

Vergaderjaar 2007–2008

30 938

Aanpassing van een aantal wetten met het oog op de inwerkingtreding van de Wet ruimtelijke ordening alsmede regeling van overgangsrecht (Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening)

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 23 januari 2008

INLEIDING

De leden van de **CDA**-fractie geven aan te kunnen instemmen met het onderhavige wetsvoorstel, maar wel nog bij enkele onderwerpen te willen stilstaan.

De leden van de fracties van de **PvdA** en de **VVD** stellen met belangstelling kennis te hebben genomen van het wetsvoorstel en nog enkele vragen daarover te hebben.

De leden van de **SP**-fractie merken op dat de Invoeringswet Wro de overgang regelt van de oude WRO naar de nieuwe Wro. Zij geven aan ter verduidelijking een aantal vragen te hebben.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie stellen, mede namens de leden van de **SGP**-fractie, vragen over een tweetal onderwerpen.

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu/Wonen, Wijken en Integratie bij het onderhavige wetsvoorstel. Onderstaand ga ik daarop in. Daarbij zal ik zoveel mogelijk de indeling en volgorde van het voorlopig verslag aanhouden.

Sturingsfilosofie

De leden van de **CDA**-fractie merken op dat de sturingsfilosofie wel wordt samengevat met de formule «decentraal wat kan, centraal wat moet». Het zwaartepunt moet, zo is gesteld door de minister, bij de gemeente blijven liggen. Politieke, sociaal-economische en vooral de maatschappelijke opvattingen bepalen welk bestuursniveau op welk niveau bevoegd is. De invulling van de filosofie is derhalve mede afhankelijk van de opvattingen die hierover bestaan op centraal en decentraal niveau. Deze leden nodigen de minister uit de Kamer inzicht te verschaffen in de wijze waarop het overleg tussen het rijk, provincie (IPO) en gemeente (VNG) verloopt. Zij vragen met welke inzet het rijk, ook als systeemverantwoordelijke, deze overleggen is ingegaan. Zij vragen voorts of de minister ook de Eerste Kamer kan informeren over het resultaat van het overleg met provincies en gemeenten over het waarborgen van kernkwaliteiten.

De opvatting van het rijk over «decentraal wat kan, centraal wat moet» is gegeven in de planologische kernbeslissing (PKB) Nota Ruimte. In de aanloop naar het kabinetsstandpunt (PKB deel 3) hebben hier diverse bestuurlijke overleggen met de decentrale overheden over plaatsgevonden en de uiteindelijke PKB-tekst is door de Eerste en Tweede Kamer vastgesteld (PKB deel 4).

De nieuwe Wro dwingt om onderscheid te maken tussen beleid en normstelling. In de vigerende PKB Nota Ruimte is een aantal beleidskaders en spelregels opgenomen dat nu nog via het reactieve spoor getrapt doorwerkt richting provincies en gemeenten (goedkeuring van bestemmingsplannen en bestuurlijk overleg met het vervangingsbesluit achter de deur). Met de inwerkingtreding van de nieuwe Wro op 1 juli 2008 zullen deze kaders en spelregels op andere wijze verticaal moeten doorwerken richting decentrale overheden. Hiervoor is in beginsel het nieuwe, proactieve instrumentarium uit de nieuwe Wro bedoeld.

Uit een eerste VROM-inventarisatie blijkt dat de ruim 100 gegeelde passages een 33-tal nationale ruimtelijke belangen bevat. Hiervan wordt thans een 13-tal nationale belangen gewaarborgd via verticale doorwerking. Om deze in de Nota Ruimte vastgelegde doorwerking te kunnen garanderen, zullen deze opnieuw geïnstrumenteerd moeten worden. Conform de bedoeling van de Wro zet ik hierbij primair in op de algemene maatregel van bestuur (amvb).

Deze inzichten worden op dit moment gedeeld met de andere departementen en met de koepelorganisaties, de Unie van Waterschappen, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO). Onderwerp van gesprek is de precieze formulering van de nationale ruimtelijke belangen en de instrumentkeuze, inclusief een eventuele fasering. Gelet op het vroege stadium van dit overleg, kan ik u nog geen eenduidige of voldragen resultaten melden. Ik heb met de koepelorganisaties afgesproken dat zij eind april een standpunt zullen innemen waarna besluitvorming volgt in de ministerraad. Met het oog op de inwerkingtreding van de nieuwe Wro wil ik vóór 1 juli 2008 het kabinetstandpunt aan de Eerste en Tweede Kamer toesturen. Deze zogenaamde *realisatieparagraaf* bij de *structuurvisie* Nota Ruimte zal een compleet overzicht bieden over alle nationale ruimtelijke belangen én alle in te zetten uitvoeringsinstrumenten (communicatief, financieel, juridisch en «zelf doen»).

De leden van de **SP**-fractie menen dat de nieuwe Wro een labyrint van instrumenten is waarin bestuur en burgers de weg kwijt zullen raken. Zij vrezen voor een stelsel waarin juridische adviseurs nog veel meer dan nu hun geld gaan verdienen. Zij vragen of de minister kan aangeven tot hoeveel minder regels de nieuwe Wro leidt en waar volgens de minister de vereenvoudiging van het besluitvormingsproces ligt.

De nieuwe Wro stoelt op het basisprincipe dat iedere bestuurslaag verantwoordelijk is voor het eigen ruimtelijk beleid en het instrumentarium krijgt om dat beleid te realiseren. Bemoeienis met een andere overheid is alleen mogelijk indien de noodzaak vanuit het eigen ruimtelijke belang kan worden aangetoond. De normstelling die daaruit voortvloeit dient zoveel mogelijk vooraf te geschieden, zodat daarover vooraf duidelijkheid bestaat. Beleid en normstelling zijn gescheiden.

De nieuwe Wro leidt ertoe dat duidelijk is welke overheid waarvoor verantwoordelijk is, welke normen en kaders door de hogere bestuurslaag zijn gesteld en welke beleidsruimte er vervolgens is. Voorts krijgt elke overheidslaag dezelfde adequate instrumenten voor de uitvoering van het ruimtelijk beleid. Naar mijn mening is het geen labyrint, maar leidt het nieuwe stelsel tot meer duidelijkheid.

De leden van de **SP**-fractie vragen verder hoe de minister het begrip «decentralisatie» definieert en met name de «kanbepaling». Zij vragen op basis waarvan de minister besluit wat «decentraal kan» of juist «centraal moet». Deze leden stellen de vraag of dit besluiten zijn van het soort die pas na overleg zijn genomen of dat er een wetenschappelijke verantwoording ligt onder de vaststelling of iets beter centraal of decentraal kan worden belegd. Zij vragen of het ook zo zou kunnen zijn dat de minister democratie verwacht met het neerleggen van verantwoordelijkheden op niveaus die de capaciteit en expertise missen om goed met die verantwoordelijkheden om te gaan.

In reactie op een hiervoor door de leden van de CDA-fractie gestelde vraag heb ik reeds geantwoord dat de opvatting van het rijk over «decentraal wat kan, centraal wat moet» is gegeven in de PKB Nota Ruimte. In de nota van verantwoording (bijlage 2 in deel 3 van de PKB Nota Ruimte¹) is uitvoerig beschreven hoe de adviezen van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid («Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek»), de VROM-raad (over deel 1 van de PKB Vijfde Nota) en de Raad voor het Landelijke Gebied (over deel 1 van de PKB Structuurschema Groene Ruimte II) hebben geleid tot het kabinetsstandpunt over de Nota Ruimte. De Nota Ruimte geeft invulling aan deze wetenschappelijke adviezen door alleen nog die uitspraken te doen, die een specifiek nationaal ruimtelijk belang dienen of die zorgen voor een gegarandeerde basiskwaliteit voor alle inwoners van Nederland.

Om de mede-overheden te steunen bij hun nieuwe taken en verantwoordelijkheden is in de Uitvoeringsagenda de visitatie en benchmarking geïntroduceerd. In de Uitvoeringsagenda 2006 is deze inzet op kennisontwikkeling en deskundigheidsbevordering gecontinueerd en zijn de initiatieven en acties van het ministerie van VROM, IPO en VNG gebundeld in één programma Kennisontwikkeling.

De leden van de **SP**-fractie vragen verder of de minister nog een keer kan uitleggen wat met «basiskwaliteit» wordt bedoeld en of en waaraan de rechter op dit punt moet toetsen.

Het begrip «basiskwaliteit» komt als zodanig niet voor in de Wro en het wetsvoorstel Invoeringswet Wro. Er kan onderscheid worden gemaakt tussen wettelijke basiskwaliteit en niet-wettelijke basiskwaliteit. Wettelijke basiskwaliteit is de (minimale) kwaliteit van een bepaald gebied, waaraan met toepassing van internationale en nationale wet- en regelgeving op een bepaald moment moet worden voldaan. Bij ruimtelijke besluitvorming zal, afhankelijk van het karakter van de desbetreffende componenten, met die kwaliteitseisen rekening moeten worden gehouden, dan wel zullen deze in acht genomen moeten worden. Voorbeelden van dergelijke normen zijn wettelijke veiligheidsnormen of geluidsnormen. De niet-wettelijke basiskwaliteit kan omschreven worden als een set van beleidsmatige (ruimtelijke) kwantitatieve of kwalitatieve waarden met behulp waarvan de kwaliteit tot uitdrukking wordt gebracht, waaraan een bepaald gebied op een bepaald moment moet voldoen. De niet-wettelijke basiskwaliteit is per gebied anders. Deze kwaliteit kan alleen van onderop vanuit het gebied zelf gedefinieerd worden langs de eigen democratische lijnen van gemeenteraden en provinciale staten. Per gebied, per plek, zullen en kunnen de ambities verschillend zijn. Het ligt voor de hand dat de kwalitatieve ruimtelijke ambities door provincies en gemeenten worden vastgelegd in de structuurvisies voor de betrokken gebieden. De aldus vastgelegde beleidsmatige kwaliteitswaarden vormen dan het toetsingskader voor ruimtelijke besluiten, zoals bestemmingsplannen en projectbesluiten. Ook op rijksniveau kunnen dergelijke kwaliteitsambities worden geformuleerd. Zo bevat de Nota Ruimte bepaalde niet-wettelijke

¹ Kamerstukken II 2003/04, 29 435, nrs. 1 en 2.

randvoorwaarden, bijvoorbeeld voor de mogelijkheden voor bouwen in het buitengebied. Provincies hebben zich eraan gebonden met inachtneming van die randvoorwaarden zelf een beleidskader te ontwikkelen. Wanneer beleidsmatige kwaliteitswaarden worden opgenomen in algemene regels, gesteld krachtens de Wro, worden deze opgewaardeerd tot elementen van de wettelijke basiskwaliteit. De «vertaling» van de basiskwaliteit is uiteindelijk het bestemmingsplan of – als het gebied aan de basiskwaliteit voldoet – ook de beheersverordening. Alsdan is de uiteindelijke invulling van het begrip basiskwaliteit voor een ieder duidelijk. De gemeente dient bij de ruimtelijke onderbouwing van het plan aan te geven of rekening is gehouden met de rijks- en provinciale kaders voor basiskwaliteit. De wijze van invulling van de inhoudelijke basiskwaliteit door de betrokken overheden kan door belanghebbenden ter toetsing worden voorgelegd aan een onafhankelijke rechter. Daarbij zal deze marginaal en aan de hand van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur de ruimtelijke onderbouwing door de provincie of gemeente beoordelen. De daarbij te beantwoorden rechtsvraag is dan of die overheden bij haar uitwerking van het rijksbeleidskader «in redelijkheid tot haar afweging hebben kunnen komen». Volgens het kabinetsstandpunt «Juridisering in het openbaar bestuur» van 21 december 1998¹ over juridisering is het niet aan de rechter om een zelfstandig oordeel te vormen over de (inhoudelijke) redelijkheid van die belangenafweging en mag van hem worden verwacht dat hij zich rekenschap blijft geven van de bestuurlijke gevolgen bij het bieden van bescherming van de burger. De laatste decennia is gebleken dat de rechter indringender let op de consistentie in het overheidsbeleid en de deugdelijkheid van de motivering, maar daarbij, zeker in de gevallen dat er beleidsvrijheid bestaat, het bestuurlijke primaat respecteert. Er is dus geen sprake van dat de rechter inhoudelijk zelf het ruimtelijk beleid invult of op de stoel van de overheid gaat zitten.

De leden van de **SP**-fractie constateren dat in de Nota Ruimte voor het ruimtelijke beleid het zgn. drielagenmodel wordt aanbevolen. De eerste laag geeft de dynamiek aan van het geologie/bodem/watersysteem en de ecologische toestand, de tweede laag richt zich op verbindingen op land en water en de derde laag richt zich op bebouwing. Zij constateren dat tot nu toe bij planning en uitvoering van beleid dit lagenmodel niet systematisch is toegepast. Deze leden vragen wat de minister vindt van het idee dit model als uitgangspunt te benutten bij in de toekomst op te stellen structuurvisies.

De afgelopen jaren is ruimtelijke ordening van de ondergrond een belangrijk onderdeel van het kabinetsbeleid geweest. Op 23 november 2004 is de Beleidsbrief ruimtelijke ordening ondergrond, met daarin een actieprogramma, namens het kabinet naar de Tweede Kamer gestuurd. Dit actieprogramma was de reactie van het kabinet op het onderzoek van het Centrum voor Ondergronds Bouwen (COB) «Ondergrondse ordening: Naar een meerdimensionale benadering van bestaande praktijken², waarbij een aantal knelpunten was geconstateerd. Voorts is door het ministerie van VROM een stimuleringsprogramma uitgevoerd, gericht op het betrekken van de ondergrond in de ruimtelijke planvorming. Tijdens het Stimuleringsprogramma is ook aandacht gevestigd op www.ruimtexitmilieu.nl. De website biedt een handig instrument waarin het denken volgens de drielagenbenadering is uitgewerkt. Het denken volgens het drielagenmodel vindt bij enkele organisaties en overheden overigens al plaats.

Ten slotte strekt de nieuwe Wro zich ook uit tot de ondergrond. Artikel 1.1, tweede lid, Wro bepaalt namelijk dat in de wet en de daarop berustende bepalingen onder de begrippen «grond, gronden of gebied» wordt verstaan: de onder- en bovengrond op verschillende niveaus. Dit betekent dat in structuurvisies, bestemmingsplannen, beheersverordeningen en

¹ Kamerstukken II 1998/99, 26 360, nr. 1.

² Kamerstukken II 2003/04, 29 387, nr. 5.

projectbesluiten indien dit voor een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk is ook de ondergrond dient te worden meegenomen, in die zin dat daarvoor het beleid, de bestemming en benodigde beheers- en gebruiksvoorschriften worden vastgesteld. Het drielagenmodel is een geschikt denkkader daarbij.

Ook zouden de leden van de **SP**-fractie, naar aanleiding van een toezegging in het debat over de Wro, graag vernemen waar de reikwijdte van beheersplannen staat geformuleerd en hoe die definiëring luidt.

In de Wro zelf is geen begripsomschrijving van de beheersverordening opgenomen. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat hieronder het volgende kan worden verstaan.

Blijkens de intentie van de indiener van het amendement gaat het in eerste aanleg om een beheersregeling voor gebieden waar het bestaande gebruik uitgangspunt is en waar geen ruimtelijke ontwikkelingen zijn voorzien. Aanpassingen van geringe planologische betekenis zijn wel mogelijk; zo is de lijst met gevallen waarvoor ingevolge artikel 3.23 Wro ontheffing kan worden verleend, van overeenkomstige toepassing. Maar nieuwe ruimtelijke ingrepen zijn onder vigeur van de beheersverordening niet toegestaan. Na aanvaarding van het amendement is er discussie ontstaan over de reikwijdte van de verordening: was nu het bestaande gebruik in enge zin uitgangspunt voor de beheersverordening of was een ruimere interpretatie mogelijk? Bij de nota naar aanleiding van het verslag¹ inzake het onderhavige wetsvoorstel ben ik uitvoerig hierop ingegaan. Daarbij heb ik geconcludeerd dat de gemeente de vrijheid heeft te kiezen voor de invulling van het begrip «bestaand gebruik» als feitelijk bestaand gebruik (eng) of planologisch toegestane gebruik (ruim). Dit laatste is overigens alleen mogelijk indien er voorafgaand aan de beheersverordening een bestemmingsplan gold.

Ik ben voornemens de toepassing van het instrument in de praktijk te volgen en bij de evaluatie ingevolge artikel 10.10 van de Wro u de conclusies hieromtrent te doen toekomen.

De leden van de **SP**-fractie zouden verder graag vernemen of een gemeente kan doorgaan op het privaatrechtelijke spoor (aangaan van contracten met een investeerder, opstellen exploitatieplan) als de provincie, als hogere overheid, via een inpassingsplan heeft ingegrepen in een bestemmingsplan?

Indien de provincie een inpassingsplan vaststelt of een projectbesluit neemt, treedt de provincie voor wat betreft de toepassing van de gehele afdeling Grondexploitatie van de Wro in de plaats van de gemeente. Dat betreft dus ook de mogelijkheid om op grondslag van artikel 6.24 een overeenkomst over grondexploitatie te sluiten. De gemeente kan dan dus geen overeenkomst over grondexploitatie meer sluiten voor het desbetreffende gebied op deze grondslag.

ROL RIJKSOVERHEID/INVULLING VERANTWOORDELIJKHEID OP RIJKSNIVEAU

De leden van de **CDA**-fractie merken op dat er consensus bestaat over het feit dat de minister van VROM systeemverantwoordelijke is voor de organisatie van de ruimtelijke ontwikkelingen in ons land. Dat omvat meer dan coördineren en vraagt ook om de invulling van een inhoudelijke regierol voor die zaken waarvoor het rijk (mede)verantwoordelijk is. Deze leden vragen wat centraal moet. Zij stellen dat tijdens de parlementaire behandeling van de Wro aanzetten zijn geven voor de beantwoording. Er bestaat bij de leden van de **CDA**-fractie behoefte aan een samenhangende visie over de invulling van deze regierol.

¹ Kamerstukken II 2006/07, 30 938, nr. 7, blz. 10–14.

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar mijn antwoord hiervoor op de vraag van de CDA-fractie over de invulling van de sturingsfilosofie.

Deze leden vervolgen dat de minister van VROM een speerpunt heeft gemaakt van het voorkomen (in de zin van preventie) van verrommeling van het landschap. Zij vragen of dit een nadere uitwerking is van het niet in de Wro opgenomen oogmerk van het bewaken en bevorderen van de ruimtelijke kwaliteit. Een adequate uitvoering van de Nota Ruimte heeft een centrale plaats in het ruimtelijke beleid voor de komende jaren. Reeds eerder is in de Eerste Kamer aandacht gevraagd voor het lange termijn beleid en voor een meer geïntegreerde besluitvorming (ruimtelijke ontwikkeling, mobiliteit, milieu, gezondheid). Deze leden vragen wat in aanvulling op de Nota Ruimte de ruimtelijke vraagstukken zijn van de toekomst voor de beleidsagenda van nu (zie rapportage Ruimtelijk Planbureau en Milieu- en Natuurplanbureau).

Op 2 november 2007 zond ik de Tweede Kamer een brief over o.a. landschapontwikkeling en de beleidsagenda bij de VROM-begroting 2008. Deze brief bevat ook de kabinetsreactie op de bedoelde studies. Omwille van de lengte van deze memorie van antwoord ben ik zo vrij naar deze brief te verwijzen¹.

De leden van de **CDA**-fractie vragen of de regering wil ingaan op het verband tussen de conclusies van de commissie Oosting en de inhoud van dit wetsvoorstel.

Het wetsvoorstel Invoeringswet Wro bevat geen wijzigingen in de regeling van het toezicht zoals die is opgenomen in de Wro. Het kabinetsstandpunt over het rapport van de commissie Oosting zal omstreeks het voorjaar van 2008 verschijnen. Daarin zal ook worden ingegaan op de conclusies van de commissie ten aanzien van het toezicht in de ruimtelijke ordening en de verhouding tot de regeling in de Wro.

De leden van de **CDA**-fractie constateren dat de regering meedeelt met een groot aantal amvb's te komen. Zij vragen zich af welke onderwerpen rechtstreeks betekenis hebben voor gemeenten en welke voor provincies en of in het laatste geval de inhoud van de amvb zou kunnen of moeten worden opgenomen in de provinciale verordening. Zij vragen tevens of een groot aantal amvb's niet de structuur van de wet zal aantasten, omdat daarmee het doel van de wet, namelijk een principiële decentralisatie van bevoegdheden en verantwoordelijkheden in gevaar, komt. Daarnaast zijn deze leden van mening dat de controlerende rol van het parlement onder druk komt te staan bij een zo massale bevoegdheidsoverdracht van regeling aan de regering.

Ook de leden van de **SP**-fractie stellen vast dat in de Invoeringswet maar liefst 6 nieuwe stelsels van amvb worden aangekondigd, om nadere regels op te stellen voor: het voorbereidingsbesluit; inhoud en uitvoerbaarheid van bestemmingsplan en inpassingsplan; voorbereiding, vormgeving, inrichting, uitvoerbaarheid en beschikbaarstelling van het projectbesluit; vormgeving en beschikbaarstelling van de aanwijzing; het exploitatieplan en het bouwen (in de Woningwet). In feite regelen deze amvb's de inhoudelijke aspecten van de juridische instrumenten, die in de Wro (en woningwet) hun borging vinden. Het zijn als het ware de voorportalen voor een nadere bestuurlijke invulling van het instrument, waarmee een gelaagdheid in het instrumentarium ontstaat. Immers, via een amvb voor bijvoorbeeld een voorbereidingsbesluit, kan vastgelegd worden hoe het besluit er exact uit dient te zien. Daarmee vervalt de mogelijkheid hierover bestuurlijk (of via een zienswijze) nader te sturen op het moment, dat een dergelijk besluit onder de condities van het vigerende amvb wordt

¹ Kamerstukken II 2007–2008, 31 253 en 29 435, nr. 2.

uitgevoerd. Naar de mening van de leden van de **SP**-fractie is er sprake van een gelaagdheid in de wetgeving die het voor de burger zeer complex maakt te bepalen, wanneer voor een ruimtelijk belang moet worden opgekomen. Een amvb spreekt minder aan dan een wijziging van het bestemmingsplan, maar juist in het alert reageren op de amvb ligt de voorwaarde om nog feitelijk invloed te kunnen hebben op de opstelling van het plan. Dit stelsel van amvb werkt de juridisering sterk in de hand. Nu weer 6 amvb-stelsels erbij! Waarom verkiest de minister dit pad?

Het onderhavige wetsvoorstel regelt in artikel 9.1.2 het overgangsrecht voor geldende pkb's en streekplannen. Deze regeling houdt in dat een dergelijk plan vanaf de inwerkingtreding van de nieuwe Wro wordt gelijkgesteld met een structuurvisie als bedoeld in de nieuwe wet. Concrete beleidsbeslissingen behouden hun doorwerking richting gemeentelijke bestemmingsplannen totdat de geldingsduur van de pkb of het streekplan is verstreken. Bij een tussentijdse herziening van het plan wordt overgegaan op de nieuwe Wro: een dergelijke herziening is dan een herziening van een structuurvisie. Andere belangrijke uitspraken in pkb's en streekplannen spelen in de praktijk onder de huidige Wro een rol in het reactieve spoor bij de goedkeuring van bestemmingsplannen. Deze rol valt onder de nieuwe Wro weg en het overgangsrecht zet de jurisprudentie omtrent beslissingen van wezenlijk belang opzij. Om die reden dient het bestuursorgaan dat het plan heeft vastgesteld te bezien of een voorziening dient te worden getroffen met gebruikmaking van het nieuwe proactieve Wro-instrumentarium, in casu voor de provincie de verordening en voor het rijk de amvb.

Via regeling bij amvb wordt een aantal onderwerpen uit de wet nader uitgewerkt. Bij de parlementaire behandeling van de Wro is deze gelaagde wetgevingsstructuur niet ter discussie gesteld. Wel is aangedrongen op een voorhangprocedure voor belangrijke inhoudelijke onderdelen. Aan deze wens is de regering tegemoetgekomen. Voorts geldt voor amvb's een procedure van voorpublicatie van het ontwerp, waarbij een ieder in de gelegenheid wordt gesteld daarop te reageren.

De nieuwe Wro is gebaseerd op het principe «decentraal wat kan, centraal wat moet». De Wro biedt de mogelijkheid om bij amvb eisen te stellen aan gemeentelijke bestemmingsplannen of provinciale verordeningen indien dit vanuit het nationale belang noodzakelijk is. Met dergelijke amvb's wordt invulling gegeven aan het «centraal wat moet». Het vaststellen van amvb's is geen aantasting van de structuur van de wet, maar gebruikmaken van een mogelijkheid die de wet biedt. Hiervoor heb ik in mijn antwoord op een eerdere vraag van het CDA reeds aangegeven dat de regering op dit moment beziet of en zo ja voor welke onderwerpen het noodzakelijk is om ter uitvoering van de Nota Ruimte dergelijke amvb's vast te stellen. Ik heb hierover eerder in deze memorie van antwoord een uiteenzetting geven. De Wro bevat voor de amvb's als hiervoor bedoeld een voorhangprocedure bij de Eerste en Tweede Kamer en biedt op deze wijze het parlement de mogelijkheid om zijn controlerende taken uit te oefenen.

Daarnaast worden onderdelen van de Wro nader uitgewerkt in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). Enkele onderwerpen zijn ook in het huidige BRO 1985 geregeld. Nieuw zijn regels over de digitalisering van plannen en besluiten, over voorbereidingsbesluiten en over de grondexploitatie (o.a. de kostensoortenlijst). De bestaande regels over vrijstellingen en dergelijke zijn vervangen door regels over projectbesluiten en onthefingen. Vervallen zijn de regels over regionale ruimtelijke ordening. De regeling in het Bro van formele eisen die aan besluiten en plannen

worden gesteld, staat niet in de weg aan het geven van een aanwijzing of de toepassing van ander instrumentarium door Rijk en provincie.

Enige casuïstiek

Aan de hand van de casus rond de RijnGouwelijn hebben de leden van de fractie van de **PvdA** behoefte om de verhouding en bevoegdheden tussen de verschillende overheidslagen helderder te krijgen. Beleid is gemakkelijk geformuleerd, maar uitvoeringspraktijk kan tot nadere inzichten dan wel aanscherping leiden.

In de casus van de RijnGouwelijn heeft de bevolking van Leiden, gelijktijdig met de gemeenteraadsverkiezingen, in een referendum nee gezegd tegen de aanleg van de RijnGouwelijn door de Breestraat in Leiden. Uit oogpunt van ruimtelijke kwaliteit en vergaande gevolgen voor de infrastructuur van de Leidse cultuurhistorisch waardevolle binnenstad, kunnen de leden van de fractie van de **PvdA** niet alleen formeel maar ook materieel begrip opbrengen voor het standpunt van de bevolking van Leiden en als reactie daarop voor een College van B&W dat dit agendapunt in haar programma-akkoord had opgenomen. De provinciale overheid hield echter vast aan eerder gemaakte afspraken tussen de verschillende bestuursorganen. Dat de aanleg van de RijnGouwelijn als zodanig een zaak is van bovengemeentelijk belang wordt direct door de leden van de fractie van de **PvdA** onderschreven, maar of vervolgens de provincie het democratische recht heeft om besluiten van de gemeenteraad van Leiden te overrulen en af te dwingen dat de RijnGouwelijn alsnog door de Breestraat aangelegd wordt, gaat wel heel ver, in hun ogen te ver. Deze leden vragen of juist een minister van ruimtelijke ordening in dergelijke gevallen, waar we de casus RijnGouwelijn als voorbeeld nemen, niet zou moeten interveniëren vanuit een eigenstandige visie op ruimtelijke kwaliteit.

De cultuurhistorische waarden van de binnenstad van Leiden worden beschermd via de Monumentenwet 1988. Verder is de RijnGouwelijn geen rijksproject en gaan de er mee gemoeide belangen de provinciegrenzen niet te boven, de gemeentegrenzen echter wel. Provinciale besluitvorming over dit project is dus terecht. Niet valt in te zien waarom de provincie niet het recht heeft om besluiten van de gemeente Leiden (die afwijken van eerdere besluiten) te overrulen. De nieuwe Wro biedt daar overigens ook expliciet nieuwe mogelijkheden voor (inpassingsplan en provinciale coördinatierегeling). De ontwikkeling van openbaar vervoer en het versterken van het centrum van Leiden passen zeker binnen de bundelingsstrategie van de Nota Ruimte.

Deze leden vragen of het denkbaar is dat er nadere regels gesteld worden rond dit type vraagstukken en dat de rol van de Rijksoverheid c.q. de minister van VROM bij conflicterende belangen gespecificeerd wordt.

Bij het specificeren van de rol van de rijksoverheid is het al dan niet aanwezig zijn van conflicterende belangen, maar het al dan niet aanwezig zijn van een nationaal belang. Juist waar hier geen rijksbelangen aan de orde lijken te zijn, zijn nadere regels niet aan de orde.

De leden van de **VVD**-fractie vragen verder of de recente ervaringen met bestuurlijke conflicten (bijvoorbeeld tram in Leiden en boskap in Schinveld) nog aanleiding geven om wijziging in deze Invoeringswet te bepleiten. Of is deze problematiek voldoende verwerkt in de (Invoerings-) wet, zo vragen de leden van de **VVD**-fractie?

De nieuwe Wro kan worden aangemerkt als een «instrumentenwet». Hiermee bedoel ik dat in de wet geen inhoudelijke beleidskeuzes zijn

opgenomen, maar wel instrumenten om beleid vast te leggen en uit te voeren. Naar mijn mening bevat de nieuwe Wro een adequaat instrumentarium om met gevallen als Schinveld of de RijnGouwelijn te kunnen omgaan. Ik acht het niet nodig om het instrumentarium naar aanleiding van deze gevallen aan te passen. Veeleer wil ik ervaringen in de praktijk met toepassing van het nieuwe instrumentarium afwachten, voordat ik eventueel veranderingen hierin aanbreng.

Voor het onderhavige wetsvoorstel Invoeringswet Wro geldt hetzelfde. De componenten van deze Invoeringswet (aanpassing van andere wetten aan de nieuwe Wro, overgangsrecht en kleine, technische aanpassingen van de nieuwe Wro) zijn van een zodanig karakter dat aanpassing daarvan naar aanleiding van gevallen als genoemd door de leden van de VVD-fractie niet in de rede ligt.

De leden van de **SP**-fractie vragen of de minister aan de hand van de casus de Belle van Zuijlen kan uitleggen hoe zij tot de conclusie is gekomen dat de beslissing om over te gaan tot dit megalomane bouwwerk niet op decentraal niveau genomen mag worden? Voorts vragen zij hoe dat ligt bij de beslissing van de provincie Zuid-Holland om de RijnGouwelijn door Leiden te laten lopen. Zij vragen of in dit verband ook het begrip belanghebbende kan worden toegelicht.

Zoals in antwoord op Tweede-Kamervragen door minister Vogelaar reeds is aangegeven, past de locatie van de Belle van Zuijlen-toren binnen het principe van het bundelingsbeleid conform de Nota Ruimte en heeft het beschermingsregime voor het Nationale Landschap Groene Hart, zoals dat thans is geformuleerd, geen invloed op de bouw van deze toren, ook al is deze wel degelijk zichtbaar vanuit het Groene Hart. Op rijksniveau is er thans geen specifiek ruimtelijk beleid geformuleerd voor hoogbouw en zijn invloed op andere gebieden dan het plangebied in strikte zin. Voor de bouw is dus geen rijksbemoeienis nodig. Wel moet het bestemmingsplan gewijzigd worden, omdat het huidige bestemmingsplan geen ruimte biedt voor het multifunctionele karakter van de toren. In het kader van Mooi Nederland hecht het kabinet grote waarde aan het open houden van landschappen waar die kernkwaliteit geldt. Dit gaat niet alleen over bebouwing in het algemeen maar ook over visuele openheid. «Verrommeling» wordt juist vaak geassocieerd met hoge bebouwing. Belangrijke afwegingen bij hoogbouw acht ik onder meer schaalniveau, uitstraling, bescherming open zichtlijnen, intensief ruimtegebruik, duurzaamheid en veiligheid. In dat kader heeft het College van Rijksadviseurs (het CRA) mij geadviseerd dat deze toren het verkeerde gebouw is op de verkeerde plek. De gemeente Utrecht organiseert in goed overleg met het ministerie van VROM een ronde tafelgesprek voor een nadere dialoog over de voorgenoemde bouw van de Belle-toren. Daarnaast is aan het CRA verzocht aanvullend advies uit te brengen over het mogelijk formuleren van ruimtelijk rijksbeleid voor de «3e dimensie» in het algemeen. Dit betreft niet alleen hoogbouwflats, maar ook de aanleg van windturbines, hoogspanningsverbindingen en zendmasten. Hoogbouw kan bijdragen aan versterking van de concurrentiepositie van de nationale ruimtelijke hoofdstructuur en meervoudig ruimtegebruik, mits er voldoende rekening wordt gehouden met de ruimtelijke kwaliteit van de stad en het landschap.

De RijnGouwelijn is een duidelijk voorbeeld van een beslissing op decentraal niveau. Het gaat om het wel of niet aanwezig zijn van geformuleerd rijksbeleid. In het geval van de RijnGouwelijn is dat niet aanwezig.

Voor een uiteenzetting over het begrip belanghebbende verwijs ik naar mijn antwoord op een vraag van de leden van de SP-fractie later in deze memorie van antwoord.

Regionale ruimtelijke ontwikkeling in de Wgr-plusgebieden

De leden van de **CDA**-fractie hebben met instemming kennis genomen van het aanvaarden van het amendement Van Heugten, waardoor hoofdstuk 5 geen deel meer uitmaakt van het wetsvoorstel. Zij zijn geen voorstander van forse versterking van de plusregio's vooruitlopend op de discussie over het middenbestuur. Deze gang van zaken roept bij deze leden wel de vraag op wat naar het oordeel van de minister het effect zal zijn van deze keuze voor ruimtelijke ontwikkelingen in de verschillende plusregio's op korte en middellange termijn, welke negatieve ontwikkelingen worden verwacht en wat hiertegen kan worden ondernomen. Zij vragen of de regering een bijzondere verantwoordelijkheid erkent voor de in de Randstad gelegen plusregio's, mede in relatie tot het Urgentieprogramma Randstad en hoe hieraan gestalte wordt gegeven.

De leden van de **PvdA**-fractie zijn niet ongelukkig met het schrappen van gedelegeerde bevoegdheden aan de Wgr-plusregio's, maar vragen zich af op welke wijze provincies zullen omgaan met de gegroeide werkelijkheid in taakverdeling tussen regio's en het schrappen van de gedelegeerde bevoegdheid. Zij vragen of de minister enig inzicht kan geven in de gevolgen hiervan voor de dagelijkse praktijk en op welke wijze gemeenten en provincies gereageerd hebben op het schrappen van deze bepalingen. De leden van de fracties van de **ChristenUnie** en de **SGP** hebben de precieze bezwaren van de minister tegen het schrappen van de bevoegdheden van de Wgr-plusregio's nog niet duidelijk voor ogen. Gemeenten kunnen immers te allen tijde besluiten samen te werken op het gebied van de ruimtelijke ordening en ook nu kunnen afspraken worden gemaakt, bijv. in covenanten, ook los van de huidige bevoegdheden. Deze leden vragen of het niet voor de hand ligt om voor de evaluatie van de Wgr geen uitbreiding van bevoegdheden toe te staan via de Wro.

Op grond van de huidige WRO hebben plusregio's de verplichting tot het opstellen van regionale structuurplannen. Dit dwingt de samenwerkende gemeenten tot de formulering van een gemeenschappelijk ruimtelijk beleid. De WRO verplicht de plusregio's ook tot het opnemen van concrete beleidsbeslissingen in de regionale structuurvisie. Deze hebben een bindende werking voor de inliggende gemeenten. De regio's worden ook betrokken bij de provinciale goedkeuring van bestemmingsplannen. Het bij amendement geschrapte hoofdstuk 5 van de nieuwe Wro bepaalde dat de samenwerkende gemeenten binnen een Wgr-plusregio samen een regionale structuurvisie dienden op te stellen. Daarnaast konden de gemeenten en provincies hun Wro-bevoegdheden op vrijwillige basis overdragen aan het regiobestuur. Dat was dus al een lichtere regeling dan in de huidige WRO. Het belangrijkste gevolg van het amendement en dus van het leeglaten van hoofdstuk 5 Wro is dat de Wgr-plusregio's niet langer verplicht worden in gezamenlijkheid een ruimtelijk beleid vast te stellen.

De regionale samenwerkingsverplichting op grond van hoofdstuk XI van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) blijft gelden. Het samenwerkingsreglement moet regels bevatten over de bevoegdheden die het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur van de regio hebben. Het bestuur van elke gemeente moet medewerking verlenen aan de uitvoering van regiobesluiten. De provincie heeft op basis van die wet ook de bevoegdheid om aanwijzingen te geven aan een inliggende gemeente om die gemeente in het «regiogareel» te houden. Ook zonder enige bepaling in de Wro moet de regeling van de Wgr-regio er onder meer in voorzien dat:

- a. periodiek een regionaal-economische ontwikkelingsstrategie wordt vastgesteld;
- b. het beleid vaststelt terzake van de uitoefening van bevoegdheden met

- betrekking tot bedrijfsterreinen, kantoorlocaties en detailhandelvoorzieningen die van regionaal belang zijn;
- c. het grondbeleid (verwerven, uitgeven, aanleg van voorzieningen van openbaar nut, kosten verhaal) wordt vastgesteld door het regio-bestuur.

Krachtens de Planwet verkeer en vervoer blijven de plusregio's ook verplicht een regionaal verkeers- en vervoersplan vast te stellen. Ook de financieringstromen veranderen op dat punt niet.

Wat wel verandert is het volgende. Onder de huidige WRO zijn de regio's, zoals hiervoor reeds gesteld, verplicht een breed gemeenschappelijke ruimtelijke-orderingsbeleid met elkaar vast te stellen. Met de loyaliteitsbepalingen van de Wgr moeten de gemeenten dat beleid ook in hun eigen beleid en uitvoering honoreren. Dat zou onder de nieuwe Wro worden gecontinueerd, maar ten gevolge van het amendement valt dat weg. Wat rest zijn de onderwerpen die hiervoor zijn genoemd en die zijn veel smaller; regionale woningbouwlocaties, groen in en om de stad, sociaal-culturele voorzieningen, reguliere detailhandel, winkelgebieden etc. vallen hier buiten. Bovendien was in hoofdstuk 5 de mogelijkheid opgenomen voor gemeenten en voor provincies om hun ruimtelijke-orderingsbevoegdheden aan de regio te delegeren. Die mogelijkheid, die op verzoek van de regio's zelf in het wetsvoorstel was opgenomen, zou nieuw zijn geweest en is ook vervallen. Bij regionale projecten (bijvoorbeeld een nieuwe uitleglocatie, een regionaal bedrijfsterrein) die gemeentegrensoverschrijdend zijn, zullen de gemeenten weer net als voorheen ieder voor zich de ruimtelijke besluitvorming moeten blijven doen. Dat vergt meer bestuurlijke afstemming en regie.

Mij is bekend dat het IPO het amendement steunde en dat de VNG tegenstander was. De regio's zijn zeer teleurgesteld over het vervallen van hoofdstuk 5. De grotere randstedelijke regio's hebben echter ook te kennen gegeven hun gemeenschappelijk ruimtelijk beleid te zullen continueren. Niet de bevoegdheden maar het inhoudelijk resultaat staat voorop. Dit mede vanuit de idee dat bij de evaluatie van de Wgr in 2009 zal blijken hoe noodzakelijk en waardevol de samenwerking, ook op ruimtelijk terrein, is.

Voor zowel de lange termijn (langetermijnvisie Randstad 2040) als de kortere termijn (Programma Randstad Urgent c.q. Urgentieprogramma Randstad) richt het kabinet zich in de Randstad op onderwerpen van bovenregionaal belang. De nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur en inhoudelijke opgaven zijn daarbij richtinggevend. De bestuurlijke partijen die daarbij een rol hebben te spelen, worden afhankelijk van het betreffende onderwerp betrokken. Ook de stadsregio's blijven hierbij van belang. Leden van het dagelijks bestuur van verschillende stadsregio's fungeren bijvoorbeeld als regionaal bestuurder in politiek-bestuurlijke duo's van Randstad Urgent projecten. Er is en blijft dus sprake van verregaande betrokkenheid van de stadsregio's.

Belanghebbenden – Rechtsbescherming – toetsing van de gevolgen van het wetsvoorstel

Resteert de rechtsbescherming achteraf. En die rechtsbescherming hapert volgens de leden van de **PvdA**-fractie. Zij wijzen er op dat projectbesluiten veelal vooraf gaan aan een bestemmingsplanwijziging. Echter, bij een projectbesluit staat bezwaar en beroep uitsluitend open voor een beperkte groep belanghebbenden, terwijl bij een bestemmingsplanwijziging wordt uitgegaan van een ruimere definiëring van het begrip belanghebbende. Dat kan volgens deze leden in de praktijk betekenen dat een bouwvergunning afgegeven is voor bouwplannen met gebruikmaking van

een projectbesluit waarbij bezwaren van sommige belanghebbenden niet ontvankelijk verklaard worden omdat ze niet als belanghebbende gekwalificeerd worden. Nadat de bouwvergunning afgegeven is bestaat de verplichting om een bestemmingsplanwijziging voor te bereiden binnen een jaar en dezelfde belanghebbenden die eerder niet ontvankelijk verklaard zijn kunnen nu wel als belanghebbende aangemerkt worden. Maar wie zal geloven dat hun bezwaren in dat stadium nog serieus afgewogen gaan worden, als de bouwvergunning door de gemeente afgegeven is en de bouw inmiddels gestart is? Het komt de leden van de fractie van de **PvdA** als aan te bevelen voor om over dit vraagstuk nader advies te vragen aan deskundigen en op grond daarvan te overwegen of wijzigingen dan wel nadere regels gewenst zijn. Is de minister bereid een dergelijk onderzoek te initiëren? Mogelijk kan daarbij eveneens de vraag onderzocht worden of de definiëring van het begrip belanghebbende bij ruimtelijke ordening en milieuvraagstukken spoort met de definiëring van datzelfde begrip in het verdrag van Arhus en andere Europese richtlijnen.

Deze signalering als zou het begrip «belanghebbende» bij een beroep tegen een projectbesluit een andere lading hebben dan bij een beroep tegen een bestemmingsplan komt mij onbekend voor. In de Algemene wet bestuursrecht, waaraan de Wro refereert, wordt bij dit begrip ook geen onderscheid gemaakt tussen groepen van belanghebbenden. Het is juist, uitgaande van de gelijkwaardigheid van het begrip bij een projectbesluit en bij een bestemmingsplan, de reden geweest om bij de bestemmingsplanprocedure die volgt op een projectbesluit een dubbeling van de beroepsgang uit te sluiten. Een persoon of een instantie die in de projectbesluitprocedure in de gelegenheid is geweest om tegen een project te ageren kan dit niet later in de bestemmingsplanprocedure nog eens overdoen.

Voor een onderzoek als waarom wordt gevraagd zie ik in dit verband dan ook geen aanleiding.

De leden van de fractie van de **PvdA** hebben in ditzelfde verband kennis genomen van berichten in de media waarin de minister van WWI bij het slaan van de eerste paal voor de 7 miljoenste woning aangeeft dat de kring van belanghebbenden die rechtens een bezwaar mogen maken bij projectbesluiten en bestemmingsplannen verkleind zou moeten worden. Kan de minister van VROM aangeven wat de betekenis van deze uitspraak is voor de wetgeving betreffende de ruimtelijke ordening en wat de taakverdeling tussen de beide ministers op het departement daarbij is?

De uitspraak van de minister voor WWI moet worden gezien in de context van haar zorg voor de stagnatie van de woningbouwproductie. Het begrip «belanghebbende» is een begrip uit de Algemene wet bestuursrecht. De nieuwe Wro geeft geen eigen invulling aan dit begrip, maar sluit in deze dus aan bij het Nederlandse algemene bestuursrecht.

De leden van de **SP**-fractie vrezen dat burgers de weg gaan kwijtraken in het labyrint van instrumenten. Naar de mening van deze leden wordt de drempel om bezwaar te maken alleen maar hoger. Er is een stapeling van instrumenten en het amvb-stelsel maakt alles ook nog extra ingewikkeld. Zij vragen op welke manieren kan de burger zijn weg vinden in de chaos en hoe wordt zij/hij op de hoogte gehouden.

De opvatting van de leden van de SP-fractie dat sprake is van een «labyrint aan instrumenten» waarin burgers «de weg gaan kwijtraken» deel ik niet. De aan de nieuwe Wro ten grondslag liggende filosofie gaat uit van een pro-actief optreden van overheden. Dit houdt in dat zij zoveel als mogelijk van tevoren hun belangen kenbaar maken, en daarvoor eventueel ook instrumenten inzetten. In een dergelijk systeem zal reeds in een

vroegtijdig stadium, juist ook voor burgers, veel duidelijkheid zijn welke ruimtelijke ontwikkelingen zich wel, of juist niet, zullen voordoen. Over het «amvb-stelsel» waar deze leden aan refereren, heb ik eerder in deze memorie van antwoord een en ander uiteengezet.

Ook de stelling van deze leden dat de drempel om bezwaar te maken alleen maar hoger wordt gelegd, kan ik niet onderschrijven. De nieuwe Wro biedt aan burgers de mogelijkheid om zienswijzen in te dienen op ontwerp-bestemmingsplannen en daar eventueel tegen in beroep te gaan. Dit verschilt niet met de huidige praktijk. Daarnaast kunnen, in tegenstelling tot de huidige WRO, onder de nieuwe Wro burgers op eigen initiatief een gemeente verzoeken tot vaststelling van een bestemmingsplan over te gaan. De gemeente zal gemotiveerd op een dergelijk verzoek dienen te reageren, aangezien de burger tegen een afwijzing van een dergelijk verzoek in beroep kan gaan. Per saldo biedt de nieuwe Wro dus meer mogelijkheden voor burgers om op te komen voor hun belangen.

Op de vraag van de leden van de SP-fractie hoe de burger op de hoogte wordt gehouden, kan ik antwoorden dat ik van plan ben door middel van een burgerbrochure en het gebruik van moderne communicatietechnologieën (internet) de burger te informeren over de nieuwe Wro.

Verder vragen genoemde leden of ik, gelet op de grotere autonomie die de provincies volgens hen krijgen, verschillen verwacht tussen provincies in de wijze waarop zij besturen, en vragen zij of ik eventuele verschillen wenselijk acht.

De verschillende provincies worden geconfronteerd met verschillende vraagstukken op ruimtelijk terrein, alsmede een variërende intensiteit van deze vraagstukken. Het is daarom in mijn optiek dan ook onmogelijk te verwachten dat alle provincies hun bevoegdheden op precies dezelfde manier zullen gaan inzetten en ik denk dat dit ook niet nodig is. Elke provincie zal zich dienen te bezinnen welke onderwerpen zij van provinciaal belang achten en aldus geborgd willen hebben. Op mijn beurt zal ik die onderwerpen van nationaal belang die ik geborgd wil zien van passend instrumentarium voorzien.

De leden van de **SP**-fractie zouden graag verduidelijkt zien waar de precieze definiëring staat van het begrip belanghebbende en of dat begrip verschillend ingevuld kan worden al naar gelang het niveau waarop de bezwaren spelen? Op rijk/provinciaal/gemeentelijk niveau? Vindt de minister dat in deze wet het belang teveel of te weinig naar het individu, de individuele burger is doorgeslagen? Zal er een – in de woorden van minister van WWI – hernieuwd circus rond bezwaarprocedures bij bouwplannen kunnen ontstaan?

Het begrip «belanghebbende» is een begrip uit de Algemene wet bestuursrecht. Artikel 1:2 van de Awb merkt als belanghebbende aan diegene wiens belang rechtstreeks bij een overheids besluit is betrokken. Het begrip heeft door de wettelijke Awb-criteria en de jurisprudentie in de loop der tijd zijn invulling gekregen. Het is naar mijn mening niet zo zeer per niveau afhankelijk hoe het belanghebbende-begrip wordt ingevuld, alswel per concreet geval. Immers elk geval is anders, en per geval zal aan de hand van de criteria bepaald dienen te worden wie als belanghebbende kan worden aangemerkt.

Inspraak en rechtsbescherming zijn in mijn optiek een belangrijk goed. Dit doet niet af aan het streven naar het zoveel mogelijk stroomlijnen van procedures. In de nieuwe Wro is een goede balans gevonden tussen enerzijds het garanderen van de mogelijkheden van inspraak en rechtsbescherming, en anderzijds de bekorting en vereenvoudiging van proce-

dures. De vraag naar het te veel of te weinig doorslaan naar het individu is naar mijn mening niet aan de orde. Ook voor een circus rond bezwaarprocedures bij bouwplannen ben ik niet bevreesd. Als burgers op basis van de daarvoor geldende criteria als belanghebbende kunnen worden aangemerkt, dan is het hun goed recht om van de daaraan gekoppelde mogelijkheden van inspraak en rechtsbescherming gebruik te maken. Het zal per concreet geval verschillen of het gaat om veel of weinig belanghebbenden.

Ook vragen de leden van de **SP**-fractie wat wordt bedoeld met een zo geruisloos mogelijke overgang naar de nieuwe Wro, waarbij als uitgangspunt geldt dat gevoerde discussie niet heropend moeten worden? Oude bestemmingsplannen dienen te worden aangepast binnen een bepaalde termijn. Hoe weet de burger dat het gaat gebeuren en kan/mag hij/zij dan wel/niet bezwaar maken?

Het is in het belang van een ieder dat op 1 juli 2008, als de nieuwe Wro in werking treedt, niet opeens alle vigerende visies, plannen, besluiten e.d. niet meer gelden. Daarom is er in het overgangsrecht voorzien in het zoveel mogelijk doorlopen van alle op het moment van inwerkingtreding reeds geldende ruimtelijke plannen en besluiten. Dit is gedaan door in het overgangsrecht de planologische figuren zoveel mogelijk gelijk te stellen met hun equivalent uit de nieuwe Wro.

Belangrijk uitgangspunt van de nieuwe Wro is de actualiteit van bestemmingsplannen. In het overgangsrecht is daarom opgenomen dat gemeenten hun bestemmingsplannen die vijf jaar of ouder zijn, binnen vijf jaar na inwerkingtreding van de nieuwe Wro opnieuw moeten vaststellen. Bestemmingsplannen die op het moment van inwerkingtreding jonger zijn dan vijf jaar, dienen hun looptijd (tien jaar) uit, en behoeven pas dan opnieuw te worden vastgesteld. Het is in het eigen belang van gemeenten om hun bestemmingsplannen actueel te maken en te houden. Doen zij dit immers niet, dan kunnen zij geen leges meer heffen voor door hun verrichte diensten met betrekking tot het desbetreffende bestemmingsplan.

Invoering

De leden van de **VVD**-fractie vragen zich af of er voldoende voorlichting is over de Invoeringswet om een succesvolle vliegende start per 1 augustus mogelijk te maken of dat deze ergens tekort schiet. Voorts vragen zij hoe het staat met de nog beperkte beschikbaarheid van digitale bestemmingsplannen en of gemeenten al goed zijn voorbereid op het nieuwe instrument beheersverordening.

Om misverstanden te voorkomen wil ik melden dat inwerkingtreding is voorzien op 1 juli 2008.

In het najaar van 2005 is door het ministerie van VROM een project Invoeringsbegeleiding nieuwe Wro gestart met als doelstelling: «ervoor zorgen dat op het moment van inwerkingtreding de *noodzakelijke kennis* bij de doelgroepen aanwezig is en dat zij *tijdig* over de voor hen noodzakelijke informatie beschikken om, indien nodig, de eigen procedures/werkprocessen ook tijdig aan te kunnen passen aan de nieuwe vereisten». In dat kader hebben al veel activiteiten plaatsgevonden waaronder presentaties, bijeenkomsten voor o.a. bestuurders en ambtenaren van provincies, gemeenten en waterschappen en het beschikbaar stellen van infobladen en diverse handreikingen. Bij de voorlichting krijgen ook de Invoeringswet Wro en de beheersverordening de nodige aandacht. Dit gebeurt op verschillende manieren. Voor de Invoeringswet Wro wordt bijvoorbeeld momenteel een informatieblad ontwikkeld dat in januari beschikbaar wordt gesteld.

Ook zal er in het voorjaar van 2008 een Helpdesk Wro operationeel zijn. Deze helpdesk heeft tot doel medewerkers van gemeenten, provincies, waterschappen en departementen en hun adviseurs te ondersteunen bij de invoering en de toepassing van de nieuwe Wro. Vragen over wijzigingen naar aanleiding van de Wro – waaronder ook de beheersverordening en het overgangsrecht – worden via deze weg beantwoord. Het ministerie van VROM heeft ook een dynamische lijst met vragen en antwoorden voor professionals ontwikkeld die frequent wordt geactualiseerd. Vragen over onder andere de Invoeringswet en de beheersverordening komen hier ruimschoots aan bod.

Verder kan ik u melden dat het ministerie van VROM in het voorjaar van 2008 verdiepingsbijeenkomsten over de nieuwe Wro zal organiseren. Bij de verdiepingsbijeenkomsten wordt nauw samengewerkt met provincies en gemeenten om de inhoud van de bijeenkomsten zoveel mogelijk aan te laten sluiten bij de (lokale) informatiebehoefte. Verschillende Wro-thema's komen daarin aan bod in de vorm van workshops. Een van de thema's van de workshops is de beheersverordening. Bij ieder Wro thema zal – voorover relevant – aandacht uitgaan naar het overgangsrecht.

Het ministerie van VROM heeft tenslotte ook een onderzoek laten doen naar de toepassingsmogelijkheden van de beheersverordening, waarbij een aantal inzichten wordt meegegeven voor situaties die zich lenen voor een beheersverordening. De VNG ontwikkelt momenteel, met ondersteuning van het ministerie van VROM, een handreiking met voorbeelden voor een beheersverordening. In deze handreiking wordt ook antwoord gegeven op veel vragen van gemeenten over dit nieuwe instrument.

Met de komst van de nieuwe Wro geldt een digitaliseringsverplichting voor nieuwe ruimtelijke plannen. Deze moeten digitaal worden vervaardigd, beheerd, gebruikt en beschikbaar gesteld. Dit vergt van gemeenten een aantal ingrijpende organisatorische en technische aanpassingen in hun ruimtelijke processen en procedures. Het ministerie van VROM ondersteunt gemeenten bij het digitaliseringsproces, o.a. middels de helpdesk DURP, handreikingen, informatiebijeenkomsten en technische tools zoals de validatie- en conversiesoftware.

De afgelopen maanden bereikten het ministerie van VROM steeds vaker berichten uit het werkveld dat de oorspronkelijke datum van 1 juli 2008, ten aanzien van vooral het *digitaal* maken van plannen door veel partijen waarschijnlijk niet gehaald zou gaan worden. Zowel de verschillende overheden als softwareleveranciers lopen tegen knelpunten aan. Daarnaast zullen de recent vastgestelde RO standaarden en regels 2008 volgend jaar voor het eerst in de praktijk gebruikt gaan worden. Om de stand van zaken en mogelijke knelpunten bij gemeenten in kaart te brengen is een internetenquête onder gemeenten uitgevoerd, de Implementatiemonitor DURP. Aan dit onderzoek hebben 310 gemeenten en 6 stadsdelen van Amsterdam. Uit de implementatiemonitor blijkt dat een meerderheid van hen goed op de hoogte is van hetgeen de digitaliseringsverplichting inhoudt en verschillende voorbereidingen heeft getroffen. Gemeenten blijken zich te richten op het digitaliseren van vooral nieuwe (en te actualiseren) plannen. Dit is van belang gezien het feit dat de helft van alle vigerende bestemmingsplannen in Nederland op de peildatum 1 juli 2008 meer dan 10 jaar oud is. Zo'n tweederde van alle gemeenten heeft een plan van aanpak voor het actualiseren van deze plannen. Eveneens tweederde van de gemeenten geeft aan alle nieuwe en te actualiseren plannen conform standaarden op te stellen. Op dit moment echter is het aantal plannen dat volgens de standaarden is opgesteld en digitaal beschikbaar is slechts 10 procent. Er dient dus een inhaal-slag gemaakt te worden. Daarnaast heeft slechts één derde van de gemeenten een plan van aanpak voor het daadwerkelijk *digitaal* opstellen van ruimtelijke plannen. Eén derde van de gemeenten verwacht op 1 juli

2008 niet klaar te zijn voor de nieuwe Wro en de digitalisering van plannen in het bijzonder.

De uitkomsten van het onderzoek maken duidelijk waar de ondersteuningsbehoefte bij gemeenten ligt. Hierdoor kan het proces dat gemeenten moeten doorlopen zo goed mogelijk ondersteund en begeleid worden. De resultaten van de implementatiemonitor bevestigen eveneens de geluiden uit het werkveld. Daarom is besloten tot een overgangstermijn. Een periode waarin digitale en analoge plannen beide gemaakt, vastgesteld en gebruikt mogen worden. De digitale onderdelen van de nieuwe Wro worden nu op 1 juli 2009 van kracht.

Het instellen van een overgangsperiode voor de digitale verplichtingen betekent niet dat er tot 1 juli 2009 geen plannen digitaal gemaakt en/of beschikbaar gesteld kunnen worden. Vanaf de eerste helft van 2008 zijn software, standaarden en wetgeving beschikbaar. Het gereedschap om een digitaal plan te gaan vaststellen, gebruiken en aan te bieden is gewoon op 1 juli 2008 beschikbaar. Iedereen kan conform de nieuwe wet digitaal gaan werken en hierdoor voorsorteren op de digitale verplichting. Ook zal het landelijke internet-portaal voor digitale ruimtelijke plannen (RO-Online) vanaf 1 juli 2008 operationeel zijn. Vanaf dat moment kunnen plannenmakers hun plannen digitaal aanbieden en gebruikers kunnen deze plannen via RO-Online raadplegen. De tijd tot 1 juli 2009 kan door alle partijen goed gebruikt worden om ervaringen op te doen en uit te wisselen.

De leden van de **SP**-fractie merken verder op dat een invoeringswet een technisch-juridisch instrument is om de synchronisatie van wetgeving te realiseren. In deze invoeringswet worden naar de mening van deze leden echter een aantal inhoudelijke aanvullingen c.q. veranderingen aangebracht in zowel de Wro als in enkele andere wetten, die wel degelijk een nieuwe beleidsmatige aanpak betekenen. Als voorbeeld noemen zij : Artikel 9, dit meldt dat er een Structuurvisie Natuur en Landschap is volgens het wijzigingsartikel Natuurbeschermingswet. Aan Artikel 19j wordt toegevoegd een verwijzing, dat «... goedkeuring kan worden onthouden voor zover dat plan of besluit de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in het plan of besluit begrepen gebied verslechtert of een verstorend effect heeft op de soorten...». Ook hier gaat het om een nadere inhoudelijke specificatie, een werkwijze die wel past bij de Natuurbeschermingswet maar niet bij het wetgevend principe van de Wro, waarin feitelijk geen inhoudelijke normering wordt gegeven. Hoe ziet de minister deze kwestie? De leden van de **SP**-fractie denken dat hier een tegenstrijdigheid zit.

Ik onderschrijf de visie van de leden van de fractie van de SP dat de Invoeringswet met name ertoe strekt om bestaande en bij het parlement aanhangige wetten aan te passen aan de Wro. Zoals in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is aangegeven, behelst die aanpassing in de meeste gevallen voornamelijk technische en terminologische punten. Daarmee kon evenwel niet bij elke aan te passen wet worden volstaan. Een van die wetten was de Natuurbeschermingswet 1998 (verder afgekort met Nb-wet '98). Over de twee door de leden van de SP-fractie genoemde wijzigingselementen en de mening dat daar sprake is van een nieuwe beleidsmatige aanpak, kan ik het volgende opmerken.

De huidige Nb-wet '98 bepaalt in artikel 9 dat er een structuurschema moet zijn dat inzicht geeft in de ruimtelijke aspecten van het rijksbeleid inzake natuur en landschap, welk schema volgens dat artikel een plan is al bedoeld in artikel 2a van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Omdat de Wro de figuur van het structuurschema als planologische kernbeslissing niet meer kent, moest dat artikel worden getransformeerd naar een figuur die daarmee nauw verwant is: de structuurvisie. Dezelfde aanpassing is

voor alle wetten voorgesteld, waarin sprake was van planologische kernbeslissingen of structuurschema's (zie bijv. het voorstel terzake van de aanpassing van de Landinrichtingswet en de Wet agrarisch grondverkeer). De voorgestelde aanpassing van artikel 9 bewerkstelligt dat er bij het Rijk een verplichting blijft tot het formuleren van nationaal ruimtelijk beleid terzake van natuur en landschap. In die zin is er geen sprake van een nieuwe beleidsmatige aanpak.

Ten aanzien van het tweede element uit de bijdrage, waarbij gewezen wordt op een nadere inhoudelijke toevoeging aan c.q. specificatie van artikel 19j, merk ik het volgende op.

Artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn schrijft Nederland voor te zorgen voor wetgeving waarin twee aspecten zijn gewaarborgd. Ten eerste wordt voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een natuurgebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Ten tweede mogen de bevoegde nationale instanties alleen toestemming voor dat plan of project geven nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten.

Die verplichting uit de Habitatrichtlijn, neergelegd in onder meer artikel 19j van de Nb-wet '98, vermag de Invoeringswet Wro niet te doorkruisen. Het betekent inderdaad dat op basis van de Nb-wet '98 sommige ruimtelijke besluiten vanuit het Nb-wet '98-kader aan een specifieke inhoudelijke toetsing onderhevig zijn en ook na de inwerkingtreding van de Wro onderhevig blijven. Dit vloeit voort uit de Nb-wet '98 en niet uit de Wro. Het oordeel van de leden van de SP-fractie dat dit eigenlijk tegenstrijdig is met het principe van de Wro om geen inhoudelijke kaders te stellen aan besluitvorming van andere overheden, deel ik dus niet.

Uitvoerbaarheid

Zal de nieuwe wet bijdragen aan vlottere procedures, vragen de leden van de **VVD**-fractie, zoals recentelijk veel bepleit, vooral op het terrein van bouwprojecten? Zo ja: in welke opzichten. Zo nee, waar wordt dat dan nader geregeld, of kunnen of moeten de wijzigingen van vele andere wetten hierop nog worden aangepast?

Het onderhavige wetsvoorstel zal, gelet op haar karakter van (technische) aanpassingswet, niet zoveel bijdragen aan vlottere procedures. Ik wil overigens hierbij nog wel opmerken dat bijvoorbeeld bij de aanpassing van de Interimwet stad- en milieubenadering in het onderhavige wetsvoorstel, zodanige aanpassing is voorgesteld dat een procedurele stroomlijning is bewerkstelligd tussen enerzijds de bestemmingsplanprocedure van de nieuwe Wro en anderzijds het zogenaamde stap-3 besluit uit die Interimwet.

De nieuwe Wro zal in mijn ogen op verschillende punten bijdragen aan vlottere procedures, ook en misschien wel vooral, op het terrein van bouwprojecten. Zo zal het tijdsbeslag van de bestemmingsplanprocedure in de nieuwe Wro de helft ruwweg de helft minder zijn dan in de huidige WRO. Ook het instrument van de coördinatieroging (voor gemeenten, provincies en Rijk), waarbij een bestemmingsplan of projectbesluit gecoördineerd met alle benodigde vergunningen kan worden behandeld, kan bijdragen aan vlottere procedures. Voorts heb ik aangekondigd de zogenaamde bestuurlijke lus te willen introduceren. Dit houdt in dat de rechter ingeval aan een besluit (bijvoorbeeld bestemmingsplan of projectbesluit) een klein gebrek kleeft, in een tussenuitspraak het bestuursorgaan in de gelegenheid kan stellen dit gebrek te herstellen. Hiermee wordt dus voorkomen dat het hele besluit de procedure opnieuw moet doorlopen.

De Eerste Kamer moet toezien op de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van wetten. De leden van de **SP**-fractie vrezen dat het voor het lokaal bestuur een grote klus wordt om deze Wro in te voeren, omdat het Rijk ontzettend veel open laat en over laat. Neemt de minister hiermee niet een enorm risico, zo vragen deze leden? Op het niveau provincie was een streekplan richtinggevend en bindend. Nu wordt een geheel nieuw kader van beleidsinstrumenten voorgesteld (structuurvisie, verordening/amvb, aanwijzing, inpassingsplan, projectbesluit). De **SP**-fractie dacht dat alles simpeler en helderder zou worden. Zo was het tenminste beloofd. Deze leden vragen of ik kan uitleggen wat er simpel en helder is aan het nieuwe instrumentarium. En is er voldoende capaciteit om bestemmingsplannen (tijdig) te toetsen op EU-wetgeving? De leden van de **SP**-fractie geven aan bijvoorbeeld te denken aan milieuwetgeving en dreigende wezenlijke aantasting van natuurwaarden.

Voor wat betreft de toetsing van bestemmingsplannen op EU-wetgeving is naar mijn mening naast de capaciteit vooral ook de deskundigheid van gemeenten van belang. Ik ben het met deze leden eens dat dit een punt van aandacht is, nu in de nieuwe Wro de goedkeuring van bestemmingsplannen door provincies zal wegvallen. Ik ben daarom van plan om de professionaliteit van het gemeentelijk apparaat in dezen goed in de gaten te houden.

Op meerdere plaatsen in deze memorie van antwoord ben ik reeds ingegaan op de kerngedachten die ten grondslag liggen aan de nieuwe Wro. De wet voorziet in de toedeling van bevoegdheden aan gemeenten, provincies en het Rijk om de politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheden voor een goede ruimtelijke ordening ook daadwerkelijk te kunnen waarmaken zonder onnodige wederzijdse afhankelijkheid. Voor maatschappelijke opgaven waarvoor het Rijk verantwoordelijk is, kan het Rijk gebruik maken van de bevoegdheid tot het stellen van algemene regels (algemene maatregel van bestuur voor het Rijk) die grenzen stellen aan de besluitvormingsmogelijkheden van andere overheden, de (pro-actieve) aanwijzing of het inpassingsplan. De wet biedt ook mogelijkheden tot het inzetten van financiële instrumenten. De afweging welke bevoegdheden zullen worden ingezet is afhankelijk van de rol of functie die het Rijk ter behartiging van het belang vervult. Datzelfde geldt voor de provincies in hun relaties met de gemeenten.

Ten aanzien van de opmerking van de aan het woord zijnde leden dat «het Rijk ontzettend veel open laat en over laat» merk ik op dat de wetgever expliciet heeft bedoeld dat het Rijk en de provincies gewoon helder zijn in wat zij zullen doen en wat zij aan andere overheden zullen overlaten, en als zij zaken overlaten aan anderen of daarbij bepaalde kaders in acht genomen moeten worden. Helder en proactief zijn dus de trefwoorden. Het betekent in een vroegtijdig stadium, vooraf, aangeven welke belangen je als provincie en als Rijk behartigt en welke je wilt waarborgen. Daarom ook kan de thans bestaande goedkeuring van bestemmingsplannen door provincies van bestemmingsplannen als toetsing achteraf komen te vervallen.

Over de inzet van algemene regels ter borging van hogere belangen is in de nota naar aanleiding van het verslag¹ gesteld dat die bevoegdheid met zorgvuldigheid zal worden aangewend mede gelet op de bestuurlijk en juridische implicaties en de inhoudelijke eisen die daaraan moeten worden gesteld. In overeenstemming met de Aanwijzingen voor de regelgeving van de Rijksoverheid zal alvorens algemene regels tot stand worden gebracht, worden onderzocht of de daarmee te na te streven doelstellingen ook op andere wijze kunnen worden bereikt. Maar als helder en afgewogen is dat een belang moet worden beschermd of veilig gesteld en dat de rechtszekerheid eenduidige kaderstelling nodig maakt, zijn algemene regels op zijn plaats.

¹ Kamerstukken II 2004/05, 28 916, nr. 12, blz. 22 en 23.

De wet geeft aan de provincies en het Rijk op één plaats ook de bevoegdheid om reactief invloed uit te oefenen, namelijk door middel van de reactieve aanwijzing. Bij de invoering van deze bevoegdheid in het wetsvoorstel Wro door middel van de vierde nota van wijziging¹ is in de toelichting vermeld dat het hier een bijzondere verschijningsvorm betreft van het aanwijzingsinstrument. In de daaraan voorafgaande nota naar aanleiding van het nader verslag is opgemerkt dat het «kenmerk van de reactieve aanwijzing is dat zij incidenteel en alleen in specifieke situaties zal worden gebruikt» en dat «de waarborgen voor een correct gebruik van deze bevoegdheid liggen in de vereiste motivering»². De wetgever heeft de reactieve aanwijzing als een vangnet- of noodrembevoegdheid gezien. Dit komt ook tot uitdrukking in artikel 3.8, zesde lid, van de Wro waarin het vereiste van de dubbele motivering bij het gebruik van de reactieve aanwijzing is vastgelegd. Ten eerste moet worden aangegeven welke provinciale of nationale belangen gebruik van het instrument aanwijzing noodzakelijk maken. Ten tweede moet worden aangegeven welke feiten, omstandigheden en overwegingen aan het besluit ten grondslag liggen die Rijk of provincie beletten het betrokken belang met inzet van andere aan hen toekomende bevoegdheden te beschermen.

De wetgever heeft hiermee beoogd dat het Rijk en de provincies voor de lagere overheden en de burgers op voorhand helder maken wat de besluitvormingskaders voor de gemeenten zijn en binnen welke grenzen die gemeenten een eigen invulling kunnen geven aan hun bestuurlijke verantwoordelijkheden.

De reactieve aanwijzing dient ter correctie van besluitvorming van lagere overheden die een hoger belang doorkruisen. Vanuit algemene wettelijke gewaarborgde stelsel van correctief ingrijpen van hogere overheden in besluitvorming van lagere overheden en vanuit de specifieke regeling van de Wro, vind ik dat de woorden «met inzet van andere aan hen toekomende bevoegdheden» in artikel 3.8, zesde lid, inhouden dat bij een reactieve aanwijzing moet worden gemotiveerd waarom ter bescherming van het betrokken belang geen gebruik is gemaakt van de andere wettelijke bevoegdheden die de Wro biedt, namelijk de pro-actieve aanwijzing, de algemene regels en het inpassingsplan.

Van de zijde van de provincies is benadrukt dat ook door middel van andere methodieken besluitvormingskaders kunnen worden vastgesteld. Zij wijzen daarbij op de mogelijkheid van het maken van bestuurlijke afspraken en het vaststellen van beleidsregels door gedeputeerde staten voor de inzet van de reactieve aanwijzing, meer specifiek in gevallen waarin die bestuurlijke afspraken niet worden nagekomen. Dat samenstel kan in de ogen van de provincies even zo goed de nagestreefde «helderheid vooraf» creëren waardoor van de inzet van algemene regels kan worden afgezien.

Ook ik onderken de waarde van bestuurlijke afspraken. Zij kunnen helderheid bieden over de te bereiken doelstellingen en over de taken en rollen van de betrokken overheden daarbij.

Niettemin, artikel 3.8, zesde lid, Wro bevat het criterium dat een reactieve aanwijzing kan worden gehanteerd, nl. wanneer feiten, omstandigheden en overwegingen het Rijk of de provincie beletten het betrokken belang met inzet van andere aan hen toekomende bevoegdheden te beschermen. De mogelijkheden voor de inzet van deze bevoegdheid zijn dus beperkt. De aanwijzing heeft een vangnetfunctie voor onvoorziene omstandigheden. Denkbaar is ook dat die wordt ingezet voor gevallen waarin het stellen van algemene regels overwogen of voorbereid worden. Ik vind dus ook dat de vangnetbevoegdheid van de reactieve aanwijzing niet de functie kan vervullen van een permanent inzetbaar handavingsinstrument voor het naleven van bestuurlijke afspraken of afdwingen van beleidsopvattingen. Seriële aanwending van de reactieve aanwijzing voor borging van bestuurlijke afspraken of beleid of beleidsregels, vastgelegd

¹ Kamerstukken II 2004/05, 28 916, nr. 15.

² Kamerstukken II 2004/05, 28 916, nr. 14, blz. 23–24.

in nota's of visies past niet in het stelsel van de Wro. Waar provinciale of nationale belangen in het geding zijn, geeft de wet bevoegdheden aan de provincies of het Rijk om die belangen te kunnen borgen. Maken zij gebruik van deze bevoegdheden dan zullen gemeenten hun beleid daarop moeten aanpassen. Maken zij geen gebruik van die bevoegdheden dan zijn gemeenten in principe vrij om hun beleid naar eigen inzicht vorm te geven. In uitzonderingsgevallen kunnen de provincies of het Rijk reactief optreden. Hiervoor zullen zij wel een sterke motivering kunnen overleggen. De Wro biedt aldus een heldere verdeling van verantwoordelijkheden tussen de verschillende overheden, en ook de daarmee corresponderende bevoegdheden om die verantwoordelijkheden waar te kunnen maken. Eerder in deze memorie van antwoord heb ik reeds aangegeven dat ik inmiddels ben gestart met het voorbereiden van een aantal amvb's ter uitvoering van de Nota Ruimte.

Toekomstvisie

De leden van de **SP**-fractie zijn van mening dat de Wro geen lange termijnvisie in zich bergt, in het geheel niet ingaat op internationale ontwikkelingen en niet of nauwelijks refereert aan het veranderende klimaat. Zij vragen waarom er geen gedegen analyse van politiek, beleid en wetenschap ten grondslag ligt aan de Wro. Deze leden menen dat de veranderingen zo talrijk en ingrijpend zijn dat het onmogelijk is om alle consequenties te overzien. Zij menen dat het pionieren en uitproberen wordt en vragen hoe de minister dat ziet.

De door de leden van de SP-fractie gestelde vraag betreft niet het wetsvoorstel Invoeringswet Wro, maar de Wro. De nieuwe Wro is, net als de huidige WRO, geen beleidsinhoudelijke wet, die inhoudelijke sturing geeft en normen stelt ten aanzien van de ruimtelijke ordening. De Wro is een wet die gemeenten, provincies en rijk voorziet van bevoegdheden en procedures om het ruimtelijke-ordeningsbeleid stand te brengen en uit te voeren. Op basis van de nieuwe Wro wordt beleid, zoals lange termijnvisies en internationale kwestie met betrekking tot de ruimtelijke ordening neergelegd in een structuurvisie. Voor de juridische doorwerking en uitvoering van de structuurvisie bevat de wet bevoegdheden en instrumenten.

De leden van de **SP**-fractie constateren dat de Interimwet stad en milieu blijft bestaan. Zij achten het echter logisch en gewenst wanneer deze tijdelijke wet zou zijn meegenomen in het kader van de nieuwe Wro. Er blijft zo de mogelijkheid bestaan om te bouwen zonder dat de regelgeving van de Wro van toepassing is. Deze leden vragen wat de reden is van het handhaven van de interimwet en wat dit voor gevolgen heeft voor de belangen van de burgers.

Op grond van de Interimwet stad-en-milieubenadering kan in bepaalde gevallen worden afgeweken van milieunormen en kan in verband met een dergelijke afwijking het bestemmingsplan worden aangepast. Dit alles geschiedt met inachtneming van zorgvuldige procedures, waaronder de bestemmingsplanprocedure, en vereist goedkeuring van de provincie. De huidige WRO en de nieuwe Wro zijn op stad- en milieuprojecten wel degelijk van toepassing. Het wetsvoorstel Invoeringswet Wro past de Interimwet stad-en-milieubenadering technisch aan in verband met de nieuwe bestemmingsplanprocedure in de Wro. De Interimwet stad-en-milieubenadering loopt op 1 februari 2011 af. Voor die tijd zal de wet worden geïntegreerd in de Wet milieubeheer en de Wro.

OVERIG

De leden van de **PvdA**-fractie willen graag geïnformeerd worden over de stand van zaken betreffende aanbeveling 3 van de parlementaire commissie grote projecten onder voorzitterschap van Adri Duivesteijn. Deze aanbeveling, die voor zover deze leden hebben kunnen nagaan door de Tweede Kamer is overgenomen, behelst het voorstel Tracébesluiten van grote infrastructurele besluiten te integreren in de nieuwe Wro en daarin tevens een rolverdeling tussen de verschillende bewindspersonen te regelen. Deze commissie heeft een proeve van een amendement op de Wro toegevoegd. Deze leden vragen of in de voorliggende wet daar op enigerlei wijze aan tegemoet is gekomen.

Bij brief van 8 november 2007 heeft de Minister van Verkeer en Waterstaat, mede namens de ministers van Financiën, van Economische Zaken, van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit en mijzelf de Tweede Kamer geïnformeerd over de wijze waarop het kabinet is omgegaan met de aanbevelingen van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten¹. Korthedshalve volsta ik ermee om voor het antwoord op deze vraag naar deze brief te verwijzen.

De leden van de **SP**-fractie constateren dat de financiële kant sterk overheerst. De Wro is veel meer privaatrechtelijk ingevuld dan publiekrechtelijk. Ook hanteert de Wro een bevolkingsgroeedachte, daar waar krimp kan worden verwacht. Hoe verhoudt zich dat tot het alsmaar door willen bouwen? Is de financiële trigger van het bouwen niet veel te dominant in de Wro?

Ik kan deze stellingen van de leden van de SP-fractie niet onderschrijven. Het publiekrechtelijk instrumentarium van de Wro staat voorop. Alleen bij de uitvoering van ruimtelijke besluiten speelt het financiële aspect een prominente rol. Dat betreft de planschade, de mogelijkheid om grond-exploitatie-overeenkomsten te sluiten en het exploitatieplan. Het instrumentarium van de Wro is op geen enkele wijze gericht op een bevolkingsgroei of krimp. Voor beide situaties kan het instrumentarium worden ingezet.

De leden van de **SP**-fractie stellen een aantal vragen over de artikelen waarmee de Wet voorkeursrecht gemeenten wordt aangepast. Ik hecht eraan te benadrukken dat met deze voorgestelde wijzigingen de aard van het voorkeursrecht niet verandert. De wijzigingen richten zich met name op vereenvoudiging van de procedures. De leden van de **SP**-fractie noemen het opmerkelijk dat in de artikelen over de Wet voorkeursrecht gemeenten het accent ligt op de niet-agrarische bestemmingen. Hoewel op genoemd punt de wet nu niet wijzigt, wil ik toch aangeven dat het doel van de Wet voorkeursrecht gemeenten reeds sinds de totstandkoming in 1981 is om gemeenten (en na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel ook provincies en het rijk) een betere uitgangspunt op de grondmarkt te geven voor de uitvoering van ruimtelijke ontwikkelingen. Dit versterkt de regierol bij de uitvoering van het verstedelijkingsbeleid, het vergroot de inzichtelijkheid van de grondmarkt en het kan prijsopdrijving door speculatie met gronden voorkomen. Relevant zijn dan ontwikkelingen waarbij grond met een agrarische functie wordt omgezet in, meer lucratieve, stedelijke functies. De wet is daarom toegesneden op deze gevallen. Specifiek voor gronden die hun agrarische bestemmingen in de toekomst zullen behouden is er de Wet agrarisch grondverkeer.

Een voorkeursrecht heeft overigens geen betrekking op onteigening. De vraagstelling van de SP-fractie lijkt daar op een aantal punten wel van uit te gaan. Een gevestigd voorkeursrecht dwingt de eigenaar niet tot ver-

¹ Kamerstukken II 2007/08, 29 283, nr. 47.

koop van zijn gronden en opstallen. Een gevestigd voorkeursrecht leidt er toe dat indien een eigenaar vrijwillig zijn eigendom te koop wil aanbieden, de gemeente, de provincie of het rijk (afhankelijk van het bestuursorgaan dat de gronden heeft aangewezen voor een voorkeursrecht) bij voorrang de eigendom kan verwerven in een gebied waar nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen gepland worden. Wanneer de betrokken overheid niet ingaat op het vrijwillige aanbod tot verkoop, kan de eigenaar of beperkt gerechtigde bovendien de grond en onroerende zaken gedurende een periode van 3 jaren aan eenieder verkopen. Dit betekent dus dat alleen verkoop aan de desbetreffende overheid zal plaatsvinden als de eigenaar bereid is tot verkoop tegen een bepaalde prijs en die overheid met het aanbod instemt.

De leden van de **SP**-fractie vragen voorts naar de juridische houdbaarheid van de vroege vestiging van het voorkeursrecht op grond van artikel 5. Het uitgangspunt van zowel de bestaande wet als het in dit wetsvoorstel opgenomen kader is dat het voorkeursrecht moet zijn gebaseerd op een planologisch juridische grondslag. Dit in verband met een optimale rechtszekerheid. Daar staat tegenover dat gemeenten in staat moeten worden gesteld hun planologisch beleid op een verantwoorde wijze vast te leggen, zonder dat zij door de feitelijke ontwikkelingen op de grondmarkt steeds worden ingehaald. Daarom is reeds sinds 1981 in de Wet voorkeursrecht gemeenten de mogelijkheid opgenomen om vooruitlopend op het vaststellen van een structuurplan of bestemmingsplan, tijdens de ontwerpfase en sinds 1996 ook voorafgaand daaraan in de ideefase, voor een periode van 5 maanden respectievelijk 2 jaar een vervroegd voorkeursrecht te vestigen. Achtergrond van deze huidige regeling is het scheppen van een tijdelijke maatregel van voorbescherming ter voorkoming van grondspeculatie in deze periode. Dit vroege voorkeursrecht is echter niet vormvrij. Het moet altijd gaan om gronden die in die plannen voor verstedelijking in aanmerking zullen komen en derhalve binnen afzienbare tijd van bestemming zullen gaan veranderen. Deze vroegtijdige vestiging van een voorkeursrecht kan een gemeente daarom ook niet lichtvaardig toepassen. Het niet tijdig totstandkomen van de uiteindelijke planologische grondslag (structuurplan of bestemmingsplan) leidt er ingevolge het huidige artikel 9 toe dat de gemeente haar voorkeursrecht op de desbetreffende gronden gedurende twee jaar verspeelt en geeft de verkoper, ingevolge artikel 25, tweede lid, het recht schadevergoeding te vorderen van de schade welke hij als gevolg van een overdracht in dat vroege stadium mocht hebben geleden.

Hoewel de vestigingsgrondslagen in dit wetsvoorstel worden aangepast aan de ruimtelijke planvormen uit de nieuwe Wro en tevens worden vereenvoudigd blijft, zoals gezegd, in dit wetsvoorstel het uitgangspunt dat het voorkeursrecht moet worden gebaseerd op een planologisch juridische grondslag overeind. Daarnaast voorziet dit wetsvoorstel met artikel 5 in een voorkeursrecht voor een vroeg stadium. Anders dan de leden van de SP-fractie menen geeft de zin uit artikel 5 van de wet dat «In het besluit tot aanwijzing wordt aangegeven of nadien nog zal worden overgegaan tot het vaststellen van een structuurvisie.» zeker geen vrijbrief voor vestiging van een voorkeursrecht zonder deugdelijke inhoudelijke wettelijke verankering. De zin zorgt er juist voor dat de eigenaren in een gebied vroeg in het planproces inzicht krijgen in de te verwachten vervolgstappen van de overheid die het voorkeursrecht heeft gevestigd en de totale maximale geldingsduur van het voorkeursrecht. Een voorbeeld ter verduidelijking: Geeft de raad bij het vestigen van een vervroegd voorkeursrecht aan dat uiterlijk aan het eind van de geldingstermijn van dat voorkeursrecht een bestemmingsplan wordt vastgesteld, dan weet de eigenaar dat relatief snel definitieve planologische duidelijkheid wordt gegeven over de bestemming van zijn gronden. Geeft de raad bij het

voorkeursrechtbesluit echter aan dat eerst een structuurvisie wordt vastgesteld, dan weet de eigenaar dat de definitieve duidelijkheid over de bestemming van zijn gronden nog wat langer op zich laat wachten en dat het voorkeursrecht naar alle waarschijnlijkheid langer op zijn gronden zal blijven rusten.

Ook ten aanzien van deze nieuwe regeling van het vervroegde voorkeursrecht wil ik graag benadrukken dat de burger goed wordt beschermd. Als de overheid niet op tijd het opvolgend ruimtelijk plan vaststelt, en daarmee planologische duidelijkheid verschaft, vervalt het voorkeursrecht en is de eigenaar weer vrij tot verkoop aan eenieder. Daarnaast regelt artikel 9c dat de eigenaar gedurende 2 jaren na het vervallen van het voorkeursrecht niet opnieuw met een dergelijk voorkeursrecht kan worden geconfronteerd en voorziet artikel 25, tweede lid, in een schadevergoedingsregeling voor het geval de eigenaar als gevolg van een overdracht in een vroegtijdig stadium schade heeft geleden.

De artikelen van de wet zo in onderlinge samenhang beziend heb ik dan ook alle vertrouwen dat artikel 5 bij hogere juridische toetsing stand zal houden. Ik hoop dat ik de leden van de SP op dit punt heb kunnen geruuststellen.

De leden van de **SP**-fractie merken op dat het er in het wetsartikel 7.9 over de Tracéwet op lijkt dat het lokaal bestuur op voorhand geen enkele eigen autoriteit meer heeft om tot een deugdelijke ruimtelijke afweging van belangen te kunnen komen. Zij vragen hoe de minister dit ziet.

Artikel 7.9 bevat een technische aanpassing die bewerkstelligt dat de Tracéwet na 1 juli 2008 verwijst naar de nieuwe Wro in plaats van de huidige WRO. De regeling houdt ten aanzien van het gemeentelijke niveau in dat een tracébesluit van rechtswege een toegestane afwijking van het bestemmingsplan behelst. Voor deze constructie is een aantal jaren geleden gekozen bij een wijziging van de Tracéwet en ook in de rijksprojectenproedure in de huidige WRO. Onder de nieuwe Wro blijft dit zo.

De leden van de **SP**-fractie vragen of de minister het eens is met de stelling dat met bovenplanse verevening van baten en lasten in een aantal gevallen een betere ordening van de ruimte kan worden verkregen dan met binnenplanse verevening?

Bij een integrale gebiedsontwikkeling wordt in een aantal gevallen de beste ruimtelijke kwaliteit bereikt wanneer alle onderdelen gerealiseerd kunnen worden. Als die ontwikkeling niet in één exploitatieplan gevat kan worden, is binnenplanse verevening niet toereikend. Wanneer winstgevende locaties in het vrijwillige spoor kunnen worden ingezet voor de kosten op verliesgevende locaties, zodat die ook gerealiseerd worden, wat anders niet mogelijk zou zijn geweest, heeft de bovenplanse verevening een toegevoegde waarde opgeleverd.

De leden van de **SP**-fractie denken dat bovenplanse verevening afhankelijk is van de bereidheid van private partijen om in de grondexploitatie hier contractuele voorzieningen voor te treffen of kunnen publieke partijen bovenplanse verevening afdwingen. Deze leden zien graag een reactie hieromtrent. Zij vrezen dat private partijen dergelijke contracten als risicovol zullen beschouwen en daardoor als ongewenst met het oog op de rendement/risico verhouding. Wat is er in de invoeringswet geregeld waardoor bovenplanse verevening een logische weg is ingeval dit ruimtelijk gezien een betere ordening oplevert?

De leden van de SP-fractie veronderstellen terecht dat bovenplanse verevening alleen mogelijk is via contracten. Het is daarom een kwestie van maatwerk en onderhandelingen of en hoe hoog de vereveningsbijdrage wordt, die particuliere eigenaren leveren. De uitkomst van dergelijke onderhandelingen is onzeker, juist omdat een financiële stok achter de deur ontbreekt. Aan een eenmaal overeengekomen bijdrage welke voldoet aan de eisen die de Wro, het BW en de Awb stellen, kleven mijn inziens slechts beperkte risico's. De Invoeringswet Wro bevat geen bepalingen over dit onderwerp.

De leden van de fracties van de **ChristenUnie** en de **SGP** hebben een aantal vragen ten aanzien van de wijziging van de Monumentenwet 1988, waardoor het mogelijk wordt een beheersverordening vast te stellen voor beschermde stads- en dorpsgezichten in plaats van een bestemmingsplan. Voorwaarde voor het inzetten van een beheersverordening is, dat er in het betreffende gebied geen ruimtelijke ontwikkelingen worden voorzien. Het is voor de leden van deze fracties niet helder, wat precies onder «ruimtelijke ontwikkelingen» moet worden verstaan. Kan de minister daarover duidelijkheid verschaffen? En geeft een beheersverordening voldoende bescherming van het dorps- of stadsgezicht en voldoende rechtsbescherming voor belanghebbenden?

In de nota naar aanleiding van het verslag¹ is uiteengezet waarom bij nader inzien toch de mogelijkheid wordt geboden om in een aangewezen beschermd stads- of dorpsgezicht een beheersverordening vast te stellen. Daarbij is gewezen op de eventuele wenselijkheid om in het aangewezen gebied bepaalde ruimtelijke ontwikkelingen te stimuleren teneinde de maatschappelijke vitaliteit van het gebied te behouden. De aanwijzing tot beschermd gezicht houdt immers niet zonder meer in dat gebied op slot gaat, wel dat extra aandacht wordt geschonken aan wat wel of niet in dat gebied wordt toegestaan.

De aanwijzing houdt in dat er de gemeente een beschermend bestemmingsplan moet vaststellen, tenzij bij het aanwijzingsbesluit wordt bepaald dat het geldende bestemmingsplan voldoende bescherming biedt dan wel dat een beheersverordening kan worden vastgesteld. Het is dus de aanwijzende minister die, de Rijksdienst voor Archeologie, Cultuurlandschap en Monumenten gehoord, bepaalt welk instrument voor het te beschermen gebied moet worden ingezet. Hij bepaalt derhalve in eerste aanleg, de Rijksdienst gehoord, in hoeverre er ruimte is voor nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen dan wel of bestaande mogelijkheden daartoe moeten worden geweerd. Het is duidelijk dat dit maatwerk is en dat per geval de mogelijkheden zullen moeten worden afgewogen. Een eenduidig antwoord op de vraag wat bij beschermde gezichten onder ruimtelijke ontwikkelingen moet worden verstaan is dan ook niet te geven. Wordt na de aanwijzing het te handhaven of nieuw te maken bestemmingsplan geactualiseerd, dan kan de gemeente kiezen voor het vaststellen van opnieuw een bestemmingsplan of van een beheersverordening, maar ook hierbij moet genoemde Rijksdienst worden ingeschakeld. Zo wordt ook gewaarborgd dat de beheersverordening genoegzaam bescherming biedt voor een aangewezen beschermd stads- of dorpsgezicht. De beheersverordening kent geen eigen rechtsbeschermingsregime.

In geval van een beheersverordening volgend op een beschermend bestemmingsplan hebben belanghebbenden in het kader van dat plan al hun rechtsbeschermingsmomenten gehad, bij een aanwijzingsbesluit waarbij een beschermende beheersverordening wordt toegestaan, kan tegen het aanwijzingsbesluit zelf worden geageerd.

¹ Kamerstukken II 2006/07, 30 938, nr. 7, blz. 12 e.v.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, J. Cramer