

Nieuwe Wro in de praktijk: kans of bedreiging?

Nu na een jarenlange wetsvoorbereiding de nieuwe Wet ruimtelijke ordening op 1 juli 2008 in werking is getreden, stelt de praktijk zich de vraag of we hier nu beter van gaan worden of niet. Gemeenten en provincies zien een grote hoeveelheid werk op zich afkomen: er moeten structuurvisies worden opgesteld, de provincies moeten aan de slag met de provinciale verordening en gemeenteraden worstelen met de vraag in welke situaties het instrument van de beheersverordening kan worden toegepast. Ook projectontwikkelaars vragen zich af of deze nieuwe wet nu juist kansen biedt voor bijvoorbeeld een versnelling van planologische procedures, of dat het slechts de zoveelste wetwijziging is die over hen wordt uitgestort en waardoor het besluitvormingsproces alleen maar stroperiger gaat worden. Tijd voor een verkenning.

Voor minister Cramer van VROM is het zonneklaar dat de nieuwe wet belangrijke winst oplevert ten opzichte van de oude WRO, die volgens de minister een lappendeken was, onoverzichtelijk en traag door het vele verstelwerk. Volgens de minister zorgt de wet voor eenvoudiger regels en snellere procedures. Kortom, minder papieren rompslomp, meer mogelijkheden om werken, wonen, recreatie en milieu op elkaar af te stemmen en duidelijkheid over de vraag welke overheid waarover gaat in de ruimtelijke omgeving. Vooral dat laatste punt is een belang-

rijke wijziging ten opzichte van de situatie voorheen. Daar waar de oude wet nog uitging van het principe "toezicht op toezicht" - verschillende bestuurslagen zoals het Rijk, de provincie en de gemeente waren elkaar daardoor voortdurend aan het corrigeren - wordt het systeem nu omgedraaid. Het Rijk legt vooraf vast aan welke nationale kaders c.q. nationale ruimtelijke belangen de ruimtelijke plannen van lagere overheden moeten voldoen. Provincies stellen binnen die kaders eigen structuurvisies en verordeningen op en dat zijn dan weer de kaders waarbinnen de gemeenten moeten opereren. Het is daarbij de bedoeling dat de provincies echt optreden als regisseur van de ruimtelijke ontwikkeling, maar ook niet meer dan dat. Het is echter de vraag of het in de praktijk van alle dag ook zo zal gaan. In dit artikel zal worden ingegaan op een aantal wijzigingen waarin de wet voorziet.

Eenvoudiger regels en snellere procedures?

Zoals hiervoor opgemerkt is het doel van de Wro om de regels eenvoudiger te maken en de procedures te versnellen. Degenen die zich inmiddels een beetje in de nieuwe wet hebben verdiept, komen er echter snel achter dat de regels er bepaald niet eenvoudiger op zijn geworden. Gedurende een aantal jaren zullen zowel de oude WRO als de nieuwe Wro naast elkaar blijven bestaan, hetgeen het er voor de praktijk van alle dag niet makkelijker op maakt.

Wat betreft de proceduretermijnen voorziet de wet duidelijk in een verbetering c.q. verkorting. Daar waar de doorlooptijd van een bestemmingsplanprocedure in de oude WRO nog circa 58 weken bedroeg, bedraagt de proceduredtijd vanaf 1 juli 2008 nog maar 26 weken. We hebben het hier dan over de proceduredtijd sec, dus niet over de tijd die gemoeid is met het opstellen van een voorontwerpbestemmingsplan en de daaraan gekoppelde inspraak, en ook niet de tijd die gemoeid is met de behandeling van een eventueel beroep bij de Raad van State. De hier behaalde tijdswinst is uiteraard het gevolg van het feit dat de provincie een door de raad van een gemeente vastgesteld bestemmingsplan niet meer hoeft goed te keuren. Dat betekent overigens dat er ook geen bedenkingen meer kunnen worden ingediend bij de provincie tegen het door de raad vastgestelde bestemmingsplan. De tijd die voorheen was gemoeid met het behandelen van deze bedenkingen op een hoorzitting bij de provincie, is dus gewonnen.

Een procedureverkorting van 58 naar 26 weken lijkt natuurlijk een behoorlijke winst, maar deze winst moet door de partijen die bij een bestemmingsplanprocedure zijn betrokken, wel worden geïncasseerd. Immers, ook onder de oude WRO kwam het regelmatig voor dat een gemeente langer dan een jaar deed over een bestemmingsplanprocedure. Dat werd veroorzaakt door allerlei toetsmomenten die in de gemeentelijke procedures zijn inge-

bouwd. Zo dienen dikwijls gemeentelijke commissies zich over een ontwerpplan uit te spreken. Bovendien is het ontwerpplan meestal onderwerp van besluitvorming in het college van B&W

het opstellen van de zogenaamde "ruimtelijke onderbouwing" (inclusief alle daarvan deeluitmakende onderzoeken op het gebied van milieu, natuur, etc.) niet wordt meegerekend. Het

planprocedure waarmee meer dan één jaar was gemoeid, relatief snel kon worden doorlopen, zelfs min of meer parallel aan de bouwvergunningprocedure. Het vervallen van deze procedure betekent dus dat voor elk bouwplan dat afwijkt van het geldende bestemmingsplan, ofwel een bestemmingsplanherziening dient te worden doorlopen, ofwel een projectbesluit dient te worden aangevraagd en verleend (buiten beschouwing zijn hier gelaten de afwijkingen die kunnen worden vergund met toepassing van de zogenoemde "kruimelgevallenregeling" van het oude artikel 19, lid 3 WRO, welke regeling in gewijzigde vorm ook in de nieuwe wet is opgenomen). Dit laatste werpt de vraag op, in welke situatie er nu beter gekozen kan worden voor een bestemmingsplanwijziging of voor een projectbesluit.

Projectbesluit versus bestemmingsplanherziening

Al voordat de nieuwe Wro in werking trad, worstelden zowel gemeenten als projectontwikkelaars met de vraag wanneer er nu gekozen dient te worden voor een bestemmingsplanherziening, en wanneer voor een projectbesluit, omdat de procedure voor beide besluiten voortaan 26 weken bedraagt. Het tijdsvoordeel dat voorheen een artikel 19, lid 1 WRO-vrijstelling bood ten opzichte van een bestemmingsplanherziening, is er dan ook niet meer. Wat zijn dan toch de voordelen om een projectbesluit aan te vragen? Of kan er nog beter voor elke afwijking ten opzichte van het bestaande bestemmingsplan een planherziening worden opgestart?

De keuze tussen de beide procedures wordt onder meer bepaald door het feit dat een projectbesluit - het woord zegt het al - wordt aangevraagd en verleend ten behoeve van de realisatie van een concreet project. Wat onder een "project" moet worden verstaan,

"De hier behaalde tijdswinst is dat de provincie een door de raad van een gemeente vastgesteld bestemmingsplan niet meer behoeft goed te keuren."

of, in voorkomend geval, het Dagelijks Bestuur van een stadsdeel. Verder is er nog al eens een rol weggelegd voor een stedenbouwkundig supervisor die zijn goedkeuring moet hechten aan een ontwerpbestemmingsplan. Dit alles maakt dat in de praktijk de doorlooptijd van een bestemmingsplan niet zelden langer is dan de termijnen die in de wet worden genoemd.

Dit betekent dat alle bij een bestemmingsplanprocedure betrokken partijen er goed aan doen om kritisch naar de doorlooptijden te kijken. In de praktijk zal dit er op neerkomen dat een proceduretijd van 26 weken wellicht niet helemaal zal worden gehaald, maar dat een procedure enkele weken langer duurt. Er dient echter voor te worden gewaakt dat we ook onder de nieuwe Wro alsnog op 40 of 50 weken proceduretijd uitkomen, want dan wordt de winst uiteraard niet verzilverd.

Ook de artikel 19 Wro-vrijstelling nieuwe stijl, voortaan projectbesluit geheten, voorziet in een verkorting van de procedure. Daar waar onder de oude WRO met een artikel 19, lid 1 vrijstelling nog circa 34 weken waren gemoeid, voorziet de wet nu in een doorlooptijd van 26 weken (dezelfde doorlooptijd dus als bij een bestemmingsplanprocedure). Ook hier geldt weer dat de tijd die is gemoeid met

betreft hier dus een procedureverkortening van twee tot drie maanden, maar ook voor het projectbesluit geldt dat deze winst wel moet worden verzilverd door werkelijk te proberen om deze termijnen ook te halen.

Een belangrijk nadeel van de nieuwe Wro ten opzichte van de oude WRO is het vervallen van de artikel 19, lid 2 WRO-vrijstellingsprocedure. Die procedure, waarmee circa vier tot vijf maanden waren gemoeid, voorzag erin dat op basis van een algemene verklaring van geen bezwaar van de provincie vrijstelling kon worden verleend ten behoeve van de realisatie van een project, indien dit in overeenstemming was met het provinciale beleid, dan wel voorkwam op de lijst van gevallen die door de provincie was opgesteld. Dit provinciale beleid is per 1 juli 2008 echter vervallen zodat het verlenen van artikel 19, lid 2 WRO-vrijstellingen niet meer tot de mogelijkheden behoort (behoudens ten aanzien van verzoeken die vóór 1 juli 2008 zijn ingediend).

In de praktijk werd van deze mogelijkheid tot vrijstellingverlening zeer veel gebruik gemaakt. Zelfs het merendeel van alle verleende vrijstellingen betrof artikel 19, lid 2-vrijstellingen. Dat is ook niet zo verwonderlijk omdat deze procedure, zeker indien die wordt afgezet tegen de oude bestemmings-

is in de rechtspraak min of meer uitgemakt: een project moet kort gezegd in voldoende mate concreet zijn om zich te kunnen onderscheiden van het (normatieve) bestemmingsplan.

Ook op dit moment zijn er nogal wat uiteenlopende opvattingen in de bouw- en ontwikkelingspraktijk over hetgeen onder een voldoende concreet project dient te worden verstaan. Zo zijn er gemeenten die verlangen dat een bouwproject wordt uitgewerkt tot op het niveau van een zogenaamd "definitief ontwerp" (DO), alvorens men bereid is om mee te werken aan een vrijstellingsprocedure. Praktisch gezien komt dit erop neer dat het bouwplan nagenoeg volledig moet zijn uitgewerkt, alvorens daarvoor een vrijstelling kan worden verzocht. Het kwam echter ook veelvuldig voor dat er vrijstelling werd gevraagd en verleend op basis van een minder ver uitgewerkt plan, te weten op het niveau van een zogenaamd "voorlopig ontwerp" (VO). Het verlenen van vrijstelling op basis van slechts een massastudie of schetsontwerp (SO) kwam ook wel voor, maar daarmee werd doorgaans het risico gelopen dat de vrijstelling bij de rechter zou sneuvelen omdat het project onvoldoende concreet was.

Er is geen reden om te veronderstellen dat deze rechtspraak onder de nieuwe Wro niet meer zal gelden. Laten we het daarom gemakshalve als een gegeven beschouwen dat een projectbesluit slechts kan worden aangevraagd en verleend op basis van in ieder geval een voorlopig ontwerp (VO), maar zoals gezegd in menige gemeente eerst op basis van een definitief ontwerp (DO). Dit betekent dat pas in een latere fase van de bouwplanuitwerking een projectbesluit kan worden aangevraagd. Een verzoek om planherziening kan echter al in een veel eerdere fase worden gedaan, nu het bij een

bestemmingsplanherziening niet gaat om een "project". Voor een bestemmingsplanherziening is het in principe voldoende indien een bouwplan tot op het niveau van een schetsontwerp of zelfs maar een massastudie is uitgewerkt. De bebouwingscontouren dienen met andere woorden bekend te zijn en ook de functies van het bouwwerk. Op dat moment kan op basis daarvan een verzoek om een bestemmingsplanherziening bij de gemeente worden ingediend. Gedurende de looptijd van deze procedure - 26 weken - kan het bouwplan dan worden uitgewerkt naar het niveau van een VO respectievelijk DO, en zo als basis dienen voor een bouwaanvraag. Kortom, uitgaande van de huidige

bandbreedte van de eerder verleende vrijstelling wordt gebleven, maar juist dat is vaak niet het geval. Voor de onderdelen van het bouwplan die afwijken van de verleende vrijstelling, dient dan alsnog een aanvullende vrijstelling te worden verkregen.

De geschetste discrepantie doet zich onder de nieuwe Wro niet meer voor indien wordt gekozen voor een planherziening in plaats van een projectbesluit, indien zoals gezegd een planherziening wordt verzocht op basis van het (grover) bouwplanniveau en het bouwplan vervolgens wordt uitgewerkt binnen de kaders van de bouw- en gebruiksvoorschriften van het bestemmingsplan. Met andere woor-

"Indien er gekozen wordt voor een bestemmingsplanherziening is het risico op discrepanties bij een later daarvan afwijkende bouwplanuitwerking kleiner."

praktijk kan met een bestemmingsplanherziening dus eerder worden gestart dan met een projectbesluitprocedure. Vanuit de optiek van marktpartijen c.q. projectontwikkelaars lijkt het dan ook voordeliger te zijn om te kiezen voor een bestemmingsplanherziening in plaats van een projectbesluit.

Een ander voordeel is daarin gelegen dat in de huidige situatie, waarbij vrijstelling wordt verleend ten behoeve van een project c.q. bouwplan dat op VO-niveau is uitgewerkt, zich vervolgens een discrepantie kan voordoen ten opzichte van het bouwplan zoals dat op DO-niveau is uitgewerkt.

Wijzigingen van ondergeschikt belang zijn in deze fase van de bouwplanuitwerking wel mogelijk, mits binnen de

den, indien er gekozen wordt voor een bestemmingsplanherziening is het risico op discrepanties bij een later daarvan afwijkende bouwplanuitwerking kleiner.

Het lijkt erop dat ook indien we vanuit de optiek van de gemeente redeneren, er weinig redenen zijn om voor een projectbesluitprocedure te kiezen. Gemeenten krijgen immers te maken met de verplichting om een projectbesluit in principe binnen één jaar na het onherroepelijk worden daarvan alsnog te vertalen in een bestemmingsplan. Dit betekent voor de gemeente dubbel werk: zelfs als het bouwplan al is gerealiseerd en de ontwikkelaar bij wijze van spreken is betrokken, dient de gemeente alsnog

een ontwerpbestemmingsplan op te stellen en in procedure te brengen. Het lijkt erop dat niemand daarop zit te wachten, al was het maar wegens het feit dat de gemeente met extra kosten en een grotere bestuurslast krijgt te maken. Bovendien hangt de gemeente, indien zij niet tijdig het projectbesluit vertaalt in een bestemmingsplan, de sanctie boven het hoofd van het vervallen van leges.

De praktijk zal het moeten uitwijzen, maar het lijkt erop dat de projectbesluitprocedure op weinig enthousiasme zal kunnen rekenen. Het is overigens wel voorstelbaar dat de projectbesluitprocedure wel toepassing vindt in die situaties waarin de afwijkingen ten opzichte van bijvoorbeeld de geldende voorschriften van een bestemmingsplan (maximale hoogte, afstand tot rooilijnen etc.) slechts heel beperkt zijn. In dat geval leert de rechtspraak immers dat, naarmate de inbreuk die een bouwplan maakt op het bestaande planologische regiem kleiner is, er minder vergaande eisen worden gesteld aan de inhoud van de ruimtelijke onderbouwing. Dit komt erop neer dat er ook minder vergaande eisen worden gesteld aan de inhoud van allerlei onderzoeken die deel uitmaken van deze ruimtelijke onderbouwing, omdat immers de "impact" van het plan op milieu en natuur ook beperkt is. In deze situaties zou kunnen worden verdedigd dat het de voorkeur verdient een projectbesluitprocedure te volgen boven een bestemmingsplanherziening. Als we overigens naar het Besluit op de ruimtelijke ordening (Bro) kijken, dan lijken er weinig aanknopingspunten te zijn voor deze opvatting, omdat het Bro nagenoeg dezelfde eisen stelt aan de inhoud van een ruimtelijke onderbouwing in het kader van een bestemmingsplan, als aan de ruimtelijke onderbouwing die ten grondslag ligt aan een projectbesluit.

Uitsluiting projectbesluit door gemeenten mogelijk?

Het voorgaande heeft ertoe geleid dat veel gemeentelijke overheden zich al gebogen hebben over de vraag of het mogelijk is om de raad van de gemeente beleid te laten vaststellen waarin de toepassing van de projectbesluitprocedure aan banden wordt gelegd of zelfs geheel wordt uitgesloten, bijvoorbeeld in de situatie waarin de onderliggende bestemmingsplannen jonger zijn dan vijf jaar. Gegeven het feit dat in de wet nu eenmaal de mogelijkheid is opgenomen om een verzoek om een projectbesluit bij een gemeente in te dienen, zal een gemeenteraad (of in geval van delegatie van deze bevoegdheid, het college van B&W) daarop dienen te beslissen. Het categorisch afwijzen van verzoeken om vrijstelling omdat dit nu eenmaal in het door de raad vastgestelde beleid is bepaald, zal waarschijnlijk sneuvelen bij de rechter. Er zal naar alle waarschijnlijkheid in ieder geval een individuele afweging aan het weigeren om mee te werken aan een projectbesluit ten grondslag moeten liggen.

De (on)mogelijkheden van de beheersverordening

In de praktijk is nu al veel beroering ontstaan over de beheersverordening, die door de gemeenteraad kan worden vastgesteld in plaats van een bestemmingsplan of een projectbesluit. Kort gezegd komt deze bevoegdheid aan de gemeenteraad toe voor gebieden waar geen ruimtelijke ontwikkelingen zijn voorzien. In een beheersverordening kan het beheer van een gebied conform het bestaand gebruik worden geregeld en kunnen, in het geval er al een onderliggend bestemmingsplan lag, de nieuwbouwmogelijkheden waarin het oude plan voorzag worden opgenomen. De gemeenten zien in dit instrument een mogelijkheid om al dan

niet grote onderdelen van hun grondgebied in planologisch opzicht te bevrozen, om dan vervolgens per geval te bekijken of afwijkingen door middel van een bestemmingsplanherziening of een projectbesluit opportuun zijn, al dan niet naar aanleiding van een particulier initiatief.

Omdat het hier gaat om een gemeentelijke verordening is er geen rechtsbescherming mogelijk, hetgeen in de praktijk betekent dat door de bestuursrechter niet rechtstreeks kan worden getoetst of de gemeenteraad terecht heeft geoordeeld dat er geen sprake is van "ruimtelijke ontwikkelingen". De praktijk zal dus aangewezen zijn op een toetsing door de bestuursrechter over de band van een concreet besluit, zoals de weigering om een bouwvergunning te verlenen. Vooral om deze reden zal het waarschijnlijk nog wel enige tijd duren voordat er wat meer duidelijkheid komt over de inzetbaarheid van het instrument van de beheersverordening.

Conclusie

Tot zover een bloemlezing van een aantal in het oog springende zaken waarmee zowel de gemeenten als de ontwikkelaars te maken hebben vanaf 1 juli 2008. Met de verkorting van de procedures is de praktijk zonder meer gebaat, maar het vervallen van de artikel 19, lid 2-vrijstellingsprocedure zal beslist als een groot gemis worden ervaren, dat niet door het nieuwe projectbesluit zal kunnen worden opgevangen. Het projectbesluit zal gezien het voorgaande z'n plaats en betekenis in de nieuwe Wro nog moeten waarmaken.

mr. F.M.G.M. (Frank) Leyendeckers
Real Estate
T +31 (0)30 2121 671
E frank.leyendeckers@cms-dsb.com