

Vergaderjaar 1996–1997

24 054

Nationaal Ruimtelijk beleid

Nr. 27

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 21 oktober 1996

In deze brief zal ik u verslag doen van mijn bevindingen en u informeren over de stand van zaken met betrekking tot **de ontwikkelingen in het ruimtelijk planningstelsel**.

Bij de vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van mijn departement voor 1996 heb ik uw Kamer per brief van 20 oktober 1995 (Kamerstukken II 1995/1996, 24 400 XI, nr. 9) op de hoogte gesteld van het feit dat het studieprogramma «Planningstelsel in bestuurlijk perspectief» is afgerond en heeft geresulteerd in een eindrapport. In dit rapport wordt een analyse gegeven van de huidige situatie en wordt een aantal mogelijke ontwikkelingslijnen voor de toekomst gegeven. Dit rapport heb ik in oktober 1995 doen toekomen aan de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Tevens heb ik te kennen gegeven dat ik juist bij dit soort verkenningen hecht aan een open communicatie met praktijkmensen en deskundigen en heb ik u een verslag van de resultaten en mijn bevindingen daaromtrent in het vooruitzicht gesteld.

Inmiddels heeft de Rijksplanologische Dienst het genoemde eindrapport alsmede een rapport waarin een samenvatting wordt gegeven van een aantal in opdracht van de dienst verrichte onderzoeken gepubliceerd.¹ Deze rapporten zijn breed verspreid en vormden een opstap voor een discussie die uitmondde in een conferentie die op 12 januari 1996 te Zoetermeer heeft plaats gevonden. De conferentie stond onder leiding van de voorzitter van de Rijksplanologische commissie, de heer drs. J. P. A. Gruijters. Het verslag van de conferentie gaat als bijlage bij deze brief.²

Een continu proces van bezinning en aanpassing

Allerlei veranderingen in de samenleving hebben de bestuurlijke omgeving van het ruimtelijk planningstelsel de laatste jaren sterk in

¹ Het ruimtelijk planningstelsel, een bestuurlijk perspectief, Rijksplanologische Dienst, Den Haag, 1995. D. Hanemaayer, Het ruimtelijk planningstelsel, hardnekkige kwesties, Rijksplanologische Dienst, Den Haag, 1995. In boekvorm is verder gepubliceerd: J. de Ridder en D. Schut, De WRO in de steigers. De Gevolgen van recente wetgeving voor het planningstelsel van de ruimtelijke ordening. Kluwer, Deventer, 1995.

² Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

beweging gebracht. Ik noem in dit verband maatschappelijke trends als emancipatie, individualisering, schaalvergroting en internationalisering, en de toegenomen marktorientatie van de overheid. Bestuurlijk-juridisch valt te wijzen op de totstandkoming van nieuwe planstelsels op drie niveaus voor de waterhuishouding en het milieubeheer. Nieuwe regelgeving zoals de Algemene wet bestuursrecht, de Tracéwet, de uitbreiding van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) met de zogenoemde nimby-maatregelen en de Kaderwet bestuur in verandering, heeft ingrijpende effecten op het functioneren van het planningstelsel. Eveneens valt te wijzen op de nieuwe werkwijzen voor samenwerking met andere overheden, andere beleidsterreinen en particuliere investeerders, die voor de uitvoering van het Vinex-beleid worden gehanteerd («diagonale planning», ROM-gebieden, Vinex-convenanten).

Kenmerkend voor al die veranderingen is dat zij betrekking hebben op aspecten of onderdelen van het stelsel. Het zicht op het geheel gaat dan gemakkelijk verloren. Dat was voor de Rijksplanologische Dienst aanleiding het een en ander meer in samenhang te analyseren en zich te bezinnen op het functioneren van het planningstelsel mede in het licht van toekomstige maatschappelijke vraagstukken.

Dit geschiedt in het besef dat de discussie over het ruimtelijk planningstelsel er bepaald niet een is van de laatste jaren en bovendien niet uitsluitend voorbehouden zou zijn aan mijn ministerie. Veel verantwoordelijkheden met betrekking tot de ruimtelijke inrichting liggen immers bij andere ministeries, andere overheden, particuliere organisaties, bedrijven en burgers. Met andere woorden het ruimtelijk planningstelsel is het produkt van een voortdurende wisselwerking tussen regelgeving en de inzichten en ideeën die in de dagelijkse bestuurspraktijk bij de toepassing ervan ontstaan.

De kernvraag voor VROM is er zorg voor te dragen, dat dit continue proces van aanpassing en vernieuwing wordt gezien in het licht van en getoetst wordt aan de aan het stelsel ten grondslag liggende doelstelling, te weten: een goede ruimtelijke inrichting, die tot stand komt op basis van zorgvuldige, democratische, efficiënte en inzichtelijke besluitvormingsprocessen.

Als ik in dit proces op basis van genoemde rapporten en het gevoerde debat, probeer de balans op te maken, valt mij het volgende op:

- het ruimtelijk planningstelsel is flink in beweging, maar de onlangs tot stand gekomen wijzigingen van regelgeving en werkwijzen op het terrein van de ruimtelijke ordening blijken, ook achteraf gezien, de hierboven geformuleerde doelstelling en de samenhang van het stelsel niet onder druk te zetten;
- op het punt van projectbesluitvorming blijkt de ruimtelijke ordening op de goede weg te zijn, de daarin gekozen uitgangspunten hebben de toon gezet voor het bij de tijd brengen van het stelsel;
- aanvullende maatregelen zijn nodig om de doelmatigheid en efficiency van de besluitvorming over ruimtelijke investeringsprojecten op het niveau van het rijk en provincie verder te verbeteren;
- uit het debat over het ruimtelijk planningstelsel blijkt dat er behoefte bestaat aan meer samenhang in het beleid voor de fysieke leefomgeving.

Na een korte weergave van het debat ga ik hieronder in op aanpassingen van het planningstelsel.

Resultaten van het debat

Uit discussies en schriftelijke reacties naar aanleiding van het rapport «Planningstelsel in bestuurlijk perspectief» en de genoemde conferentie met praktijkmensen en deskundigen uit de wereld van de ruimtelijke ordening maar ook daarbuiten, komt een aantal in het oog lopende punten naar voren.

integraal omgevingsbeleid

Er blijkt brede steun te zijn voor een vermindering van het aantal strategische «omgevingsplannen» per bestuursniveau (liefst tot één plan). In sommige provincies wordt bijvoorbeeld geprobeerd om stapsgewijs te komen tot één omgevingsplan, waarin – naast de wettelijke plannen voor ruimtelijke ordening, waterhuishouding en milieubeheer – ook de sectorale beleidsnota's op moeten gaan.

Ook wordt in het kader van omgevingsbeleid gepleit voor een duidelijke afbakening van taken en verantwoordelijkheden. Velen menen dat de besluitvorming over omgevingsvraagstukken teveel versnipperd is, terwijl de vraagstukken waar men mee te maken heeft juist om een integrale aanpak vragen.

projectbesluitvorming

Tevens wordt erkend, dat rijk en provincie – als dat voor de oplossing van dringende maatschappelijke vraagstukken noodzakelijk is – hun verantwoordelijkheid voor concrete projecten moeten nemen en waarmaken. Meer in het algemeen werd nadrukkelijk gepleit voor zelfstandige projectprocedures op elk bestuursniveau met de mogelijkheid om af te wijken van plannen. Door velen werd de Tracéwet genoemd als algemeen «model» voor een meer algemene projectenregeling op elk bestuursniveau. Zeer algemeen werd eveneens gepleit voor een ver gaande bundeling of integratie van vergunningen, vergunningprocedures en beroepsmogelijkheden als onderdeel en sluitstuk van een algemene projectprocedure.

getrechterde besluitvorming

In de discussies werd ook gewezen op de noodzaak van een beter procesmanagement en een duidelijke markering van wezenlijke beslissingen in een vroeg stadium van de besluitvorming over ruimtelijke investeringsprojecten. Hierbij wordt vooral gedacht aan bindende beslissingen die kaderstellend kunnen zijn voor beslissingen in een volgende fase van de besluitvorming.

Daarbij werd ook van belang geacht dat het politieke en publieke debat over projecten vroeg en open gevoerd wordt. Daarvoor moet voldoende tijd genomen worden, waarna het moet worden afgesloten met een duidelijk gemarkeerd principebesluit over «nut en noodzaak», dat bindend is voor het vervolg.

koppeling met grondbeleid en financiering

Ook werd door velen nadrukkelijk naar voren gebracht dat het succes van ruimtelijk of «omgevingsbeleid» in belangrijke mate afhankelijk is van de beschikbaarheid van geld en de zeggenschap over grond. In dit verband werd ondermeer gepleit voor een beter evenwicht tussen planologische maatregelen en financiële instrumenten.

Het pleidooi voor zelfstandige projectprocedures laat onverlet dat men strategische visies onontbeerlijk acht om richting te geven aan discussies over mogelijke projecten, draagvlak te verwerven en om prioriteiten te stellen. Wel zouden er minder van dergelijke documenten moeten komen en ze zouden ook dunner en meer «to the point» kunnen zijn.

Het bestemmingsplan wordt een onmisbaar instrument voor handhaving, beheer en onteigening geacht. Maar door de eisen waaraan het voor die functies moet voldoen – vooral vanwege de rechtszekerheid – wordt het juist minder geschikt bevonden als strategisch kader ten behoeve van de besluitvorming over ontwikkelingsprojecten. Daarvoor acht men andere documenten, zoals bijvoorbeeld een structuurplan, structuurvisie of een investeringsprogramma meer geschikt.

conclusies

Over het geheel genomen sluiten de hierboven genoemde wensen en voorstellen vanuit wetenschap en praktijk goed aan bij de ontwikkelingen die de afgelopen jaren met betrekking tot het ruimtelijk planningstelsel in gang zijn gezet. Dit betreft verbeteringen van de besluitvorming over (grote) investeringsprojecten, het streven naar een versterkte samenhang tussen het instrumentarium van de ruimtelijke ordening en dat van milieu en een duidelijke taakverdeling tussen overheden.

Op deze thema's ga ik hieronder in.

Besluitvorming over projecten

algemene aandachtspunten

Verbetering van besluitvorming over (grote) investeringsprojecten werd gelet op de uitvoering van het ruimtelijk beleid op alle bestuurlijke niveaus het meest urgent geacht. De samenleving stelt immers in toenemende mate uiteenlopende – eisen aan de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Dit komt indringend naar voren in het grote aantal afzonderlijke besluiten en procedures dat nodig is om met betrokken partijen tot overeenstemming te komen c.q. een redelijke mate van draagvlak te verwerven. Hierdoor blijken herhaaldelijk kwaliteit, zorgvuldigheid en beheersbaarheid van de besluitvorming in het gedrang te komen.

Bovendien zijn de belangentegenstellingen rond vraagstukken die mede in het kader van de ruimtelijke ordening moeten worden opgelost doorgaans groot. Dat vergt een publiek debat waarin economische, ecologische en sociale belangen worden afgewogen, rekening houdend met beschikbare financiële mogelijkheden. Uiteindelijk moet deze afweging uitmonden in een duidelijke politieke keuze voor wat in het concrete geval het zwaarste moet wegen.

Een belangrijke factor daarbij is ook dat in de huidige samenleving verandering een permanente factor vormt. Dat betekent dat een overheid gedurende een beleidstraject steeds vaker te maken krijgt met nieuwe verschijnselen of nieuwe belangengroepen. Het een en ander stelt andere eisen aan het instrumentarium.

Inmiddels is op het terrein van adequate procedures voor de realisering van ruimtelijke investeringsprojecten op de verschillende bestuursniveaus de laatste jaren veel gebeurd. Centraal daarin staat het streven naar efficiency én zorgvuldigheid van besluitvorming. Belangrijke elementen hierin zijn:

- een zorgvuldige maatschappelijke voorbereiding van investeringsbeslissingen;

- een goede ruimtelijke afweging van het te realiseren project in combinatie mét, maar ook los van ruimtelijke plannen;
- verantwoordelijkheid voor planning en uitvoering van beleid op het bestuursniveau dat daarvoor het best is toegerust;
- fasering («trechtering») van de besluitvorming en een duidelijke markering van beslissingen;
- bundeling van procedures;
- goede rechtsbeschermingsmogelijkheden voor burgers tegen eenmaal genomen beslissingen, maar niet steeds opnieuw (bundeling van rechtsbeschermingsmomenten).

Deze elementen hebben de toon gezet voor vernieuwing en uitbouw van het ruimtelijk planningstelsel, met name ten aanzien van de besluitvorming over projecten.

recente (wettelijke) maatregelen

De hiervoor genoemde elementen hebben voor het eerst herkenbaar vorm gekregen in de in januari 1994 van kracht geworden Tracéwet. De Tracéwet kan gezien worden als een keerpunt in het denken óver en de wettelijke inrichting van de besluitvorming over ruimtelijke investeringsprojecten. In die wet is namelijk gekozen voor het maken van de principiële ruimtelijke afweging van het vast te stellen tracé in een ander kader dan dat van een ruimtelijk plan (tracébesluit in plaats van streek- en bestemmingsplan), alsmede voor besluitvorming op een ander niveau dan dat van de gemeente.

De in de Tracéwet ingezette lijn op het punt van een goede ruimtelijke afweging, het geëigende bestuursniveau en een redelijk tempo van besluitvorming is in de jaren 1994, 1995 en 1996 voortgezet. De Nimbywet, de PKB+ regeling voor de beginselbesluitvorming over grote projecten van nationaal belang en de Kaderwet bestuur in verandering zijn hiervan voorbeelden.

Naast extern bindende concrete beleidsbeslissingen in ruimtelijke plannen, voorziet deze regelgeving in efficiënte vormen van projectbesluitvorming. In verband hiermee is in de WRO een afzonderlijk hoofdstuk over projectcoördinatie opgenomen.

Voorts valt te noemen het systeem van aanwijzing van winplaatsen en -zones in de onlangs herziene Ontgrondingenwet (Stb. 1996, 411), de Deltawet grote rivieren (Stb. 1995, 210) en de wetgeving voor de tweede tranche van de rivierdijkversterkingen. Ook de recente herziening van de Wet voorkeursrecht gemeenten is in dit verband relevant, omdat hierdoor de mogelijkheden om snel te reageren op veranderingen in de grondmarkt zijn vergroot (Stb. 1996, 389).

maatregelen in procedure

Van belang voor een verbetering van projectbesluitvorming zijn ook de wijzigingen van de WRO naar aanleiding van de evaluatie WRO/Bro '85. Het betreft hier ondermeer de uitbouw van artikel 19 WRO tot een zelfstandige projectbesluitvormingsprocedure op lokaal niveau.

Voor een goede ruimtelijke ordening vind ik het van belang, dat besluitvorming over projecten kan plaatsvinden via een efficiënte procedure, naast het bestemmingsplan, die erin voorziet dat het project niet geïsoleerd wordt beoordeeld, maar in een ruimer kader wordt afgewogen.

Een wetsvoorstel dat hierin voorziet ligt op dit moment ter advies bij de Raad van State (zie kabinetsstandpunt: Kamerstukken II, 1994–1995, 24 254, nrs. 1–2).

Bij het wetsvoorstel tot wijziging van de WRO wordt ook voorzien in de mogelijkheid voor rijk en provincie om door middel van zogenoemde «concrete beleidsbeslissingen» in een pkb of een streekplan juridisch bindende uitspraken vast te leggen. Daarbij moet worden gedacht aan uitspraken in pkb- of streekplankader over de lokatie van bepaalde projecten of voorzieningen, of aan uitspraken met als oogmerk bepaalde gebieden nadrukkelijk te vrijwaren van bepaalde ingrepen.

aangekondigde maatregelen

Aanvullend op deze regelgeving heeft het kabinet in zijn standpunt Besluiten grote projecten (Kamerstukken II 1995/1996, 24 690, nr. 1) besloten de voorbereiding van de besluitvorming over projecten van nationaal belang beter te structureren. Het gaat daarbij in het bijzonder om het verkrijgen van een zo breed mogelijk maatschappelijk draagvlak voor de realisering van dergelijke projecten vanaf een zo vroeg mogelijk moment in de besluitvormingsprocedure. Daarbij is aangekondigd dat – in aanvulling op de in de WRO vervatte regeling voor de beginselbesluitvorming over grote projecten (de zgn. PKB+) – zal worden voorzien in een wettelijke regeling voor een adequate vervolgpcedure op weg naar de uitvoering van dergelijke projecten. Het gaat daarbij om een regeling voor het besluitvormingstraject tussen het van kracht worden van de project pkb en «de spa in de grond». Voor grote lijninfrastructurele projecten voorziet de Tracéwet reeds in een dergelijke regeling.

Naar aanleiding van de ervaringen in de grootstedelijke gebieden wordt ter voorbereiding op een wettelijke regeling een beleidsnotitie voorbereid over een grondexploitatieheffing, waarmee onder andere de kosten van de door de gemeente te treffen ruimtelijke voorzieningen beter kunnen worden verhaald op de daardoor gebaten. Het is de bedoeling dat over deze notitie nog dit jaar een adviesronde plaatsvindt.

toekomstige maatregelen

Gelet op de hiervoor genoemde maatregelen is het stelsel op het punt van projectbesluitvorming aanzienlijk verbeterd. Er wordt voorzien in een zelfstandige projectbesluitvormingsprocedure op lokaal niveau. Eveneens wordt voorzien – onder andere in de Tracéwet – in efficiënte en zorgvuldige besluitvorming over projecten van de verschillende sectoren. Bovendien wordt ten behoeve van de besluitvorming over grote projecten van nationaal belang voorzien in een adequate vervolgpcedure op weg naar de uitvoering (de lokatiebeslissing).

In het debat over het ruimtelijk planningstelsel wordt echter in meer algemene zin aandacht gevraagd voor een projectbesluitvormingsregeling op het niveau van het rijk. Het gaat daarbij om projecten die niet onder het bereik van ruimtelijk relevante regelgeving vallen en niet de status van groot project van nationaal belang hebben. Terecht wordt erop gewezen dat er een gerede kans bestaat op vertragingen in de besluitvorming bij dit soort projecten. Voor de besluitvorming over dergelijke projecten is het rijk afhankelijk van het doorlopen van de reguliere plan- en vergunningsprocedures op de verschillende bestuursniveaus en daarmee van de medewerking van de andere betrokken overheden.

Het rijk beschikt niet over een instrument om dit type projecten op efficiënte wijze en van begin tot eind onder eigen regie te realiseren.

Ook op provinciaal niveau wordt, mede naar aanleiding van de ervaringen met de voorbereiding van stadsprovincies en het experimentele project bestuurlijke vernieuwing Friesland («Fryslân fernijt!»), gesproken over de wenselijkheid van een zelfstandige planologische

projectprocedure voor de provincies. Met het oog hierop wordt nog dit jaar door de Rijksplanologische Dienst onderzoek uitbesteed naar de behoefte aan aanvullend dan wel nieuw instrumentarium voor projectrealisering op het niveau van de provincie.

Gelet op het voorgaande overweeg ik in de WRO op het niveau van rijk en provincie te voorzien in een algemene regeling voor de besluitvorming over projectrealisering waarin een goede ruimtelijke en milieuhygiënische afweging en inpassing van het te realiseren project centraal staan.

Een laatste punt dat in het kader van efficiencybevordering de aandacht verdient zijn de signalen uit de praktijk dat bestaande ruimtelijk relevante regelgeving vooral in de laatste fase van de besluitvorming nog een aantal constructies bevat die een doortastende besluitvorming belemmeren. Het gaat daarbij ondermeer om doublures in de procedures en het proces van vergunningverlening. Ik streef dan ook naar meer efficiency in bestaande regelgeving. Op dit moment worden de Luchtvaartwet en de Tracéwet geëvalueerd.

De naar aanleiding van die evaluaties op te stellen kabinetsreacties bieden een goed aanknopingspunt om dit te bereiken.

onmisbaarheid van visie en handhaving

De aandacht voor projectbesluitvorming doet niet af aan het feit dat elk bestuur, met het oog op een goede ruimtelijke ordening, dient te beschikken over een samenhangende strategische visie op de gewenste ontwikkelingen in zijn gebied. Zo'n visie is nodig om enerzijds bij projectbesluitvorming een koers te kunnen bepalen en anderzijds om anderen inzicht te geven in de politieke stellingname en de ingeslagen beleidskoers.

Voor een goede ruimtelijk ordening is het eveneens van belang dat meer aandacht besteed wordt aan het handhaven van beleid. Dat is niet alleen noodzakelijk voor de bescherming van gevestigde belangen, maar evenzeer voor het mogelijk maken van nieuwe ontwikkelingen. Immers door het handhaven van beleid kan voorkomen worden dat ongewenste activiteiten in een specifiek gebied gewenste nieuwe ontwikkelingen belemmeren. Actuele bestemmingsplannen zijn hiervoor een belangrijke steun in de rug.

Samenhangend beleid fysieke leefomgeving

Enkele aandachtspunten

De hiervoor geschetste ontwikkelingen zijn vooral ingegeven door de problematiek rond complexe inrichtingsvraagstukken. Daarnaast stelt het streven naar een duurzame en leefbare samenleving nieuwe eisen aan het ruimtelijk planningstelsel, mede in relatie met stelsels op andere beleidsterreinen. Beheersing van de mobiliteit, de problematiek in het landelijk gebied, het vinden van geschikte bouwlocaties en de problematiek van een duurzame stedelijke ontwikkeling zijn enkele van de thema's die de agenda de komende tijd zullen beheersen. De wenselijkheid van een meer integrale aanpak van dit soort vraagstukken per bestuursniveau en een duidelijke taakverdeling tussen die bestuursniveaus alsmede de consequenties daarvan voor het ruimtelijk planningstelsel zullen de komende maanden door mijn departement in het kader van de Nota Milieu en Ruimte worden verkend en uitgewerkt.

De Nota Milieu en Ruimte zal eind november 1997 tegelijk met NMP-3 en de actualisering VINEX worden uitgebracht.

ontwikkelingen op rijksniveau

Daarvoor zal onder andere gebruik gemaakt worden van de ervaringen die in allerlei acties op het raakvlak van ruimte en milieu worden opgedaan. Naast de reeds genoemde ROM-projecten, waarin belanghebbenden gezamenlijk aan een oplossing werken, betreft dit ook projecten als Stad en Milieu (Kamerstukken II, 24 400 XI, nrs. 45, 65 en 67) en de modernisering van het geluidhinder-instrumentarium, mede als vervolg op het kabinetsstandpunt over de aanbevelingen terzake van de Wet Geluidhinder in het kader van het project Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit, dat onlangs naar de Tweede Kamer is gestuurd. In het najaar zullen ter uitvoering van het project Stad en Milieu experimenten worden gestart; een wetsvoorstel daartoe is in voorbereiding.

Over de modernisering van de Wet geluidhinder zal naar verwachting begin 1998 een nota aan de Tweede Kamer worden gestuurd, waarin zal worden aangegeven waaruit de modernisering van het geluidhinder-instrumentarium zal bestaan en hoe deze modernisering er in hoofdlijnen uit zal komen te zien. Zo mogelijk zal een voorontwerp van wet als bijlage aan die nota worden toegevoegd, alsmede een outline voor de vormgeving van het gemeentelijk geluidhinderbeleid.

ontwikkelingen op provinciaal niveau

Van belang is ook de discussie die op provinciaal niveau wordt gevoerd over de wenselijkheid van een integraal omgevingsbeleid, eventueel uitmondend in integratie van het streekplan met het provinciale milieubeleidsplan en het waterhuishoudingsplan tot één plan voor de fysieke leefomgeving van de provincie.

Ten behoeve hiervan wordt door de provincies en mijn ministerie gezamenlijk verkend welke kansen provinciale omgevingsplannen bieden voor een meer integrale aanpak van «omgevingsvraagstukken». Rekening houdend met bestuurlijke ontwikkelingen worden samenhang en verschillen bekeken van de beleidsformulering en planvorming op de verschillende beleidsvelden.

Tevens wordt verkend op welke wijze (regionale) ontwikkelingen effecten hebben op de fysieke leefomgeving en welke rol ze kunnen spelen in het beleidsvormingsproces op provinciaal niveau. Daarnaast wordt aandacht besteed aan bestuurlijk-juridische knelpunten die een mogelijke integratie van strategische provinciale plannen belemmeren.

De ervaringen en inzichten uit dit soort acties en de mogelijke gevolgen hiervan voor het ruimtelijk planningstelsel en de omgang daarmee zullen een belangrijke rol spelen bij mijn nadere standpuntbepaling over versterking van de samenhang in het beleid voor de leefomgeving, in elk geval op het terrein van ruimtelijke ordening en milieubeheer.

Daarnaast is er, zoals de RaRO terecht in zijn discussiebijdrage¹ opmerkt, een aantal maatschappelijke trends te signaleren, die hun uitwerking op het ruimtelijk planningstelsel en de omgang daarmee niet zullen missen. Het gaat hierbij om de belangrijke rol die marktpartijen spelen bij het doen van ruimtelijke investeringen, verstrengeling van problemen op het gebied van milieu en ruimtelijke ordening, juridificatie van beleid en processen van schaalvergroting. Deze trends zijn niet nieuw, maar in combinatie met de maatschappelijke dynamiek die steeds tot veranderende aanspraken op de ruimte leidt, vormen zij telkens weer een uitdaging voor het ruimtelijk beleid en het instrumentarium om dit beleid uit te voeren. Het zijn daarom ook zaken waaraan in het kader van de

¹ Discussiebijdrage over «het ruimtelijk planningstelsel, een bestuurlijk perspectief», aangeboden aan de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer op 23 april 1996.

aangekondigde Nota Milieu en Ruimte en de Verkenning ruimtelijke perspectieven («Nederland 2030») aandacht wordt besteed.

Samenvatting

Ik ben begonnen met te stellen dat maatschappelijke veranderingen dwingen tot een continu proces van bezinning en aanpassing van het ruimtelijk planningstelsel en dat de discussie hierover niet uitsluitend is voorbehouden aan mijn ministerie. Van belang blijft daarbij dat het stelsel bijdraagt aan een goede ruimtelijke ordening en dat dit gebeurt op basis van zorgvuldige, democratische, efficiënte en inzichtelijke besluitvormingsprocessen zonder dat daarbij de samenhang van het geheel uit het oog wordt verloren.

Uit het debat over het ruimtelijk planningstelsel komt een aantal trends naar voren, te weten de aandacht voor projectbesluitvorming, een meer integrale aanpak van «omgevingsvraagstukken» en een duidelijke taakverdeling tussen overheden. Dit zijn zaken die in recente ontwikkelingen in de regelgeving en in beleidsstandpunten over het ruimtelijk instrumentarium expliciet de aandacht hebben.

Voorheen concentreerde de ruimtelijke ordening zich op ruimtelijke plannen op de drie bestuursniveaus; er was geen sprake van planhiërarchie en alleen het gemeentelijke bestemmingsplan was juridisch bindend voor overheden en burgers.

Vanwege de wijzigende maatschappelijke en bestuurlijke context worden deze karakteristieken van het ruimtelijk planningstelsel door middel van een aantal bewuste acties van mijn departement genuanceerd en bijgesteld, inspelend op de zo-even genoemde trends. Via een aantal in deze brief opgesomde wetgevingsactiviteiten is en wordt ruimte geboden voor het juridisch bindend vastleggen van concrete beleidsbeslissingen in ruimtelijke plannen van regionale, provinciale en rijksoverheid.

In aanvulling hierop is en wordt voorzien in een adequate en zorgvuldige besluitvormingsprocedure rondom ruimtelijke projecten. Door de combinatie van deze wettelijke maatregelen krijgen genoemde overheden meer mogelijkheden hun bestuurlijke verantwoordelijkheid voor strategische ruimtelijke investeringsprojecten gestalte te geven.

Ook de gemeenten wil ik ruimere mogelijkheden ter beschikking stellen voor projectbesluitvorming. Voorstellen hiertoe liggen ter advisering bij de Raad van State.

Essentieel voor de verbeteringen van de besluitvorming over projecten is voor mij, dat er niet alleen een efficiënte procedure beschikbaar komt, maar dat het voorgenomen ruimtelijke investeringsproject ook wordt onderbouwd vanuit een bredere ruimtelijke visie op de ontwikkelingen in het desbetreffende gebied.

Voor de realisering van projecten, ongeacht het verantwoordelijke bestuursniveau, zijn voorts stroomlijning en coördinatie van vergunningen en bundeling van beroep, belangrijke elementen. Tot op heden zijn deze elementen alleen geïntroduceerd op enkele specifieke beleids-terreinen (dijkverbetering, aanleg van rijks-lijninfrastructuur en ontgroningen) en bij het realiseren van projecten in impasse-situaties (nimby-instrument). Ik vind het van belang een dergelijke bundeling of integratie ook algemener toepasbaar te maken voor realisering van ruimtelijke projecten.

Ook de mogelijkheden voor het voeren van een flankerend grondbeleid, overeenkomstig de in het ruimtelijk beleid bepaalde doelstellingen, moeten mijns inziens worden verruimd. Ik verwijs naar het gestelde over de Wet voorkeursrecht gemeenten en eventuele introductie van een grondexploitatieheffing.

De hierboven bedoelde noties zetten wat mij betreft de toon voor een verdere vernieuwing en uitbouw van het planningstelsel.

Voor wat betreft een integraler aanpak van «omgevingsvraagstukken» wil ik zowel binnen mijn departement, als met andere departementen nieuwe richtingen verkennen, gericht op versterking van de samenhang in voorbereiding en uitvoering van het beleid inzake de fysieke leefomgeving. Hierbij wil ik ook aanhaken bij interessante initiatieven die op dit vlak bij de provincies worden ontplooid. In de Nota Milieu en Ruimte zal over een en ander worden gerapporteerd.

Over de verdere voortgang van de discussie over het ruimtelijk planningstelsel en mogelijk daaruit voortvloeiende maatregelen zal ik U vanzelfsprekend op de hoogte houden.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
M. de Boer