

Actualiteiten, mededelingen, reacties van lezers

Meer aandacht gewenst voor het voorstel tot wijziging van artikel 11 Wet op de Ruimtelijke Ordening

door Mr. H. Aardema*

Het is opmerkelijk hoe weinig aandacht in het kader van het bij de Tweede Kamer aanhangig gemaakte wetsontwerp 14889 betreffende de wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening¹ tot nu toe verhoudingsgewijs aan artikel 11 van deze wet wordt besteed.

Zowel in de uit 33 pagina's bestaande memorie van toelichting als in het uit 66 pagina's bestaande voorlopig verslag van de vaste Kamercommissie voor volkshuisvesting en ruimtelijke ordening alsook in de uit 97 (+ bijlage van 8) pagina's bestaande memorie van antwoord wordt nog niet eens één pagina door opmerkingen inzake artikel 11 in beslag genomen.²

En dat terwijl het hier gaat om een wetsartikel dat de grondslag vormt van het globale bestemmingsplan, waaraan onlangs nog een geheel themanummer van dit tijdschrift werd gewijd³ en waarvan de Raad van advies van de ruimtelijke ordening (RARO) heeft blemtoond dat het, in combinatie met een uitwerkingsplan, ziet op een afzonderlijke meer procesmatige en flexibele bestemmingsplanprocedure, waarvan het gebruik dan ook zou moeten worden bevorderd.⁴

Een artikel ook dat, zoals bekend, oorspronkelijk zelfs een imperatief karakter was toegedacht voorzover het zou gaan om gronden die in de naaste toekomst voor bebouwing in aanmerking zouden komen.⁵

De oorzaak van een dergelijke geringe aandacht in het kader van de wetswijziging kan zonder twijfel niet worden gevonden in de omstandigheid dat artikel 11 in de praktijk zo goed zou functioneren, of in het feit dat intussen in het aanhangige wijzigingsvoorstel een oplossing voor de in de praktijk gebleken problemen zou zijn aangedragen. Integendeel, zoals hierna nader wordt uiteengezet hebben de wijzigingen die thans ten aanzien van artikel 11 worden voorgesteld⁶ weinig van doen met de problemen die de praktijk bij het werken met artikel 11 ontmoet.

In de literatuur wordt sinds de invoering van de wet in 1965 met name steeds één grote boosdoener ten tonele gevoerd: de Kroonjurisprudentie inzake de „bij het plan te bepalen grenzen” binnen welke het plan kan worden gewijzigd. Dit moeten in de ogen van de Kroon objectieve grenzen zijn,⁷ een eis die aanvankelijk ook werd gesteld aan de „bij het plan te geven regelen” volgens welke het plan moet worden uitgewerkt.⁸ Algemeen is men nog steeds van mening dat deze objectieve grenzen nauwelijks naar genoegen van de Kroon in de bestemmingsplanvoorschriften zijn aan te geven. Een wijziging of althans verduidelijking van de Kroonjurisprudentie op dit punt wordt wenselijk bevonden.⁹

* Wetenschappelijk medewerker Instituut voor staats- en administratiefrecht van de Rijksuniversiteit te Utrecht.

1 Zie voor een overzicht: W. Kuizinga, Vernieuwd voorstel tot wijziging Wet op de Ruimtelijke Ordening, in: Tijdschrift voor openbaar bestuur 1981, pag. 327 e.v., 364 e.v. en 398 e.v.

2 Wetsontwerp 14889, nrs. 3, 8 en 10.

3 Bouwrecht 1982, pag. 547-591, weerslag van de postacademische leergang „Het globale bestemmingsplan als kader voor de bouwvoorbereiding”.

4 RARO, Tweede advies over de bestemmingsplanprocedure d.d. 24 mei 1978 m.n. pag. 11, Advies over de nadere voorstellen tot wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening d.d. 15 februari 1982, pag. 6 en 27.

5 Zie o.a. J. Wessel, Het globale bestemmingsplan als planologisch instrument in stedelijke gebieden, in: Bouwrecht 1982, pag. 549.

6 Met inachtneming van de nota van wijziging, wetsontwerp 14889, nr. 12, verschilt artikel 11 in het aanhangige wijzigingsvoorstel op de volgende punten van het vigerende artikel 11:

– Het eerste en tweede lid worden als volgt gelezen:

1. Bij een bestemmingsplan kan worden bepaald, dat, tenzij de gemeenteraad zich daarbij een van deze bevoegdheden zelf heeft voorbehouden, burgemeester en wethouders volgens bij het plan te geven regelen het plan moeten uitwerken of binnen bij het plan te bepalen grenzen het plan kunnen wijzigen.

– Het derde t/m achtste lid worden vernummerd tot tweede t/m zevende lid.

– In het tweede, vijfde en zesde lid (nieuw) worden achter „burgemeester en wethouders” telkens ingevoegd: of, in voorkomend geval, de gemeenteraad.

– In het tweede lid (nieuw) wordt aan de eerste zin – met vervanging van de punt door een komma – toegevoegd: die in elk geval in de gelegenheid worden gesteld van hun bezwaren te doen blijken.

– Aan het tweede lid (nieuw) wordt de volgende zin toegevoegd: Met het besluit ontvangen Gedeputeerde Staten de bij burgemeester en wethouders of, in voorkomend geval, de gemeenteraad ingediende bezwaren onder mededeling tot welke uitkomsten het overleg heeft geleid.

– In het zevende lid (nieuw) vervallen de woorden: „van burgemeester en wethouders,” alsmede de komma achter bedoeld.

7 Zie voor een uitgebreid overzicht van de betreffende Kroonjurisprudentie: R. Crinice Le Roy, Ruimtelijke Ordening, Deventer (losbladig), aantekening 2 op artikel 11.

8 Zulks ondanks het gestelde in de nota van toelichting van de minister bij de invoering in 1976 van artikel 13a in het Besluit op de Ruimtelijke Ordening. Vgl. Crinice Le Roy t.a.p. en met name ook het daar geciteerde KB van 18 augustus 1971 (Dordrecht).

9 Zie bijv. Crinice Le Roy t.a.p., Wessel t.a.p. pag. 553, alsmede S.F.L. Baron van Wijnbergen, Het globale bestemmingsplan, in: Bouwrecht 1982, pag. 554 e.v.

Een tweede dikwijls in het oog springende klacht betreffende het praktisch functioneren van artikel 11 is – in samenhang met de gewraakte Kroonjurisprudentie – dat het te weinig wordt toegepast en aldus zijn potentiële kwaliteit als centraal instrument ten behoeve van flexibele planvorming nooit goed heeft waargemaakt.¹⁰

Een derde naar mijn mening belangrijke negatieve faktor – wederom in nauwe samenhang met de Kroonjurisprudentie – schuilt in de figuur van de anticipatie. Niet alleen hebben de mogelijkheden die met name de artikelen 19 Wet op de Ruimtelijke Ordening en 50 achtste lid Woningwet in hun onderlinge betrekking bieden sinds 1965 ongetwijfeld een te gemakkelijk alternatief voor de gemeentebesturen gevormd om zonder gebruikmaking van artikel 11 toch tot de benodigde flexibiliteit te geraken,¹¹ maar daarnaast heeft de anticipatiefiguur ook nog binnen de constructie globaal bestemmingsplan – uitwerkingsplan c.q. wijzigingsplan toegeslagen en zich daarbij zelfs tot een zo te noemen binnenplanse dubbele anticipatie ontwikkeld.

Bij zo'n binnenplanse dubbele anticipatie¹² wordt zowel geanticipeerd op een nog in procedure zijnde bestemmingsplan met toepassing van artikel 50 achtste lid Woningwet (zo nodig in combinatie met een vrijstelling van vigerende bestemmingsplanvoorschriften ex artikel 19 Wet op de Ruimtelijke Ordening), als op een nog te maken uitwerking c.q. wijziging met toepassing van een daartoe in de bestemmingsplanvoorschriften geopende mogelijkheid. In zo'n geval kan het voorkomen dat Gedeputeerde Staten voor één bouwplan drie verklaringen van geen bezwaar moeten afgeven: een ingevolge artikel 19 Wet op de Ruimtelijke Ordening, een ingevolge artikel 50 achtste lid Woningwet en een ingevolge het in het bestemmingsplan opgenomen uitwerkings- c.q. wijzigingsvoorschrift indien dat – wat tegenwoordig veel het geval is – eveneens voorziet in een anticipatieconstructie inclusief benodigde verklaring van geen bezwaar van het provinciaal college.

Het behoeft nauwelijks betoog dat men in de praktijk van de ruimtelijke ordening met dergelijke procedureel-juridische uitwassen,¹³ waar betrokken burgers veelal geen touw meer aan kunnen vastknopen, op de verkeerde weg is. De voedingsbodem, waarop de beschreven uitwassen zo welig kunnen tieren, is naar mijn gevoel in de eerste plaats gelegen in de redactie van het eerste lid van artikel 11, om precies te zijn in de eerdergenoemde bij het plan „te bepalen grenzen” en „te geven regelen”. Het zijn deze grenzen en regelen die, geholpen door de Kroonjurisprudentie, tot een waar oerwoud van in ieder bestemmingsplan weer verschillende procedureregelingen zijn uitgegroeid, die ieder voor zich de procedureregeling die artikel 11 zelf geeft in het geldende derde t/m zevende lid vaak geheel opzij zetten en overbodig maken.

In dit oerwoud is het slecht toeven, zelfs de rechter ziet soms door de bomen het bos niet meer. Ter illustratie kan worden gewezen op de beschikking van de voorzitter van de Afdeling rechtspraak d.d. 9 september 1980 (Haarlem, Bouwrecht 1980 pag. 27 e.v., met

noot R. Crinice Le Roy).

Deze uitspraak kwam erop neer dat, indien een globaal bestemmingsplan vigeert en voorts niet wordt betwist dat een betrokken bouwplan met een intussen ter visie gelegd concept-uitwerkingsplan in overeenstemming is, de bouwvergunning zonder meer kan worden verleend. Als de zaak inderdaad zo simpel zou liggen, zou de gehele procedureregeling van artikel 11 derde t/m zevende lid voor onmiddellijke schrapping in aanmerking komen. In deze optiek van de voorzitter staan immers Gedeputeerde Staten buitenspel, hoeven belanghebbenden niet te worden gekend en is het maken van een definitief uitwerkingsplan weggegooid geld – op basis van een concept ervan kan toch de bouwvergunning al worden verleend.¹⁴

De geschetste ontwikkelingen zouden naar mijn mening voor de wetgever aanleiding dienen te zijn tot enige bezinning waar het redigeren van een nieuw artikel 11 in het geding is. Het is niet slechts en niet primair de (Kroon)jurisprudentie die wijziging of verduidelijking behoeft, maar het zijn tevens en in eerste instantie diepere oorzaken die het met het oog op de bestuurspraktijk waard zijn om kritisch door de wetgever te worden bekeken, te weten de redactie van het eerste lid van artikel 11 voor wat betreft de bij het plan „te bepalen grenzen” en „te geven regelen”, alsmede de rol van de anticipatiefiguur in dit verband.

Daarbij behoeft niet te worden uitgesloten dat de redactie van het eerste lid op dit punt weinig anders zal kunnen luiden dan thans het geval is, maar laat dan tenminste ten behoeve van met name de gemeentebesturen door de wetgever aantoonbaar worden nagedacht over de vraag – en vervolgens wellicht nader geregeld dan wel aangeduid – aan welke eisen nu precies de beruchte objectieve grenzen hebben te voldoen en wat de verhouding is tussen de procedureregeling die op voet van artikel 11 eerste lid in het bestemmingsplan kan worden opgenomen en de procedureregeling die artikel 11 derde t/m zevende lid zelf beoogt te geven.

10 Vgl. reeds C. Harinck, Het globale bestemmingsplan, NIROV-publikatie Alphen a/d Rijn 1972. Voor de huidige situatie: Van Wijnbergen t.a.p. pag. 554.

11 Zoals bekend veelal op oneigenlijke en met de wet strijdige wijze. Vgl. reeds R. Crinice Le Roy, Onrecht in de ruimtelijke ordening (rede), Deventer 1972. Voor de huidige situatie: B.C. Bröcking en H.J.A.M. van Geest, Anticiperen en ruimtelijk beleid, Zwolle 1982.

12 Van een dubbele anticipatie spreekt men in meer algemene zin indien wordt geanticipeerd in afwijking van een nog in procedure zijnde bestemmingsplan op een nog weer nieuwer in procedure genomen bestemmingsplan; hier hoeft derhalve geen sprake te zijn van een globaal bestemmingsplan.

13 Door de Afdeling rechtspraak echter geaccepteerd, vgl. Crinice Le Roy, Ruimtelijke Ordening, aantekening 8 op artikel 11. Vgl. tevens Wnd.Vz. Afd. rechtspraak 27 oktober 1981 (Haarlemmermeer, AB 1982, nr. 85) en met name de noot van Crinice Le Roy onder deze uitspraak.

14 Zie over deze uitspraak voorts H. Aardema, Bouwen en onteigenen op basis van een globaal bestemmingsplan, volgt de Afdeling rechtspraak ten onrechte de Kroonjurisprudentie?, in: Bouwrecht 1981, pag. 20 e.v., alsmede Crinice Le Roy a.w., aantekening 10 op artikel 11.

Uitgerekend het hier bedoelde gedeelte van het eerste lid van artikel 11 blijft in het thans aanhangige wijzigingsvoorstel volstrekt onbesproken.¹⁵

De wijzigingen die volgens het wetsvoorstel wel in artikel 11 zouden moeten worden aangebracht, zijn in hoofdzaak tweërlei: a. de gemeenteraad moet zich de bevoegdheden¹⁶ tot uitwerken c.q. wijzigen zelf kunnen voorbehouden, en b. de invoeging van een pseudo-bezwarenprocedure. Deze wijzigingen geven niet alleen geen oplossing voor de geschetste hoofdkwaal van artikel 11, zij zijn bovendien op zichzelf bepaald voor tegenspraak vatbaar.

In de vaste Kamercommissie voor ruimtelijke ordening en volkshuisvesting hebben de leden van de CDA-fractie, geïnspireerd door de RARO (tekenend is dat blijkens het voorlopig verslag de overige partijen in het geheel niets te berde hebben gebracht over artikel 11) de voorgestelde veranderingen wel kort aan de kaak gesteld, maar in de memorie van antwoord werden de naar voren gebrachte bezwaren vervolgens ietwat lakoniek en weinig overtuigend terzijde geschoven.¹⁷

Met de RARO ben ik het evenals o.a. Van Wijnbergen¹⁸ volkomen eens dat het te introduceren voorbehoud door de gemeenteraad beter achterwege kan blijven. Het zal naar mag worden verwacht nauwelijks tot het beoogde veelvuldiger gebruik van artikel 11 kunnen leiden. De uitwerking en wijziging horen naar hun aard en uit een oogpunt van efficiency thuis bij het college van burgemeester en wethouders; de gemeenteraad staan daarbij reeds voldoende middelen ten dienste – het blijkt ook uit de eerdergenoemde procedure-regelingen in bestemmingsplannen waarin tevens vaak een rol voor commissies ex artikel 61 e.v. gemeentewet wordt weggelegd – om zich in deze van een in hoofdlijnen bepalende rol te verzekeren. Bovendien wordt alleen maar nog meer complexiteit aan de wet toegevoegd en ontstaan aanzienlijke frictieproblemen met de normale bestemmingsplanprocedure.¹⁹

Ook de voorgestelde bezwarenregeling is naar mijn mening in essentie overbodig (wat is overleg anders dan althans de gelegenheid scheppen om eventuele bezwaren aan te horen?) en komt steeds meer op gespannen voet met de bedoeling van artikel 11 om na de met veel waarborgen omgeven bestemmingsplanprocedure op snelle en eenvoudige wijze tot uitwerking c.q. wijziging en bouwvergunningverlening te kunnen geraken. Met de mening van Wessel²⁰ dat de procedureregeling van artikel 11 met meer waarborgen ware te omgeven heb ik dan ook enige moeite. Daarbij komt dat de regeling ook nu al te veel associaties oproept met de elders in de wet geregelde werkelijke bezwarenprocedures.

Het is waarschijnlijk dat de oorzaak van de geringe aandacht voor artikel 11 in het kader van de aanhangige wetswijziging moet worden gezocht in de politieke gevoeligheid van vele overige onderwerpen die in wetsontwerp 14889 aan de orde worden gesteld. Tegen die achtergrond is een betrekkelijk oud en wellicht enigszins doodgelopen thema als dat van artikel 11 minder ingrijpend en interessant.

Naar het schijnt is ook de RARO intussen niet geheel ongevoelig voor deze politieke invloeden geble-

ven. In zijn eerder aangehaalde advies van 24 mei 1978 gewaagde de RARO nog uitvoerig over toepassingsmogelijkheden en diverse wenselijkheden ten aanzien van met name het globale plan, maar zijn jongste advies van 15 februari 1982 is over artikel 11 relatief kort geworden. De RARO is hierin echter niet de enige. Het Interprovinciaal overleg voor ruimtelijke ordening (IPO) bijvoorbeeld, in eerdere adviezen nog met ruime kritiek op de regeringsvoornemens ten aanzien van artikel 11, doet er over deze materie in zijn advies van 30 november 1981 geheel het zwijgen toe. En ook de Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG) heeft in haar op 19 januari 1982 gedateerde advies met betrekking tot de onderhavige wetswijziging niets over artikel 11 op te merken.

Het gevaar is derhalve niet denkbeeldig, nu van regeringszijde aan de ooit geopperde kritiek nauwelijks is tegemoetgekomen, dat straks min of meer ongemerkt in de schaduw van het grotere werk der planologische kernbeslissingen e.d. een nieuw artikel 11 het staatsblad bereikt waarmee niemand iets opschiet. Enerzijds geeft het geen oplossing voor de werkelijke problemen in de praktijk, anderzijds bevat het nieuwe elementen die slechts overbodig en/of ongewenst zijn.

Een dergelijk nieuw artikel 11 kan er beter niet komen. Het verdient daarom aanbeveling dat in het kader van de thans aanhangige wetswijziging alsnog meer aandacht wordt geschonken aan artikel 11 en dan met name ook aan de vraag of en op welke wijze middels de wet aan de in de bestuurspraktijk gerezen problemen als geschetst in het vorenstaande het hoofd kan worden geboden. De suggestie van de RARO, onlangs nog in het genoemde advies van 15 februari 1982, om de begrenzing van de uitwerkingsplicht en de wijzigingsbevoegdheid ook mogelijk te maken door kwalitatieve voorschriften – volgens de RARO ligt thans het accent te sterk op maten en getallen – kan in dat verband als uitgangspunten dienen²¹.

15 Hoewel van verschillende kanten wel geattendeerd is op het belang van de onderhavige problematiek. Men zie bijv. de adviezen van het IPO – laatstelijk in deze het advies van 31 mei 1979, pag. 3 – en de RARO, die heeft aanbevolen – advies van 15 februari 1982, pag. 48 – om in artikel 11 een lid in te voegen, volgens hetwelk de voorgeschreven regelen en grenzen geen objectieve grootheden behoeven te bevatten en voorts moeten dienen ter bescherming van de belangen, ten behoeve waarvan het plan wordt vastgesteld.

16 Strikt genomen is het gebruik van de term bevoegdheden onjuist. Er is weliswaar sprake van een bevoegdheid om van artikel 11 gebruik te maken, alsmede van een bevoegdheid tot delegatie aan burgemeester en wethouders, maar indien de gemeenteraad bij het bestemmingsplan bepaalt om zelf te willen uitwerken is hij daartoe vervolgens evenals burgemeester en wethouders dat zouden zijn tevens verplicht.

17 Wetsontwerp 14889, nr. 8 pag. 59 en nr. 10 pag. 90. Vgl. tevens het eerdergenoemde RARO-advies van 15 februari 1982, pag. 27.

18 Van Wijnbergen, t.a.p. pag. 556.

19 Zie hieromtrent bijv. het IPO-advies van 16 juli 1975, wetsontwerp 14889, nr. 5, pag. 19 en 20.

20 Wessel, t.a.p. pag. 548 e.v.

21 Vgl. noot 15.