

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting	2
1. Inleiding	4
2. Het huidige ruimtelijke ordeningssysteem in relatie tot de waterstaatszorg	5
3. Vooroverleg met besturen van waterschappen	6
4. Veranderende inhoud en plaats bestemmingsplan	9
5. Veranderende rol van de provincie en van het Rijk	15
6. Tegemoetkoming in de schade	20
Conclusie	24
Bijlage: Samenstelling Commissie	25

SAMENVATTING

In augustus 2001 publiceerde de minister van VROM een voorontwerp voor een volledig nieuwe Wet ruimtelijke ordening in het kader van de zogeheten fundamentele herziening van deze wet. De Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving brengt hierbij een ongevraagd advies uit over de samenhang tussen ruimtelijke ordening en waterbeheer in het licht van deze fundamentele herziening. Dit advies is in de eerste plaats bestemd voor de minister en de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat. Het advies zal echter ook toegezonden worden aan de Raad van State, de relevante vaste Commissies uit de Tweede Kamer en een aantal actoren uit het waterveld. De Commissie realiseert zich dat de timing van dit advies niet ideaal is, maar gaat ervan uit dat haar advies nog een rol kan spelen in de uiteindelijke vormgeving van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening.

De Commissie concludeert dat het voorontwerp van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) op diverse punten nadere overdenking en aanpassing behoeft, gezien de consequenties van de voorgestelde veranderingen voor met name de waterstaatszorg. Meer in het bijzonder formuleert de Commissie de volgende tien aanbevelingen.¹

Vooroverleg met besturen van waterschappen

1. De Commissie pleit voor het handhaven van de huidige verplichting om bij de voorbereiding van bestemmingsplannen en (regionale) structuurplannen te overleggen met besturen van betrokken waterschappen; handhaving kan in de Wro zelf, of in krachtens de wet te stellen regels.

Veranderende inhoud en plaats van het bestemmingsplan

2. De Commissie beveelt aan nader te onderzoeken en aan te geven hoe kwalitatieve milieunormen in bestemmingsplannen een bruikbaar toetsingskader kunnen vormen voor het oprichten van bouwwerken of voorgenomen gebruik van gronden of opstallen. Tevens is nader onderzoek nodig naar de haalbaarheid van een koppeling tussen de Wet verontreiniging oppervlaktewater en bestemmingsplannen.
3. De Commissie adviseert helderheid te verschaffen over de mogelijkheid positieve verplichtingen aan grondgebruikers op te leggen in een bestemmingsplan nieuwe stijl.

¹ De groepering van de aanbevelingen is gebaseerd op de hoofdstukindeling van dit advies.

4. De Commissie adviseert heroverweging van het voornemen de zelfstandige project-bevoegdheid van artikel 19, eerste lid, van de huidige WRO te laten vervallen.
5. De Commissie vreest dat het laten vervallen van het goedkeuringsvereiste bij bestemmingsplannen zal leiden tot aanzienlijk verlies van invloed van provincies op de ruimtelijke ordening, een verlies dat onvoldoende gecompenseerd kan worden door de nieuwe instructiebevoegdheid. Zij adviseert derhalve nader onderzoek naar de consequenties van dit voornemen.

Veranderende rol van de provincie en van het Rijk

6. De Commissie adviseert het vaststellen van een structuurvisie op gemeentelijk niveau en wellicht ook op provinciaal niveau verplicht te stellen.
7. De Commissie plaatst met het oog op de rechtszekerheid vraagtekens bij de aanvaardbaarheid van het feit dat het bestemmingsplan zijn exclusieve betekenis als het enige, ook de burgers bindende, plan verliest. Dit aspect vereist nader onderzoek.
8. Het verdient aanbeveling de bevoegdheidsafbakening tussen minister en provinciale staten inzake het vaststellen van bestemmingplannen nader uit te werken.
9. De Commissie beveelt aan door nader onderzoek gedegen aandacht te besteden aan de gevolgen van de sturingsinstrumenten in het nieuwe systeem voor de inhoud en afstemming met de plannen op de overige onderdelen van het (omgevings)beleid, meer in het bijzonder op de plannen op het gebied van (het beheer van) de waterhuishouding.

Tegemoetkoming in de schade

10. De Commissie adviseert om een groot aantal redenen afdeling 5.1 getiteld 'tegemoetkoming in de schade' grondig te heroverwegen.

1. INLEIDING

In augustus 2001 bracht de minister van VROM een voorontwerp uit voor een volledig nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) in het kader van de zogeheten fundamentele herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO). Dit voorontwerp breekt op een aantal punten met het bestaande systeem. Hoewel de meeste veranderingen niet specifiek voor de waterstaatszorg gelden, zijn deze daarvoor wel van groot belang.

De Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving² brengt hierbij een ongevraagd advies uit over de samenhang tussen ruimtelijke ordening en waterbeheer in het licht van de fundamentele herziening van de WRO. Zij is namelijk bezorgd over de consequenties van de voorgenomen veranderingen op het terrein van de ruimtelijke ordening voor de waterstaatszorg.

Dit advies is in de eerste plaats bestemd voor de minister en de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat. Daarnaast zal het advies toegezonden worden aan de Raad van State, de relevante vaste Commissies uit de Tweede Kamer en een aantal actoren uit het waterveld. De Commissie realiseert zich dat de timing van dit advies niet ideaal is. Inmiddels is het wetsvoorstel immers al aanhangig gemaakt bij de Raad van State en heeft al besluitvorming plaatsgevonden in de Ministerraad over het voorontwerp. Eerdere advisering was echter niet mogelijk doordat de Commissieleden pas eind van 2001 zijn benoemd.³ Niettemin gaat de Commissie ervan uit dat haar advies nog een rol kan spelen in de uiteindelijke vormgeving van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening.

Het advies is als volgt opgebouwd. Allereerst volgt een korte beschrijving van het huidige ruimtelijke ordeningssysteem in relatie tot de waterstaatszorg. Daarna gaat de Commissie in op het in haar ogen noodzakelijke vooroverleg met de besturen van waterschappen, waarmee volgens haar onvoldoende rekening is gehouden in het voorontwerp. De Commissie tilt verder zwaar aan enkele meer algemene veranderingen die ook voor de waterstaatszorg van betekenis zijn: de veranderende inhoud en plaats van het bestemmingsplan en de veranderende rol van de provincie en het Rijk. Vervolgens gaat de Commissie in op de regeling rond tegemoetkoming in de schade (afdeling 5.1). Ten slotte formuleert zij haar conclusie. Aan het eind van de hoofdstukken 3 tot en met 6 vindt u de aanbevelingen van de Commissie.

² Wijziging van de Waterstaatswet 1900 in verband met de instelling van de Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving, TK 2000-2001, 27 492, nrs. 1-2.

³ De leden van de Commissie zijn benoemd bij Koninklijk Besluit van 19 november 2001.

2. HET HUIDIGE RUIMTELIJKE ORDENINGSSYSTEEM IN RELATIE TOT DE WATERSTAATSZORG

Een goede Wet ruimtelijke ordening is uiteraard van grote betekenis voor de natte en droge waterstaatszorg. In het huidige systeem van de WRO zijn voor de aanleg en het beheer van water en waterstaatswerken vooral de volgende instrumenten van belang: gemeentelijke bestemmingsplannen, provinciale streekplannen en planologische kernbeslissingen (pkb'en). Voor de aanleg van land-, spoor en vaarwegen (de bouw van kunstwerken daaronder begrepen) is immers in beginsel een planologische titel nodig in een bestemmingsplan, tenzij de Tracéwet daarin rechtstreeks voorziet.

Relevant in het kader van *gemeentelijke bestemmingsplannen* is het volgende. Wanneer een vigerend bestemmingsplan aan de bouw in de weg staat, is het sinds 1 april 2000 mogelijk te volstaan met een projectvrijstelling voorafgaande aan de verlening van bouwvergunning; basis hiervoor vormt artikel 19, eerste lid, WRO. Wel is voor zo'n vrijstelling een goede ruimtelijke onderbouwing vereist. Is het bestemmingsplan echter ouder dan tien jaar en hebben gedeputeerde staten geen vrijstelling verleend van de verplichting tot actualisering, dan dient de voorbereiding van een herziening ter hand te zijn genomen vóór de projectvrijstelling en de bouwvergunning kunnen worden verleend (artikel 19, vierde lid, WRO).

Niet alleen aan grond, maar ook aan water kan een bestemming worden gegeven. Bestemmingsplannen fungeren als gevolg daarvan mede als instrumenten voor de bescherming van gebruiksfuncties die aan water toekomen. Daarnaast vormen aanlegvergunningstelsels een belangrijk instrument voor het waterbeheer.

Provinciale streekplannen vervullen in het huidige stelsel een belangrijke rol bij de coördinatie van het ruimtelijke beleid. De provinciale streekplannen kunnen concrete beleidsbeslissingen bevatten, die vervolgens bindend zijn voor gemeenten bij het opstellen van bestemmingsplannen. Als voorbeeld noemt de Commissie de beleidsbeslissing over te gaan tot de aanleg van een provinciale weg.

Verder zijn streekplannen van groot belang voor de afstemming op provinciaal niveau van ruimtelijk beleid op milieu- en waterhuishoudingsbeleid. In sommige provincies heeft deze afstemming geleid tot het vaststellen van een geïntegreerd omgevingsplan, waarin streekplan, provinciaal milieubeleidsplan en provinciaal waterhuishoudingsplan zijn opgenomen.

Op rijksniveau vervullen *pkb'en* een met streekplannen vergelijkbare functie. Ook pkb'en kunnen concrete beleidsbeslissingen bevatten die bindend zijn voor provincie en gemeenten.

3. VOOROVERLEG MET BESTUREN VAN WATERSCHAPPEN

Zoals gezegd breekt het voorontwerp Wro op een aantal punten met het huidige ruimtelijke ordeningssysteem. De meeste veranderingen die volgens de Commissie aandacht behoeven, betreffen niet specifiek de waterstaatszorg, maar zijn daarvoor wel van belang.

Eén belangrijke voorgenomen wijziging heeft echter wel rechtstreeks betrekking op de waterstaatszorg: de minister wil burgemeester en wethouders (respectievelijk het dagelijks bestuur van een regionaal openbaar lichaam) niet langer verplichten bij de voorbereiding van bestemmingsplannen, structuurplannen en regionale structuurplannen te overleggen met de besturen van de waterschappen die bij het plan betrokken zijn⁴. Dit voornemen vloeit voort uit het uitgangspunt om de bestemmingsplanprocedure drastisch te bekorten.

De Commissie merkt hierover het volgende op. In een op 29 juni 1999 met algemene stemmen aangenomen motie van het Tweede Kamerlid Van den Berg c.s.⁵ werd de regering verzocht het BRO 1985 “zodanig te wijzigen dat daaruit onomstotelijk een verplichting blijkt om waterschappen in te schakelen bij de voorbereiding van gemeentelijke bestemmingsplannen.” In de bestuurlijke praktijk bleken namelijk onduidelijkheden te bestaan over de wettelijke mogelijkheden c.q. verplichtingen die het BRO 1985 kende om waterschappen te betrekken bij het opstellen van lokale en regionale ruimtelijke plannen. De eerste volzin van het huidige eerste lid van artikel 10 van het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 luidt: “Bij de voorbereiding van een structuurplan of een bestemmingsplan plegen burgemeester en wethouders overleg met de besturen van bij het plan betrokken waterschappen”. Dit artikel werd nogal eens zo geïnterpreteerd dat burgemeester en wethouders zelf konden bepalen of overleg met de waterschapsbesturen noodzakelijk was. Daarom kent het BRO 1985 – naar aanleiding van de genoemde motie – sinds 1 september 2000⁶ in art. 21a een duidelijke overlegverplichting met waterschapsbesturen bij de voorbereiding van ruimtelijke plannen op lokaal en regionaal niveau.

De Commissie kan zich niet voorstellen dat nu, circa anderhalf jaar na de inwerkingtreding van deze overlegverplichting, de noodzaak voor wettelijke verankering daarvan niet meer, of in mindere mate, aanwezig is. Het in de toelichting bij het voorontwerp op p. 79 genoemde argument “dat van bestuursorganen mag worden verwacht dat zij elkaar ook zonder dergelijke wettelijke regels informeren en indien nodig met elkaar overleggen”, gaat volgens

⁴ Pag. 78 en volgende van de toelichting behorende bij het voorontwerp.

⁵ Kamerstukken II 1998/99, 26401, nr. 9.

⁶ Stb. 2000, 234.

de Commissie volledig voorbij aan de aanleiding voor en de strekking van voormelde recent nog aangenomen motie.

Bovendien meent de Commissie dat de voorgenomen wijziging indruist tegen recente beleidsuitgangspunten in het waterbeleid zoals het belang van water als ordenend beginsel en het belang van een tijdige en adequate uitvoering van de 'watertoets'. Water vraagt namelijk om ruimte, terwijl ook wonen, werken en mobiliteit een steeds toenemend beslag leggen op de beschikbare ruimte. Daarnaast biedt water mogelijkheden voor tal van ruimtelijke gebruiksfuncties. Die tweezijdigheid van water vraagt om een vroegtijdige afstemming van ruimtelijke inzichten en waterhuishoudkundige voorwaarden. De afstemming tussen water en ruimte houdt in dat er een vertaalslag wordt gemaakt van waterhuishoudkundige criteria naar ruimtelijk beleid. De zogenaamde waterkansenkaart biedt mogelijkheden om die criteria te vertalen naar uitgangspunten voor het ruimtelijk ontwerp.

De watertoets is het hele proces van vroegtijdig informeren, adviseren, afwegen en uiteindelijk beoordelen van waterhuishoudkundige aspecten in ruimtelijke plannen en besluiten. De watertoets heeft een integraal karakter: alle relevante waterhuishoudkundige aspecten worden bij ruimtelijke afwegingen meegenomen (veiligheid, wateroverlast, verdroging, waterkwaliteit). Water wordt expliciet en op evenwichtige wijze meegenomen bij alle waterhuishoudkundig relevante ruimtelijke plannen.

Het verplichte overleg heeft gemeenten en waterschappen gedwongen serieus om te gaan met de kansen en beperkingen van regionale en lokale watersystemen. Het proces van vroegtijdig informeren en samen naar duurzame oplossingen zoeken komt geleidelijk op gang. Vooralsnog is niet gekozen voor een wettelijke verankering van de watertoets. Het appèl op de vrijwilligheid van de betrokken overheden is op zich niet onterecht. Maar die dient wel in het perspectief geplaatst te worden van de verplichting om elkaar op te zoeken. Het ware te betreuren wanneer door het op zo korte termijn laten vervallen van de overlegverplichting, impliciet wordt uitgestraald dat de traditionele werkwijze van achteraf informeren en consulteren terugkeert. De Commissie acht de kans daarop niet uitgesloten, omdat waterhuishoudkundige randvoorwaarden in ruimtelijke plannen vanuit kostenaspect bezien - zeker op de korte termijn - niet altijd tot voordelen leiden. Daarentegen zal handhaving van de overlegverplichting leiden tot de bewustwording bij gemeenten en waterschappen, dat samenwerking kan leiden tot duurzame oplossingen tegen de laagste maatschappelijke kosten. Het is van groot belang dat de gemeente en het waterschap hun waterplan respectievelijk waterkansenkaart adequaat op elkaar afstemmen. Daarover kan niet vroegtijdig genoeg overlegd worden.

Dit brengt de Commissie tot de volgende aanbeveling.

Aanbeveling:

- 1. De Commissie pleit voor het handhaven van de huidige verplichting om bij de voorbereiding van bestemmingsplannen en (regionale) structuurplannen te overleggen met besturen van betrokken waterschappen; handhaving kan in de Wro zelf, of in krachtens de wet te stellen regels.*

4. VERANDERENDE INHOUD EN PLAATS BESTEMMINGSPLAN

In dit hoofdstuk plaatst de Commissie vraagtekens bij vier elementen van het voorontwerp: de bruikbaarheid van kwalitatieve normen als toetsingskader, de onduidelijkheid over de mogelijkheid positieve verplichtingen aan grondgebruikers op te leggen, de juistheid van de keuze om de zelfstandige projectbevoegdheid van artikel 19, eerste lid, van de WRO te laten vervallen en de juistheid van het laten vervallen van het goedkeuringsvereiste.

De bruikbaarheid van kwalitatieve normen als toetsingskader

Het bestemmingsplan blijft als centraal instrument voor de gemeentelijke ruimtelijke ordening bestaan. Weliswaar wijkt de tekst van artikel 3.1.1, eerste lid, van het voorontwerp af van artikel 10 WRO, maar dit betreft op het eerste gezicht geen grote verandering. De tekst van het voorgestelde eerste lid van artikel 3.1.1 luidt: “De gemeenteraad stelt voor het gehele grondgebied van de gemeente één of meer bestemmingsplannen vast, waarbij ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening de bestemming van de in het plan begrepen grond wordt aangewezen en met het oog op de bestemming regels worden gegeven. Deze regels bestaan in ieder geval uit regels omtrent het gebruik van de grond en van de zich daarop bevindende bouwwerken”.

Uit deze tekst blijkt dat in een bestemmingsplan nieuwe stijl nog steeds bestemmingen zullen worden gelegd en dat in het plan met het oog op die bestemmingen voorschriften (‘regels’) kunnen worden gegeven. Tot die voorschriften zullen de vanouds bekende gebruiksvoorschriften kunnen behoren.

Uit de toelichting wordt echter duidelijk dat het in de bedoeling ligt in het kader van de voorschriften meer (soorten) regels mogelijk te maken dan nu op grond van artikel 10, eerste lid, WRO het geval is. Zo wordt op pag. 67 en 68 van de toelichting gesproken over milieukwaliteitseisen die het bestemmingsplan zal kunnen bevatten. De Commissie citeert: “Met de nieuwe redactie wil de regering benadrukken dat de oude opvatting, waarbij werd uitgegaan van een sterke scheiding tussen het stelsel van milieubeheer en ruimtelijke ordening, met het wetsvoorstel wordt verlaten en dat waar nodig een sterke relatie wordt gelegd tussen beide beleidsterreinen. Het wetsvoorstel maakt het mogelijk dat in bestemmingsplannen kwalitatieve milieunormen worden opgenomen aan de hand waarvan de toelaatbaarheid van gebruik van de grond en/of bouwwerken kan worden getoetst.”

De Commissie merkt op dat niet duidelijk wordt gemaakt waartoe de bedoelde nieuwe mogelijkheden strekken. Noch uit artikel 3.1.1 noch uit enig ander artikel blijkt om welke mogelijkheden het zou gaan. Hoe kunnen kwalitatieve

milieunormen in bestemmingsplannen een in de praktijk bruikbaar toetsingskader voor het oprichten van bouwwerken (bouwvergunning) of voorgenomen gebruik van gronden of opstallen vormen? Enigszins voorstelbaar lijkt dit nog voor geluidswaarden. Maar indien de regering ook denkt aan kwaliteitsnormen voor water of lucht, schiet naar het oordeel van de Commissie de overtuigingskracht van de toelichting op dit punt tekort.

Complementair aan de genoemde mogelijkheid van het opnemen van milieukwaliteitseisen in bestemmingsplannen is de op pag. 69 genoemde mogelijkheid om in de Wet milieubeheer op te nemen “dat een van de toetsingscriteria voor een milieuvergunningaanvraag voor milieubelastende activiteiten is of deze passen in het bestemmingsplan. Hiermee wordt voorkomen dat voor een inrichting een milieuvergunning wordt afgegeven die vervolgens wegens strijd met het bestemmingsplan niet kan worden geëffectueerd.”

De Commissie kan zich een dergelijk systeem van koppeling van milieubeleid en planologisch beleid voorstellen. Maar als het voornemen wordt uitgevoerd, dient er dan ook een dergelijke koppeling te worden gemaakt tussen de Wet verontreiniging oppervlaktewater (Wvo) en bestemmingsplannen? Ook op dit punt zwijgt de toelichting. De vraag bevestigend beantwoorden ligt volgens de Commissie echter niet direct voor de hand, alleen al omdat de Wvo, anders dan de Wet milieubeheer, niet uitgaat van het begrip inrichting als centraal aangrijpingspunt voor regelgeving. Met name het reguleren van lozingen door middel van bestemmingsplanvoorschriften lijkt niet direct een voor de hand liggende mogelijkheid.

De Commissie bepleit daarom op dit punt nader onderzoek naar de haalbaarheid van een dergelijke koppeling, tenzij het niet de bedoeling van de regering is om in een koppeling tussen de Wvo en bestemmingsplannen te voorzien.

De mogelijkheid positieve verplichtingen aan grondgebruikers op te leggen

Een ander inhoudelijk punt betreft de belangrijke vraag of het mogelijk is in een bestemmingsplan nieuwe stijl, niet alleen verbodsbepalingen maar ook *positieve* verplichtingen aan grondgebruikers op te leggen. Hierover is het voorontwerp onduidelijk. Die mogelijkheid lijkt van belang voor de naleving van Europese richtlijnen als de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn. Ook zouden positieve verplichtingen een waardevol instrument kunnen blijken voor het realiseren van retentiebekkens.

De Commissie adviseert dan ook hierover helderheid te verschaffen.

Het laten vervallen van de zelfstandige projectbevoegdheid van artikel 19, eerste lid, WRO

In het voorontwerp wordt de positie van het bestemmingsplan versterkt. Dit gebeurt onder meer door het schrappen van de alternatieve weg van het zelfstandige projectbesluit op grond van artikel 19, eerste lid, WRO, een mogelijkheid die in deze vorm bestaat sinds 1 april 2000. Tevens vervalt de mogelijkheid genoemd in artikel 19, vierde lid, WRO, te anticiperen op de totstandkoming van een nieuw plan, wanneer het betreffende bestemmingsplan ouder is dan tien jaar. Volgens het voorontwerp moet het plan worden herzien, tenzij het om betrekkelijk ondergeschikte afwijkingen van het van kracht zijnde bestemmingsplan gaat. De herziening kan wel sneller tot stand komen dan onder het huidige recht mogelijk is, onder meer doordat de fase van goedkeuring en bedenkingen bij de provincie komt te vervallen.

De Commissie steunt het streven tot verkorting, althans versnelling van de bestemmingsplanprocedure, maar betwijfelt of het verstandig is de zelfstandige projectbevoegdheid van artikel 19, eerste lid, WRO te laten vervallen. De Commissie ziet drie bezwaren.

In de eerste plaats rijst de vraag of de praktijk in het systeem van de herziene Wro uit de voeten zal kunnen zonder een artikel-19-vrijstellingsbevoegdheid. De Commissie stelt vraagtekens bij het argument dat een planherziening snel kan. Volgens de memorie van toelichting op het voorontwerp zal, de rechterlijke toetsingsfase niet meegerekend, de bestemmingsplanprocedure nieuwe stijl 22 tot 30 weken en soms 34 weken bedragen. Een artikel-19-procedure kost volgens de toelichting thans maximaal 24 weken tijd. Dat lijkt een klein verschil en daarvan uitgaande kan de Commissie zich de conclusie, dat we de zelfstandige projectbevoegdheid kunnen missen, wel voorstellen. Maar in die berekening is niet meegenomen dat het in het algemeen meer tijd zal kosten om een bestemmingsplan te ontwerpen dan om een vrijstelling voor een concreet bouwwerk op papier te zetten. Dit geldt zeker als de gemeenteraad zijn taak serieus neemt, dat wil zeggen nieuwe ontwikkelingen daadwerkelijk inpast in het bestaande plan. Echter, ook als de gemeenteraad een op zich zelf staand postzegelplan laat ontwerpen, kost dat meer tijd en arbeid. Kortom, de Commissie is nog niet overtuigd van de berekende 'tijdwinst'.

De tweede opmerking is dat er *inhoudelijk* geen winst geboekt wordt, indien er een stroom van op zich zelf staande postzegelplannen ontstaat, een situatie die door het voorontwerp helaas niet wordt uitgesloten en wellicht zelfs bevorderd. Op zichzelf staande postzegelplannen hebben nauwelijks meerwaarde ten opzichte van een reeks projectvrijstellingen. Te vrezen valt dat gemeentebesturen in de praktijk de ogenschijnlijk makkelijkste weg zullen volgen en steeds maar

weer postzegelplannetjes in procedure zullen brengen. De Commissie acht dit een ongewenste ontwikkeling.

Een laatste opmerking betreft de *rechtsbescherming*. Het eerste lid van artikel 19 fungeert feitelijk als een bouwplanprocedure waarin een bouwvergunning wordt verleend. De vrijstelling en de bouwvergunning worden in het algemeen in één besluit verleend en tegen dat besluit staat eenmaal rechtsbescherming open. Het is onmogelijk om tegelijkertijd met de bouwvergunningverlening het bestemmingsplan te herzien. Dat zou ook weinig zin hebben, aangezien de rechtsbescherming tegen het bestemmingsplan een andere loop kent dan die tegen de bouwvergunning. Dit aspect lijkt in het voorontwerp te weinig aandacht te hebben gekregen.

De Commissie adviseert derhalve het voornemen de zelfstandige projectbevoegdheid van artikel 19, eerste lid, van de WRO te laten vervallen, opnieuw te overwegen.

Het laten vervallen van het goedkeuringsvereiste

Een laatste punt van zorg van de Commissie betreft het gegeven dat in de herziene Wro het vereiste verdwijnt dat een door de gemeenteraad vastgesteld plan de goedkeuring van gedeputeerde staten behoeft. Dit laten vervallen van het goedkeuringsvereiste hangt samen met de andere, al genoemde, fundamentele verandering: het verdwijnen van de zelfstandige projectbevoegdheid van artikel 19 WRO. Die verandering is alleen haalbaar, wanneer de bestemmingsplanprocedure zodanig verkort wordt, dat de tijd die benodigd is voor een bestemmingsplanprocedure min of meer zal overeenkomen met de tijd die nu nodig is voor een zelfstandige projectprocedure. Om dit te bereiken, wil de regering onder meer het goedkeuringsvereiste afschaffen. Uiteraard vervalt daarmee ook de mogelijkheid om bedenkingen in te dienen tegen het vastgestelde bestemmingsplan bij GS.

De Commissie onderschrijft de constatering dat het laten vervallen van de goedkeurings- en bedenkingenfase een aanzienlijke tijdswinst oplevert; die tijdswinst kan worden geschat op ongeveer zeven maanden.

Voor deze tijdswinst wordt echter een hoge prijs betaald. Dit betreft dan vooral verlies aan invloed van provincies op de ruimtelijke ordening. Het goedkeuringsvereiste vormt onder de huidige WRO immers een belangrijk instrument om de doorwerking van het provinciale beleid inzake de ruimtelijke ordening te verzekeren. In dat doorwerkingsmechanisme speelt het vooroverleg met de provinciale planologische Commissie (PPC) en/of het PPC-advies een belangrijke rol. Indien al in het vooroverleg blijkt dat er problemen zijn met bovengemeentelijk beleid, zal de gemeente het ontwerpbestemmingsplan hierop veelal aanpassen. Om nu de doorwerking van het provinciale beleid ook in het

nieuwe systeem mogelijk te maken, stelt het voorontwerp een nieuw instrument voor: de algemene regels bij wijze van provinciale instructieverordening. Wanneer een bestemmingsplan in voorbereiding is dat bij GS bepaalde bezwaren ontmoet, omdat het niet in overeenstemming is met het provinciale beleid, kunnen provinciale instructies ook nog op het laatste moment worden vastgesteld, mits GS in de bestemmingsplanprocedure bij de gemeenteraad tijdig een zienswijze hebben ingediend. In dat geval hebben GS na de vaststelling van het bestemmingsplan zes weken de tijd om te verklaren dat een instructieverordening wordt voorbereid. Het vastgestelde bestemmingsplan treedt dan niet in werking en zal eerst moeten worden aangepast aan de (nieuwe) provinciale regels.

De verhouding tussen provincie- en gemeentebestuur worden in dit nieuwe stelsel verhelderd, maar de Commissie voorziet een probleem wat betreft de nauwkeurigheid van deze vorm van abstract toezicht vooraf. Provinciale besturen hebben namelijk behalve op het terrein van de ruimtelijke ordening ook op dat van de waterstaatszorg een belangrijke coördinerende taak. In het kader van het goedkeuringsrecht behoren de colleges van gedeputeerde staten bijvoorbeeld toezicht te houden op de manier waarop gemeenteraden bij de vaststelling van plannen zijn omgegaan met waterstaatsbelangen. Op zich kunnen provinciale besturen door middel van het neerleggen van regels in instructieverordeningen zich deze belangen aantrekken. Het probleem is echter dat abstract toezicht vooraf door het stellen van algemene regels in een instructieverordening aanzienlijk minder nauwkeurig werkt dan de mogelijkheid achteraf (gedeeltelijke) goedkeuring aan een bestemmingsplan te onthouden. Provincies hebben bovendien in streekplannen en beleidsnota's talrijke harde en zachte normen neergelegd voor het provinciale planologisch beleid. Dat beleid laat zich slechts ten dele vangen in algemene regels die als algemeen verbindende voorschriften in een instructieverordening kunnen worden neergelegd. En zelfs als dat al lukt, is het lang niet zeker dat die normen goed in bestemmingsplannen zullen kunnen worden geïmplementeerd.

Kortom, de Commissie voorziet dat het laten vervallen van het goedkeuringsvereiste zal leiden tot aanzienlijk verlies van invloed van provincies op de ruimtelijke ordening, een verlies dat onvoldoende gecompenseerd kan worden door de nieuwe instructiebevoegdheid. Zelfs de in het voorontwerp voorziene bevoegdheid een provinciaal bestemmingsplan vast te stellen biedt onvoldoende soelaas: die bevoegdheid zal, naar mag worden aangenomen, slechts in weinig situaties gebruikt worden.

Misschien is enige verbetering te bereiken indien gedeputeerde staten, respectievelijk de minister van VROM (of de minister die het aangaat) niet alleen de bevoegdheid krijgen respectievelijk krijgt om, voordat een vastgesteld bestemmingsplan bekend wordt gemaakt, nog via het vaststellen van *algemene*

instructies te bereiken dat de gemeenteraad het vastgestelde plan moet aanpassen (zie artikel 3.2.3, vijfde lid), maar ook in die fase een *concrete* instructie omtrent de inhoud van het plan (artikel 4.1.1, resp. 4.1.2) aan de gemeenteraad kan geven. De Commissie kan zich echter voorstellen dat een dergelijke bevoegdheid te veel inbreuk maakt op de gemeentelijke autonomie en problemen oplevert in het kader van de rechtsbescherming van betrokken burgers. Daarom pleit de Commissie ook op dit punt voor gedegen nader onderzoek.

Samenvattend komt de Commissie tot de volgende aanbevelingen.

Aanbevelingen:

- 2. De Commissie beveelt aan nader te onderzoeken en aan te geven hoe kwalitatieve milieunormen in bestemmingsplannen een bruikbaar toetsingskader kunnen vormen voor het oprichten van bouwwerken of voorgenomen gebruik van gronden of opstallen. Tevens is nader onderzoek nodig naar de haalbaarheid van een koppeling tussen de Wvo en bestemmingsplannen.*
- 3. De Commissie adviseert helderheid te verschaffen over de mogelijkheid positieve verplichtingen aan grondgebruikers op te leggen in een bestemmingsplan nieuwe stijl.*
- 4. De Commissie adviseert heroverweging van het voornemen de zelfstandige projectbevoegdheid van artikel 19, eerste lid, van de WRO te laten vervallen.*
- 5. De Commissie vreest dat het laten vervallen van het goedkeuringsvereiste bij bestemmingsplannen zal leiden tot aanzienlijk verlies van invloed van provincies op de ruimtelijke ordening, een verlies dat verlies onvoldoende gecompenseerd kan worden door de nieuwe instructiebevoegdheid. Zij adviseert nader onderzoek hiernaar.*

5. VERANDERENDE ROL VAN DE PROVINCIE EN HET RIJK

Hiervoor is al ingegaan op het vervallen van het goedkeuringsvereiste bij bestemmingsplannen en de gevolgen die dit heeft voor de sturingsmogelijkheden van gedeputeerde staten. Daarnaast vervallen de volgende sturingsinstrumenten: de concrete beleidsbeslissingen in pkb'en, streekplannen, of regionale structuurplannen; de vervangingsbevoegdheid van de minister van VROM op grond van het huidige artikel 29 WRO; de verklaring van geen bezwaar als bedoeld in artikel 19 WRO en de Nimby-vrijstelling op grond van de artikelen 40 e.v. WRO.

In het voorontwerp worden aan Rijk en provincie drie nieuwe sturingsinstrumenten toegekend: de structuurvisie, de instructie en het door Rijk of provincie vastgestelde bestemmingsplan. Hieronder formuleert de Commissie haar visie op deze nieuwe sturingsinstrumenten. Ook gaat zij in op de relatie tussen deze nieuwe sturingsinstrumenten en overige onderdelen van het (omgevings)beleid.

Structuurvisie

De structuurvisie is geregeld in hoofdstuk 2 van de Wro. De structuurvisie op rijksniveau (artikel 2.3) vertoont op het eerste gezicht enige trekken van de planologische kernbeslissing, zij het dat zo'n structuurvisie geen concrete beleidsbeslissingen kan inhouden die op grond van de wet in acht moeten worden genomen bij de vaststelling van andere plannen op grond van deze wet (vergelijk artikel 2a, lid 1, derde volzin, WRO). Vervolgens springen vooral de verschillen in het oog. De bindende werking van een structuurvisie is, anders dan een concrete beleidsbeslissing onder het huidige regime, beperkt tot zelfbinding. Voorts staat geen rechtsbescherming open tegen deze structuurvisie. Hetzelfde geldt voor de structuurvisies op provinciaal en gemeentelijk niveau die overigens enige overeenkomsten vertonen met respectievelijk het streekplan en het structuurplan. Het voorontwerp kent bovendien geen verplichting om een structuurvisie op te stellen.

De Commissie vreest dat de voorgestelde veranderingen een integrale benadering van ruimtelijke aspecten op hoofdlijnen onvoldoende waarborgen. Zij adviseert dan ook het vaststellen van een structuurvisie op gemeentelijk niveau en wellicht ook op provinciaal niveau verplicht te stellen.

Instructie

Een tweede nieuw sturingsinstrument wordt gevormd door de instructies; deze zijn geregeld in afdeling 4.1. Er zijn twee typen: instructies bij concreet besluit en instructies bij algemeen verbindend voorschrift.

In het voorontwerp keert de oude aanwijzingsbevoegdheid van gedeputeerde staten en de minister onder de naam "instructie" terug. Het gaat dan om het eerste type instructie, een instructie bij een (concreet) besluit (artikel 4.1.2 en artikel 4.1.4). Een

opvallende wijziging hierbij is dat niet alleen de minister aan wie de portefeuille voor de ruimtelijke ordening toekomt, deze instructiebevoegdheid krijgt, maar ook iedere andere minister 'wie het aangaat in overeenstemming met' de eerstgenoemde minister. De minister van Verkeer en waterstaat zal van deze mogelijkheid gebruik kunnen maken om bijvoorbeeld de beleidslijn 'Ruimte voor de rivier' in de vorm van voor gemeenten bindende instructies neer te leggen. Op dit punt verliezen Rijk en provincie geen sturingsmogelijkheden.

Het tweede type instructie bij algemeen verbindend voorschrift (algemene maatregel van bestuur, respectievelijk verordening) biedt zelfs een uitbreiding van de sturingsmogelijkheden van Rijk en provincie (artikel 4.1.1 en artikel 4.1.3). Opmerkelijk is dat deze instructies tevens weigeringsgrond zijn voor een bouwvergunning, dit in aanvulling op het bepaalde in artikel 44 Woningwet (artikel 4.1.1, derde lid, en artikel 4.1.3, derde lid). De sturingsmogelijkheden nemen ook hiermee toe.

De gekozen opzet heeft echter ook een keerzijde. In het nieuwe systeem van de Wet ruimtelijke ordening ligt immers besloten dat het bestemmingsplan zijn exclusieve betekenis als het enige, ook de burgers bindende, plan verliest. Het systeem lijkt daarmee rechtsonzekerheid, een verminderde kenbaarheid van publiekrechtelijke beperkingen en versnippering in de hand te werken. Niet langer geeft immers alleen het bestemmingsplan uitsluitel over bebouwings- en overige gebruiksmogelijkheden. Dat is zelfs niet het geval nadat het bestemmingsplan (naar het oordeel van het gemeentebestuur) aan de instructies van Rijk en of provincie is aangepast.

Daarom adviseert de Commissie om vanuit het oogpunt van rechtszekerheid nader onderzoek te doen naar de effecten van het verlies van de exclusieve betekenis van het bestemmingsplan als het enige, ook de burgers bindende, plan.

Bestemmingsplan

De derde nieuwe sturingsmogelijkheid voor Rijk en provincie vormt het bestemmingsplan. In het voorontwerp is de bevoegdheid tot het vaststellen van een bestemmingsplan niet alleen toegekend aan de gemeenteraad, maar ook aan provinciale staten en de minister van VROM (artikel 4.2.1 en 4.2.2). Het thans bij de Kamer aanhangige voorstel voor een rijksprojectenprocedure voorziet overigens eveneens in vaststelling van een bestemmingsplan op rijksniveau.

De sturingsmogelijkheden van de minister op dit punt gaan daarmee verder dan de in het voorontwerp niet terugkerende vervangingsbevoegdheid van de minister van VROM op grond van het huidige artikel 29 WRO. Zo krijgt de minister de bevoegdheid een bestemmingsplan vast te stellen, indien sprake is van

bovenregionale belangen; provinciale staten krijgen deze bevoegdheid wanneer sprake is van bovengemeentelijke belangen.

De Commissie vreest dat met de criteria bovenregionaal en bovengemeentelijk belang onvoldoende duidelijkheid wordt geboden om tot een heldere afbakening te komen van bevoegdheden van respectievelijk de minister en van provinciale staten. Het verdient dan ook aanbeveling de bevoegdheidsafbakening op dit punt nader uit te werken.

Afstemming met overig (omgevings)beleid

De nieuwe instrumenten die het voorontwerp aan Rijk en provincie biedt, dekken de bestaande instrumenten van pkb'en en aanwijzingen wel af. Het Rijk verliest geen beïnvloedingsmogelijkheden van betekenis; het krijgt juist enige extra sturingsmogelijkheden. Voor de provincie geldt goeddeels hetzelfde met dien verstande dat met name het vervallen van het goedkeuringsrecht ten aanzien van bestemmingsplannen wezenlijk verschilt van de oude situatie.

Niettemin vraagt de Commissie op deze plaats aandacht voor een momenteel in gang zijnde (beleidsmatige) ontwikkeling. In toenemende mate vindt de noodzakelijkheid van op z'n minst afstemming, maar bij voorkeur integratie van ruimtelijk, milieu- en waterhuishoudingsbeleid in een samenhangend omgevingsbeleid erkenning. Waar mogelijk kunnen het natuurbeleid en het verkeer- en vervoersbeleid hier ook nog bij worden betrokken. Deze ontwikkeling treedt op het ogenblik het duidelijkst aan het licht op het provinciale niveau. In hoofdstuk 2 is al vermeld dat enkele provincies geïntegreerde omgevingsplannen kennen. Andere provincies streven naar het zoveel mogelijk in de tijd op elkaar afstemmen van besluitvorming over streek-, milieubeleids- en waterhuishoudingsplannen. In ieder geval zijn alle provinciale besturen ervan overtuigd dat deze plannen geen onderlinge tegenstrijdigheden dienen te bevatten. Ook op regeringsniveau heeft de wenselijkheid van geïntegreerd omgevingsbeleid erkenning gekregen, o.m. in het onderhavige wetsvoorstel, waarin het bestemmingsplan ook gebiedsgerichte milieukwaliteitseisen kan bevatten. Voor het moderne waterhuishoudingsbeleid zijn ruimtelijke reserveringen essentieel, terwijl omgekeerd het inzicht veld wint dat ieder ruimtelijk plan moet steunen op een deugdelijke waterstaatkundige onderbouwing en rekening dient te houden met eisen die een deugdelijke waterhuishouding stelt.

Het ruimtelijke beleid neemt binnen een geïntegreerd omgevingsbeleid een bijzondere plaats in, omdat het zich meer dan de andere beleidsterreinen richt op een brede afweging van maatschappelijke belangen en het daarmee samenhangende ruimtegebruik. Zonder het afwegingskarakter van het milieubeleid en het waterhuishoudingsbeleid te ontkennen, kenmerken deze beleidsterreinen zich verhoudingsgewijs meer door concrete belangenbehartiging. De planvorm is bij uitstek geschikt om het afwegingsaspect van het ruimtelijk

beleid gestalte te geven. Het is niet voor niets dat planning zo'n hoge vlucht heeft genomen in het ruimtelijk beleid. Wil geïntegreerd omgevingsbeleid zowel op rijks- als op provinciaal niveau verder tot ontwikkeling kunnen komen, dan zal de ruimtelijke component daarin duidelijk gestalte moeten krijgen.

Volgens de Commissie vertoont het voorontwerp Wro vanuit dit gezichtspunt een merkwaardige tegenstelling. Enerzijds wordt op gemeentelijk niveau met de bestemmingsplannen nieuwe stijl een ruimtelijk kader geboden voor de vaststelling van gebiedsgerichte milieukwaliteitseisen, zij het dat de commissie daar nog wel een aantal vragen bij heeft. Anderzijds wordt op rijks- en provinciaal niveau de ruimtelijke beleidspretentie teruggedrongen tot niet verplichte structuurvisies zonder dat dit gepaard gaat met vergelijkbare ontwikkelingen op het gebied van milieu- en waterhuishoudingsbeleid.

Gegeven de wettelijke verplichting tot het opstellen van provinciale milieubeleids- en waterhuishoudingsplannen zal een zorgvuldig opererend provinciaal bestuur er niet aan kunnen ontkomen een of meer ruimtelijke structuurvisies vast te stellen. Gelet ook op de belangrijke streekplantraditie die wij in ons land kennen, valt het niet goed voor te stellen dat provinciale besturen daadwerkelijk zouden besluiten om geen structuurvisie vast te stellen.

Op rijksniveau liggen de verhoudingen wel wat anders omdat we daar naast de algemene structuurschetsen nu nog de meer sectorale structuurschema's kennen. Toch geldt ook voor dit niveau dat er behoefte zal bestaan aan een samenhangend en deels overkoepelend nationaal ruimtelijk plan naast het nationale milieubeleidsplan en de nationale nota waterhuishouding.

Concluderend stelt de Commissie vast dat in het voorontwerp Wro nog onvoldoende aandacht is besteed aan de gevolgen van het nieuwe systeem (met name van het niet verplichte instrument structuurvisie) voor de inhoud en afstemming met de plannen op de overige onderdelen van het (omgevings)beleid, meer in het bijzonder ook op de plannen op het gebied van (het beheer van) de waterhuishouding. Ook op dit punt is dus nader onderzoek nodig.

Samenvattend komt de Commissie tot de volgende aanbevelingen.

Aanbevelingen:

- 6. De Commissie adviseert het vaststellen van een structuurvisie op gemeentelijk niveau en wellicht ook op provinciaal niveau verplicht te stellen.*
- 7. De Commissie plaatst met het oog op de rechtszekerheid vraagtekens bij de aanvaardbaarheid van het feit dat het bestemmingsplan zijn exclusieve betekenis als het enige, ook de burgers bindende, plan verliest. Dit aspect dient nader te worden onderzocht.*
- 8. Het verdient aanbeveling de bevoegdheidsafbakening tussen minister en provinciale staten inzake het vaststellen van bestemmingplannen nader uit te werken.*
- 9. De Commissie beveelt aan door nader onderzoek gedegen aandacht te besteden aan de gevolgen van de nieuwe sturingsinstrumenten in het nieuwe systeem (met name van het niet verplichte instrument structuurvisie) voor de inhoud en afstemming met de plannen op de overige onderdelen van het (omgevings)beleid, meer in het bijzonder op de plannen op het gebied van (het beheer van) de waterhuishouding.*

6. TEGEMOETKOMING IN DE SCHADE

Ten slotte wil de Commissie aandacht besteden aan het in afdeling 5.1 geregelde onderwerp van de 'tegemoetkoming in de schade'. Deze afdeling komt in de plaats van het huidige artikel 49 WRO. Een goede regeling van vergoeding van planschade is met name voor het terrein van de waterstaatszorg van groot belang. Hierbij valt niet alleen te denken aan de nadelige gevolgen van grote infrastructurele projecten (de aanleg van spoor-, vaar- en landwegen en de aanleg en uitbreiding van luchtvaartterreinen), maar ook aan de nadelen die het gevolg kunnen zijn van de planologische verankering van het nieuwe waterbeleid, bijvoorbeeld de planologische aanwijzing van bergingsgebieden.

De Commissie plaatst acht kanttekeningen bij de thans in het voorontwerp voorziene regeling.

a. Terminologie. De Commissie vindt dat de term 'tegemoetkoming', mede gelet op de discussies daarover bij de totstandkoming van de huidige WRO, tot onnodige en vruchteloze debatten leidt. Zij meent dat er geen bezwaar tegen bestaat ook in de Wet ruimtelijke ordening de oude terminologie op dit punt te handhaven en dus te spreken van vergoeding van schade.

b. Te vergoeden schade. De Commissie meent dat de te vergoeden schade zonder goede reden beperkt wordt tot schade in de vorm van inkomensderving of een vermindering van de waarde van een onroerende zaak. Deze beperking leidt er onder meer toe dat kosten die bijvoorbeeld zijn gemaakt als gevolg van een planologische mutatie, niet meer voor vergoeding in aanmerking komen. De Commissie acht onvoldoende termen aanwezig om het begrip schade, in afwijking van de huidige regeling, te beperken.

c. Tijdstip van aanspraak op schadevergoeding. De Commissie vraagt zich af of de aanspraak op schadevergoeding pas ontstaat op het moment van het onherroepelijk worden van de in het tweede lid van artikel 5.1.1 genoemde schadeoorzaken, of al op het moment van het in werking treden daarvan. Mede gelet op hetgeen de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op grond van de literatuur heeft overwogen in haar uitspraken van 22 april 1999⁷, verdient het naar het oordeel van de Commissie aanbeveling dat de wetgever deze vraag uitdrukkelijk beantwoordt.

⁷ ABRvS 22 april 1999, BR 2000, p. 55 (Beesterzwaag) en ABRvS 22 april 1999, BR 2000, p. 56 (Schaduwsschade Goedereede).

d. Bepaling aanvang vergoedingstermijn. De Commissie vindt het redelijk de mogelijkheid om een verzoek om vergoeding van planschade in te dienen, aan een termijn te binden. De termijn van vijf jaren sluit aan bij hetgeen gebruikelijk is in de verjaringsregeling in het burgerlijk recht en in het bestuursrechtelijk schadevergoedingsrecht terzake van onrechtmatig overheidshandelen. De wijze waarop de aanvang van deze termijn wordt bepaald, roept echter vragen op. De Commissie meent dat het verstandiger is aansluiting te zoeken bij het moment van het ontstaan van de schade. Zij vreest, mede gelet op de planschadejurisprudentie⁸ problemen bij de in het voorontwerp voorziene regeling.

e. Concretisering 'normaal maatschappelijk risico'. In de regeling wordt het begrip 'normaal maatschappelijk risico' geconcretiseerd door de introductie van een percentuele drempel, afhankelijk van inkomen of waarde van de onroerende zaak. In de toelichting (op p.134) staat dat een principiële inperking van het recht op schadevergoeding op dit moment niet aan de orde is.

De Commissie merkt op dat de in het voorontwerp voorziene inperking in ieder geval in die zin principieel is, dat naar haar inschatting ongeveer 90% van de verzoeken voor 'indirecte' planschade die onder het huidige regime voor honorering in aanmerking komen, niet meer gehonoreerd zullen worden. Deze inperking zal zich met name doen voelen bij infrastructurele projecten als de aanleg van de Betuweroute, de HSL-Zuid en de uitbreiding van Schiphol. Het zal daarbij immers in de meeste gevallen gaan om indirecte schade. Dat maakt dat de nieuwe regeling zeer afwijkt van de huidige.

De Commissie meent dat de drempel van 10% van de schade in gevallen van 'indirecte' planschade met name voor particuliere eigenaren van onroerende zaken aan de hoge kant is. De regeling houdt immers in dat indien bijvoorbeeld een woonhuis met een waarde van € 400.000 in waarde daalt met € 40.000 als gevolg van een bestemming in de omgeving van dat pand, de eigenaar geen recht heeft op schadevergoeding. Bedraagt de schade € 45.000, dan heeft de gelaedeerde slechts recht op een vergoeding van € 5.000. De Commissie adviseert daarom de drempel voor schade in de vorm van waardevermindering in artikel 5.1.2, tweede lid, onder a, te laten vervallen en die onder sub b aanzienlijk te verlagen tot bijvoorbeeld 5%. Een hogere risicodrempel bij inkomensschade is wellicht verdedigbaar met een beroep op het normale ondernemersrisico dat verdergaat dan het normaal maatschappelijk risico.

Het lijkt de Commissie verder verstandig in de toelichting te benadrukken dat de regeling van de drempel wegens normaal maatschappelijk risico beperkt is tot schade veroorzaakt door bestemmingsplannen en dat het geenszins in de

⁸ Bijvoorbeeld ABRvS 27 september 1999, Nieuwsbrief StAB 1999-164.

bedoeling ligt door middel van de in de wet genoemde percentages in het algemeen aan te geven waar de grens van het normaal maatschappelijk risico ligt.

In verband met de drempel rijst naar het oordeel van de Commissie nog de vraag hoe een beperkt recht op schadevergoeding op grond van artikel 5.1.2 zich zal verhouden tot andere schadevergoedingsregelingen, zoals nadeelcompensatieregelingen die de minister van Verkeer en Waterstaat in het leven heeft geroepen, met name ook de Regeling Nadeelcompensatie Verkeer en Waterstaat 1999. Het lijkt de Commissie weinig doelmatig indien een gelaedeerde die géén vergoeding krijgt op grond van artikel 5.1.1 en volgende doordat zijn schade onder de drempel blijft, wél een vergoeding kan krijgen op grond van bijvoorbeeld de Regeling Nadeelcompensatie Verkeer en Waterstaat 1999.

De Commissie meent tot slot dat bij het vorm geven van de definitieve regeling aandacht moet worden besteed aan de vraag of deze regeling wellicht zal leiden tot meer verzet tegen bestemmingsplannen met als gevolg meer juridisering van bouwprocedures. Daarnaast verdient het aanbeveling te onderzoeken of de wettelijke aansprakelijkheid voor planschade verlegd moet worden van de overheid die de planologische titel creëert naar degene die het schadeveroorzakende werk of bouwwerk realiseert.

f. Leerstuk risicoaanvaarding. Volgens de Commissie is het leerstuk van de zogenoemde risicoaanvaarding onvoldoende duidelijk in artikel 5.1.3 neergelegd. Zo is niets opgemerkt over het tijdstip waarop de schadeoorzaak voorzienbaar moet zijn geweest, wil de schade niet meer voor vergoeding in aanmerking komen. Gaat het bijvoorbeeld om de realisering van waterstaatkundige infrastructuur in de omgeving van een onroerende zaak, dan is het met name van belang te reconstrueren met welke risico's de verzoeker onder de toenmalige omstandigheden redelijkerwijs rekening kon houden op het moment dat hij deze zaak onder bijzondere titel verwierf. Hij wordt immers in beginsel geacht die risico's te hebben aanvaard waarmee hij ten tijde van de aankoop redelijkerwijs rekening kon houden.

g. Afwenteling kosten planschadevergoeding. De Commissie vraagt aandacht voor mogelijke problemen wanneer een gemeente kosten van planschadevergoeding afwentelt op andere overheden (thans geregeld in artikel 31a e.v. WRO). De Commissie meent dat nader onderzocht dient te worden of het in alle gevallen zinvol is de gemeente – en niet het Rijk, de provincie, of het betrokken waterschap – als direct aan te spreken (rechts-)persoon aan te wijzen voor de schade veroorzaakt door een groot project. Als bijvoorbeeld een bergingsgebied op verzoek van het waterschap in een bestemmingsplan wordt verankerd, lijkt het doelmatiger dat het waterschap de desbetreffende schadevergoedingverzoeken afwikkelt en dat de vergoeding van de schade ook direct voor rekening van het

waterschap komt. De Commissie verwijst voor een mogelijke regeling van deze problematiek naar artikel 8.31 van de Wet luchtvaart en de daarin begrepen voorrangregeling.

h. Omschrijving relevante schadeoorzaken. De Commissie constateert dat besluiten als bedoeld in artikel 3.3.7, 3.3.9, 4.1.2 en 4.1.4 niet in het tweede lid worden genoemd. Dit wekt bevreemding nu de tegenhangers van deze bepalingen in de WRO – respectievelijk vrijstellingen als bedoeld in artikel 17 en artikel 19, derde lid, WRO en de aanwijzingen als bedoeld in artikel 37, tweede of vijfde lid – wel onder het bereik van artikel 49, aanhef en onder b, respectievelijk e WRO vallen. De Commissie ziet niet in waarom deze bepalingen niet onder het bereik van artikel 5.1.1 te brengen zijn.

Deze opmerkingen brengen de Commissie tot de volgende aanbeveling.

Aanbeveling:

10. De Commissie adviseert afdeling 5.1 getiteld 'tegemoetkoming in de schade' grondig te heroverwegen.

CONCLUSIE

De Commissie concludeert dat het voorontwerp van de Wet ruimtelijke ordening op diverse punten nadere overdenking en aanpassing behoeft, gezien de consequenties van de voorgestelde veranderingen op het terrein van de ruimtelijke ordening en met name voor de waterstaatszorg.

BIJLAGE: SAMENSTELLING COMMISSIE

Samenstelling Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving:

Mr Th.G. Drupsteen (voorzitter tot juli 2002)

Prof. mr P.J.J. van Buuren

Prof. mr A. van Hall

Mw. prof. dr E. Hey

Mw. dr J.M. Leemhuis-Stout

Mr drs B.P.M. van Ravels

Mw. mr drs A.M. Laninga (secretaris)