing wordt dus een zeldzaamheid. Na vaststelling gaat een inpassingsplan deel uitmaken van het gemeentelijke bestemmingsplan. Het kan volgens de MvT gaan om het vastleggen van een locatie voor een bepaalde ruimtelijke activiteit, het vastleggen van eisen die aan het gebruik van gronden en opstallen in een specifiek gebied moeten worden gesteld of het weren van ongewenste functies of gebruik daarvan. Ook de procedure van voorbereiding en vaststelling van een inpassingsplan is gelijk aan die

STREEKPLAN UIT

DE WET

VERDWENEN

inpassingsplan deel gaat uitmaken van het bestemmingsplan worden aanvragen om bouw-, aanleg- of sloopvergunningen eraan getoetst.

EEN VOLGEND INSTRUMENT dat het rijk verkrijgt is de bevoegdheid tot het vaststellen van een projectbesluit, voorafgaand aan de vaststelling van een inpassingsplan. Zo'n projectbesluit

geeft evenals een bestemmingsplan een bouwtitel. Verschil is dat het nemen van een projectbesluit tegelijk met de verlening van bouwvergunning kan plaatsvinden. In die zin is een projectbesluit dus vergelijkbaar met een oude artikel 19-vrijstelling.

MET DE PKB is met de inwerkingtreding van de Wro ook het streekplan uit de wet verdwenen, evenals (andere) provinciale doorwerkingsinstrumenten als de bevoegdheid tot het goedkeuren van bestemmingsplannen en het beoordelen van aanvragen om verklaringen van geen bezwaar ingeval van een vrijstelling. In plaats daarvan verkrijgt de provincie bevoegdheden die vergelijkbaar zijn met de hierboven beschreven instrumenten van het Rijk.

Provinciale Staten kunnen ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening voor het grondgebied van de provincie of een gedeelte hiervan dan wel voor aspecten van het provinciale ruimtelijke beleid een structuurvisie vaststellen. Hierin kan de voorgenomen ontwikkeling van dat gebied of bepaalde aspecten in hoofdlijnen worden aangegeven. De structuurvisie bevat de hoofdzaken van het door de provincie te voeren ruimtelijke beleid en geeft richting aan de door het provinciebestuur te nemen beslissingen. De structuurvisie is niet direct bindend voor gemeenten.

OOK DE DOORWERKINGSINSTRUMENTEN van de provincie hebben een gelijke strekking als die van het rijk, met dat verschil dat in plaats van de mogelijkheid om een AMvB vast te stellen, provincies een provinciale ruimtelijke verordening kunnen vaststellen. Ook in een verordening kunnen nadere regels worden gesteld aan gemeentelijke bestemmingsplannen, projectbesluiten en beheersverordeningen. Niet alle provincies zullen de verordeningbevoegdheid gaan gebruiken. Ook niet alle provincies die dat wel doen, zullen hetzelfde daarin regelen.

Ook beschikt de provincie, evenals het rijk, over de bevoegdheid tot het maken van inpassingsplannen en het nemen van projectbesluiten. Tenslotte is er nog de reactieve aanwijzing: indien de provincie (maar dat kan ook de Inspecteur namens het rijk zijn) een zienswijze tegen een ontwerp-bestemmingsplan heeft ingediend en de gemeente verwerkt deze niet of anders dan door de provincie (of het rijk) aangegeven, dan kunnen GS (c.q. de minister) binnen 6 weken na vaststelling van het bestemmingsplan door de gemeenteraad verklaren dat het bestemmingsplan niet in werking treedt. Dit mechanisme lijkt op de vervallen goedkeuring, zij het dat het bij de reactieve aanwijzing niet (mede) gaat om het beoordelen van bedenkingen van anderen die eerder een zienswijze indienden. Voor bezwaarmakers resteert de Raad van State.

VERREWEG DE MEESTE ruimtelijke projecten bevinden zich op het grondgebied van een enkele gemeente en moeten ook qua aard en schaal als gemeentelijke projecten worden aangemerkt. De planologische inkadering van deze projecten vindt op gemeentelijk niveau plaats. Hiervoor heeft de gemeente, net als Rijk en provincie, in de eerste plaats de structuurvisie als indicatief planologisch instrument ter beschikking. De structuurvisie heeft geen bindende werking naar burgers of marktpartijen, maar is vooral een politiek-bestuurlijk sturingsinstrument.

HET BESTEMMINGSPLAN IS de enige planfiguur die zowel in de oude WRO als in de huidige Wro te vinden is. Ook de bestemmingsplanvormen (waaronder de mogelijkheid van een globaal plan met uitwerkingsplannen) zijn goeddeels ongewijzigd. Het verschil tussen de oude en de nieuwe wet heeft met name betrekking op de bestemmingsplanprocedure. Deze wordt aanmerkelijk verkort doordat een bestemmingsplan onder de Wro geen verplichte goedkeuring van

GS meer behoeft. Daarbij hoeven GS overigens niet te vrezen voor verlies aan provinciale invloed, aangezien GS in de periode waarin het door de gemeenteraad vastgestelde bestemmingsplan ter inzage ligt, een aanwijzing kan geven dat het plan (gedeeltelijk) niet in werking zal reden. Dit mechanisme, aangeduid als 'reactieve aanwijzing', signaleerden we al eerder. Hoe intensief provincies dit instrument zullen gebruiken is op basis van de nu beschikbare gegevens nog niet te zeggen.

VOOR DE BINDEnde vastlegging van bestemmingen en het creëren van een planologische basis voor (bouw)vergunningen is het centrale instrument het bestemmingsplan. Uit de decennialange ervaring die met het bestemmingsplan als instrument in het kader van project- en gebiedsontwikkeling is opgedaan, is gebleken dat ruimtelijke ontwikkelingen vaak worden geïnitieerd los van de inhoud van een bestemmingsplan en dat het bestemmingsplan vaak eerst wordt aangepast aan nieuw ruimtelijk beleid wanneer dat beleid al gestalte heeft gekregen in concrete stedenbouwkundige- of zelfs bouwplannen. Het bestemmingsplan heeft dus een sterk volgend karakter. Dit geldt evenzeer – mogelijk zelfs in versterkte mate – wanneer over de planologische invulling van een gebied in een vroeg stadium afspraken worden gemaakt tussen de gemeente en andere publieke en/of private partijen. Bij combinatieprojecten zijn dergelijke afspraken zeker aan de orde en zal in gesloten overeenkomsten de gemeente de inspanningsverplichting op zich nemen het bestemmingsplan zodanig te wijzigen dat de uitvoering van het combinatieproject ook planologisch mogelijk wordt. Ook verplicht de gemeente zich vaak om de behandeling van vergunningaanvragen ten behoeve van het project voortvarend te behandelen en te streven naar verlening ervan. Wij wijzen erop dat dit volgen nimmer een ver-

plichting kan zijn. Bij de publiekrechtelijke besluitvorming betrokken bestuursorganen zijn tot een 'objectieve belangenafweging' gehouden. Op hen kan dus slechts de inspanningsverplichting rusten om te bevorderen dat aan het contract uitvoering kan worden gegeven.

Aangezien contracteren echter een onvermijde-

lijk ander ritme heeft dan
BESTEMMINGSPLAN het doorlopen van een
publiekrechtelijke proce-
HEEFT STERK dure, is de praktijk vaak
dat eerst een overeen-
VOLGEND KARAKTER komst wordt gesloten en
pas daarna de noodzake-

lijk te doorlopen procedures worden gevolgd, althans afgerond.

Als de gemeente de inspanningsverplichting op zich neemt tot het maken van een bestemmingsplan dat de planologische basis verschaft aan een groot project, betekent dit dat de gemeente een ontwerp-bestemmingsplan zal opstellen dat ruimte biedt voor het project. Dit is een gebruikelijke praktijk waar niks mis mee is en die ook onder het regiem van de nieuwe Wro gangbaar zal blijven.

DE UITVOERING VAN grote combinatieprojecten neemt een aantal jaren in beslag. Gedurende die periode kunnen zich wijzigingen in de markt voordoen, kan het overheidsbeleid worden gewijzigd en kunnen partijen gezamenlijk tot de conclusie komen dat aanpassing van het stedenbouwkundige plan en/of het te realisering programma gewenst is. Een belangrijke vraag is hoe in een bestemmingsplan rekening kan worden gehouden met mogelijke wijzigingen. Er zijn verschillende manieren om het bestemmingsplan de noodzakelijke flexibiliteit te geven, zodat niet bij iedere wijziging van het bouwprogramma of de verkaveling een bestemmingsplanwijziging nodig is. In de eerste plaats kan worden gewerkt met een globaal bestem-

mingsplan, dat bij een gefaseerde ontwikkeling van het plangebied wordt gevolgd door uitwerkingsplannen. Dit biedt de mogelijkheid om de meer gedetailleerde planologische invulling in de tijd gelijk op te laten lopen met de uitwerking van de plannen in stedenbouwkundige en programmatische zin. In de praktijk wordt daarom veel met uitwerkingsplannen gewerkt. De noodzaak van deze constructie neemt sterk af indien het plangebied kleiner is en (daardoor) in korte tijd volledig wordt ontwikkeld. In die gevallen kan een enkel bestemmingsplan voldoende flexibiliteit opleveren. Bij combinatieprojecten zal echter in de regel sprake zijn van wat grotere plangebieden, waarbij een gefaseerde ontwikkeling gebruikelijk is.

NAAST DE BESTEMMINGSPLANBEVOEGDHEID

heeft de gemeente – als tweede instrument voor flexibiliteit – de mogelijkheid projectbesluiten te nemen, vooruitlopend op de vaststelling van bestemmingsplannen. De procedure die leidt tot vaststelling en inwerkingtreding van het projectbesluit is in hoge mate vergelijkbaar met de bestemmingsplanprocedure, met als belangrijk verschil dat de bevoegdheid tot het vaststellen van een projectbesluit aan het college van B en W kan worden gedelegeerd. Bij het bestemmingsplan is dat niet het geval. De relatie tussen projectbesluit en bestemmingsplan is nauwer dan die tussen de vrijstelling op grond van artikel 19 en het bestemmingsplan. Zo bevat het wetsvoorstel de opdracht aan gemeenten om binnen een bepaalde termijn na het onherroepelijk worden van het projectbesluit een bestemmingsplan ter inzage te leggen, zolang het bestemmingsplan niet is vastgesteld, mogen in verband met het projectbesluit geen leges worden geheven. Te late vaststelling van een bestemmingsplan maakt dat de leges helemaal niet meer mogen worden opgelegd. Omdat voor deze sancties in combinatie met

een projectbesluit twee afzonderlijke procedures nodig zijn, heeft een aantal gemeenten besloten geen medewerking te verlenen aan het nemen van projectbesluiten, maar uitsluitend bestemmingsplannen te zullen maken. Het projectbesluit maakte aanvankelijk geen deel uit van het planstelsel van de nieuwe Wro. Het is bij nota van wijziging als extra instrument voor alle overheden aan de wet toegevoegd. Deze toevoeging hangt nauw samen met het verdwijnen van de mogelijkheid van het verlenen van vrijstelling, wat onder de oude WRO op grote schaal voorkwam, ook bij projecten waar bij sprake is van publiek-private samenwerking. Voor combinatieprojecten is de introductie van het projectbesluit naast het bestemmingsplan een interessante ontwikkeling. Het eisen van een bestemmingsplan met alle gebruiksvoorschriften voordat met bouwen of bouwrijp maken kan worden begonnen is onnodig belemmerend. Ook is het een voordeel dat bij projectbesluiten is gekozen voor het reguliere systeem van rechtsbescherming in twee instanties, waarbij een verzoek om voorlopige voorziening tegen een projectbesluit – anders dan bij een verzoek om voorlopige voorziening bij de Voorzitter van de Afdeling bestuursrecht – spraak van de Raad van State – op zichzelf geen schorsende werking heeft. Dat laatste kan voor (behoorlijke) vertraging zorgen.

WIJ SLUITEN AF met een drietal kanttekeningen bij de toepassing van de nieuwe instrumentenkist. Het is allereerst de vraag of de structuurvisie wel zo'n puur politiek beleidsinstrument zal zijn – zonder verdere bindende werking – als de wetgever ons wil doen geloven. Zo heeft de structuurvisie directe relaties met de toepassing van de afdeling grondexploitatie en met de Wet voorkeursrecht gemeenten. Daarnaast gaan burgers en marktpartijen hun handelen toch mee laten bepalen door de structuurvisie.

Zij zullen daar de politiek op aanspreken, bij voorbeeld bij wijziging van de structuurvisie. En hoe gaat de bestuursrechter daar dan mee om? Het is zeker niet uitgesloten dat de structuurvisie toch weer juridificeert. En dat is op zichzelf een ongewenste ontwikkeling.

Ons tweede punt heeft betrekking op het projectbesluit. Met veel moeite is dit instrument onder invloed van de VNG, de grote projectontwikkelaars, verenigd in de Neprom en praktijkdeskundigen alsnog in de Wro terechtgekomen. Zij beriepen zich terecht op een hardnekkige artikel-19-praktijk van enkele decennia. Dit tot grote ergernis van de bestemmingsplanfetsjisten die dit een inbreuk vonden op de heilige graal van Het Bestemmingsplan. De wetmakers hebben als het ware teruggeslagen door het gebruik van het projectbesluit erg onaantrekkelijk te maken; wij hebben dat toegelicht. Hoe het dit projectbesluit vergaet, moeten we nauwgezet monitoren zoals dat in het vakjargon heet. Wij denken dat het een zinvol, ja onmisbaar, instrument is voor praktisch en efficiënt ruimtelijk beleid.

Laatste item. Wat gaan de provincies ervan maken? De moeizame transitie van 'papierenheldendom' naar onbureaucratisch, effectief en uitvoeringsgericht bestuur op het passende schaalniveau, blijkt voor de meeste provincies een lange weg. Naar onze mening krijgen zij met de structuurvisie, het inpassingsplan en de verordening een passende instrumentenkist aangereikt om hun rol als volwaardig regionaal ruimtelijk politiek bestuur waar te maken. Het excuus van 'we kunnen niks behalve een streekplan maken, gaat niet meer op'. De sturingsambities tussen provincies vertonen behoorlijke verschillen. Zo wil bij voorbeeld Friesland eigenlijk geen verordening, terwijl Groningen in de starblokken staat. We gaan een interessante tijd tegemoet; zelfs aan een procedurewet kan je lol beleven.