

Vergaderjaar 1999–2000

27 029

Fundamentele Herziening Wet op de Ruimtelijke Ordening

Nr. 3

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 17 juli 2000

De vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer¹ heeft op 28 juni 2000 overleg gevoerd met minister Pronk van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu over **de discussie-nota fundamentele herziening Wet op de ruimtelijke ordening** (27 029).

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

Mevrouw **Verbugt** (VVD) ging in op de vraag, waaraan een fundamentele herziening van de Wet op de ruimtelijke ordening (WRO) moet voldoen. Zij vond dat de diverse instrumenten in samenhang moeten worden gezien. Omdat de laatste jaren diverse instrumenten zijn toegevoegd, zijn andere instrumenten wellicht minder effectief of misschien zelfs overbodig geworden. Mevrouw Verbugt vond dat de wet stroomlijning behoeft. Procedures moeten eenvoudiger, transparanter en vooral ook sneller worden. Samenhangend daarmee zal ook de rechtsbescherming van de burger verhelderd moeten worden en ook moeten worden vereenvoudigd. Er zal gekeken moeten worden naar de samenhang in het ruimtelijk beleid en de doorschakeling van een hogere naar een lagere bestuurslaag en wel zodanig dat daaraan op een heldere wijze wordt vormgegeven. Mevrouw Verbugt drong aan op een betere en eenduidiger afstemming op de Algemene wet bestuursrecht (AWB). Daarbij kan worden aangesloten op de bepalingen van het beroepsrecht in de AWB. De WRO zal open moeten staan voor de behoefte in de samenleving aan meer flexibiliteit en dynamiek. Bij een groot project van nationaal belang moeten 3300 procedures worden doorlopen, wat mevrouw Verbugt te dol voor woorden vond. Zij wilde daarom voor de nationale megaprojecten de lex specialis in het leven roepen.

Mevrouw Verbugt onderstreepte dat één van de meest principiële punten bij een herziening van de WRO de vraag is of het wenselijk is om een splitsing aan te brengen tussen het strategisch en het juridisch bindend beleid. Is in het voorstel van de VROM-raad om op elke bestuurslaag indicatieve plannen te scheiden van plannen met rechtsgevolgen, dat onderscheid helder te maken? Is strategisch beleid ook niet als bindend

¹ Samenstelling:

Leden: Reitsma (CDA), voorzitter, Witteveen-Hevinga (PvdA), Van Middelkoop (RPF/GPV), Feenstra (PvdA), Verbugt (VVD), Poppe (SP), Duivesteijn (PvdA), Crone (PvdA), Augusteijn-Esser (D66), Klein Molekamp (VVD), Hofstra (VVD), ondervoorzitter, Eisses-Timmerman (CDA), Th.A.M. Meijer (CDA), Luchtenveld (VVD), Van Wijmen (CDA), Van der Steenhoven (GroenLinks), Van der Staaij (SGP), Ravestein (D66), Oplaat (VVD), Kortram (PvdA), Van der Knaap (CDA), Van Gent (GroenLinks), Udo (VVD), Waalkens (PvdA) en Schoenmakers (PvdA).

Plv. leden: Leers (CDA), Dijkzma (PvdA), Stellingwerf (RPF/GPV), Valk (PvdA), Essers (VVD), De Wit (SP), Van Heemst (PvdA), De Boer (PvdA), Scheltema-de Nie (D66), Van Beek (VVD), Geluk (VVD), Visser-van Doorn (CDA), Schreijer-Pierik (CDA), Blok (VVD), Biesheuvel (CDA), M.B. Vos (GroenLinks), Van 't Riet (D66), Giskes (D66), Niederer (VVD), Van den Akker (CDA), Halsema (GroenLinks), Snijder-Hazelhoff (VVD), Hindriks (PvdA) en Spoelman (PvdA).

op te vatten? Deskundigen twijfelen op dit punt. Hoe kijkt de minister daartegenaan?

Aan het principe van de decentrale opzet van de ruimtelijke ordening, waarbij het gemeentelijk bestemmingsplan als het allerbelangrijkste plan voor de burger geldt, mocht volgens mevrouw Verbugt niet worden getornd. Afwegingen die voor de burger bindend zijn, moeten zo dicht mogelijk bij die burger worden genomen. In de nieuwe WRO zal het bestemmingsplan nog steeds het belangrijkste ruimtelijke plan moeten blijven. Haar fractie zou er kritisch op toezien dat het bestemmingsplan niet wordt uitgehold. Mevrouw Verbugt zag daarom niets in het overhevelen van bestemmingsplanbevoegdheden naar provincies of het rijk. De introductie van een rijks- of provinciaal bestemmingsplan vond zij niet wenselijk. De minister zou daarom in de praktijk moeten waarmaken dat hij geen centralist is.

Mevrouw Verbugt was het eens met de minister dat de bestemmingsplannen bij de tijd moeten zijn en dat in de praktijk veel mis is op dat punt. In verband met de rechtszekerheid van de burger, de handhaving en de afstemming van het beleid vond zij een actueel bestemmingplan nodig. Het aanscherpen van de actualiseringsplicht zal in de herziening van de WRO moeten worden opgenomen. Daarbij kan een sanctie worden overwogen, zij het dat die moet voldoen aan twee voorwaarden: de burger mag niet de dupe worden van de nalatigheid van de gemeente en de bestemmingsplanbevoegdheid mag niet worden overgeheveld naar de provincie. Mevrouw Verbugt vond het noodzakelijk dat het bestemmingsplan als zodanig hoger op de politieke agenda van de gemeente komt. In dat verband zag zij iets in een planverplichting voor het gebied binnen de bebouwde kom.

Mevrouw Verbugt vroeg, hoe de minister aankijkt tegen een sanctie op overtreding van de WRO door de burger. Wordt gedacht aan een aanhaling bij de Wet op de economische delicten (WED) of aan een geldboete? De toezichtsrelaties zullen vereenvoudigd en op sommige onderdelen misschien zelfs geschrapt moeten worden, waar geen rijks- of provinciaal belang in het geding is. Wil de minister die uitdaging oppakken? Hoe kijkt de minister aan tegen het opnemen van een termijn in de WRO, waarbinnen bijvoorbeeld lagere overheden het bestemmingsplan moeten hebben aangepast? Deelt de minister de visie dat het overhevelen van bestemmingsplanbevoegdheid naar een hogere bestuurslaag daarbij niet nodig is, ook niet via de achterdeur?

Ziet de minister mogelijkheden bij toezicht op gemeentes te volstaan met één toezichtshouder, de provincie? Zou de provincie voldoende inzicht kunnen verschaffen aan de minister? Ondanks dat mevrouw Verbugt zeer veel waarde hechtte aan een samenhangend ruimtelijk plan en daaraan in eerste instantie de voorkeur wilde geven, vond zij dat elke bestuurslaag een projectprocedure moet krijgen. Voor de doorwerking van investeringsprojecten van rijk en provincie zijn de rijks- en provinciale projectprocedures in beginsel geschikt. Zij zag als het gaat om de provinciale projectprocedure een duidelijke meerwaarde, bijvoorbeeld bij de aanleg van provinciale wegen, vergelijkbaar met hoe dat met de rijks-wegen is gegaan bij de aanpassing van de Tracéwet. De reikwijdte van de provinciale projectenprocedure moet wel worden beperkt, zo vond mevrouw Verbugt. Zij kan niet bestemd zijn voor de doorwerking van provinciaal beleid. Een provinciale projectprocedure zou kunnen worden opgenomen in een tweede tranche van de Tracéwet, of in het kader van de WRO, maar dan wel op basis van een limitatieve lijst.

Mevrouw Verbugt vroeg een toelichting van de minister op diens mening public-privatepartnership geen wettelijke verankering te geven in de WRO. Is hij bereid te onderzoeken wat de specifieke voor- en nadelen zijn van een dergelijke wettelijke regeling? Het gaat dan vooral om de wettelijke mogelijkheid om civielrechtelijke afspraken tussen overheden en markt-

partijen in publiekrechtelijke zin in procedure te brengen. Is de minister daartoe bereid?

Gaat van aangescherpt beleid voor onbenutte bouwtitels, bijvoorbeeld door het laten vervallen van de bouwbestemming, geen extra impuls uit om juist versneld te gaan bouwen? Willen we dat? Hoe kijkt de minister aan tegen planschadeclaims die mogelijk kunnen volgen? Hoe realistisch is dat in financiële termen? Is het niet voldoende, het aangescherpte beleid te beperken tot een aangescherpte actualiseringsplicht voor bestemmingsplannen? Wordt daarmee het probleem voldoende onderhouden? Ten slotte vroeg mevrouw Verbugt nog speciale aandacht voor artikel 10 WRO.

De heer **Van Wijmen** (CDA) constateerde dat sprake is van spanning tussen de figuur van het plan en die van het project. Het vereiste van een goede ruimtelijke onderbouwing van projecten is van de allergrootste betekenis. Hij zag de WRO als een gebouw, met horizontale elementen en verticale elementen. In de nieuwe situatie komen daar bevoegdheden bij, namelijk de mogelijkheid om projectbesluiten te nemen, iets wat bij de gemeentes al bekend is. De vloer van het gebouw wordt gevormd door het bestemmingsplan. De omschrijving daarvan op bladzijde 29 van de discussienota vond hij treffend. De tussenverdiepingen bestaan uit het (gemeentelijk) structuurplan, terwijl de dakconstructie wordt gevormd door de planologische kernbeslissing (PKB). De horizontale elementen bevatten op elk bestuursniveau een planfiguur.

De muren of wanden, zo vond de heer Van Wijmen, herbergen de mogelijkheden van doorwerking van het ruimtelijk beleid van boven naar beneden. Naast de aanwijzingsbevoegdheden van rijk en provincie bestaan sedert 3 april 2000 de concrete beleidsbeslissingen op rijks- en provinciaal niveau. Speciale doorwerkingsconstructies vindt men in de Tracéwet, de Luchtvaartwet en de Nimbyprocedure. Ten slotte is er nog het provinciaal toezicht bij de bestemmingsplannen en de vrijstellingen. De heer Van Wijmen onderstreepte dat het systeem decentraal was, maar als gevolg van allerlei omstandigheden ontstaat hoe langer hoe meer de behoefte aan een strakker doorwerkingsinstrumentarium, alsmede aan eigenstandige bevoegdheden op rijksniveau. Inmiddels vervullen de provincies een veel bredere scharnierfunctie. Voor hem was het voornaamste toetsingscriterium of in de nieuwe situatie wordt voldaan aan de wens om de verantwoordelijkheid zo laag mogelijk te leggen, dus bij de gemeente. Uitholling van deze planfiguur moet zoveel mogelijk worden vermeden. Inbreuken vanuit sectoren dienen zo restrictief mogelijk te worden toegepast. Ook via de projectenlijn dient er een relatie met de planvoering te blijven bestaan. De heer Van Wijmen twijfelde aan de noodzaak om ook de provincies een eigen projectprocedure te geven. Hij deed de suggestie, de positie van het streekplan te verstevigen en de provincie meer mogelijkheden te geven, het daarin neergelegde beleid binnen een bepaalde termijn te laten doorwerken in het bestemmingsplan.

De heer Van Wijmen stemde in met de suggestie op bladzijde 19 van de discussienota dat provincies en gemeentes meer ruimte moeten krijgen om hun eigen beleid vorm te geven op een wijze, die aansluit bij de specifieke regionale of lokale situatie, zeker als de toezichtrelaties worden vereenvoudigd of zelfs geschrapt. Hij onderstreepte dat het onderscheid tussen projecten en planfiguren ook om andere reden van belang is. Projecten zijn doorgaans innoverend van karakter, terwijl een plan ook heel goed conserverend kan zijn. Projecten zijn doorgaans «rood» van karakter, plannen kunnen heel wel voor bepaalde gebieden «groen» zijn. Hij onderschreef de op de pagina's 23 en 24 van de discussienota genoemde conclusie dat voor de categorieën b en c de projectprocedures geen oplossing vormen. De selectieve planhiërarchie dient niet zover te gaan dat rijk en provincie een directe bestemmingsplanbevoegdheid moet

worden toegekend. Volgens de heer Van Wijmen was dit in strijd met het beginsel dat de verantwoordelijkheid zo dicht mogelijk bij de burger wordt gelegd. In de mogelijkheid om strategisch beleid en juridisch bindend beleid te splitsen en separaat vast te gaan leggen in nota's naast PKB of streekplan, zag hij geen heil. Het rijks- of provinciaal toezicht dient te worden geminimaliseerd als er geen rijks- of provinciale belangen meespelen.

De heer Van Wijmen verklaarde zich volledig akkoord met vereenvoudiging van de bestemmingsplanprocedures, mits er geen mogelijkheden worden prijsgegeven op het stuk van rechtsbescherming. Dit gold volgens hem ook voor projectbesluiten, concrete beleidsbeslissingen en dergelijke. Hij kon zich heel goed vinden in de mogelijkheid om het nog actueel zijn van een bestemmingsplan heel simpel vast te stellen, mits gesanctioneerd in die zin dat artikel 33 WRO wordt aangemerkt als een normstelling die erop is gericht, de belangen van de burger te beschermen. Als nationaal belang noemde hij onder meer het Groene Hart. De verplichting om een geldig bestemmingsplan te hebben voor het hele grondgebied van de gemeente, sprak de heer Van Wijmen aan.

De heer Van Wijmen vroeg zich wat de onbenutte bouwtitel betreft, af of niet kan worden volstaan met de regeling, voorzien in artikel 50 van de Woningwet. Hij achtte het van groot belang om de handhavingsmogelijkheid van bestemmingsplannen te verbeteren door een strafrechtelijk traject (WED) in de wet op te nemen. Hij ging akkoord met de op pagina 44 van de discussienota genoemde punten ten aanzien van de besluitvormingsprocedures en de rechtsbescherming. Ten slotte had hij in de discussienota geen woord gevonden over planschade. Hij vond dat dit beter kan worden geregeld, bijvoorbeeld door het stellen van een termijn aan het indienen van claims, door dat gepaard te doen aan het heffen van een griffierecht dat men terugkrijgt bij honorering van de claim en wellicht door het inbouwen van een soort algemene financiële vloer, bijvoorbeeld ter hoogte van f 3000.

De heer **Van der Staaij** (SGP) vond niet erg duidelijk waar de minister staat met de discussienota. Hij meende dat het bij deze behandeling gaat om wat schoten voor de boeg. Wordt de onderlinge samenhang van de vele wetten op dit punt – wijziging Tracéwet, wijziging Luchtvaartwet, de komende rijksprojectenprocedure enzovoorts – wel in het oog gehouden, zeker voorzover meerdere departementen daarbij zijn betrokken? Is de onderlinge afstemming wel voldoende? Staat er wel een helder omlijnd eindbeeld voor ogen? Hoe verhoudt zich bijvoorbeeld de rijksprojectenprocedure tot de herziening van de WRO? Verdient het geen aanbeveling, in de WRO een aantal hoofdlijnen uit de genoemde hoofdwetten te integreren en een structurele regeling te bieden voor de doorwerking van besluitvorming met ruimtelijke consequenties? Is het niet gewenst, bij de herziening van de WRO ook na te denken over het toewerken naar een Kaderwet voor alle ruimtelijk relevante wetgeving?

De heer Van der Staaij vroeg hoe de voorstellen ten behoeve van een nieuw instrumentarium zich verhouden tot de eerste aanleiding voor de wijziging van de WRO. Hij had niet de indruk dat met het bieden van steeds nieuwe instrumenten wordt tegemoetgekomen aan de bezwaren, destijds geformuleerd door de Raad van State. Er dient ook een slag te worden gemaakt naar de verbetering van samenhang en inzichtelijkheid. Het elimineren van een aantal tekortkomingen uit de WRO had volgens hem niet de meeste aandacht gekregen. Waarom wijkt de WRO op onderdelen af van de AWB? De plaats van het bestemmingsplan in de ruimtelijkeordeningsprocedure moet niet worden opgevat als een soort vrije kwestie in het politieke krachtenveld, maar ook als een onderwerp met een staatsrechtelijke dimensie. Waarin uit de op zich positieve waardering uit de discussienota voor het gemeentelijk bestemmingsplan zich? De heer Van der Staaij constateerde een groot spanningsveld tussen het

met de mond belijden van waardering voor het gemeentelijk bestemmingsplan en het zetten van een aantal nieuwe stappen op weg naar verdere centralisatie van bevoegdheden op het terrein van de ruimtelijk relevante besluitvorming. In de herziening van de WRO zou een fundamentele afweging van het vraagstuk centralisatie versus decentralisatie een cruciale plaats moeten innemen.

De heer Van der Staaij vond het te veel van het goede om provincies en rijk op onderdelen van hun beleid vast te laten leggen dat het overheden en burgers rechtstreeks bindt in de vorm van een concrete beleidsbeslissing-plus en in de mogelijkheid voor rijk en provincies om zelf bestemmingsplannen vast te stellen. In het bijzonder de meerwaarde van een provinciaal of rijksbestemmingsplan ten opzichte van de concrete beleidsbeslissing-plus ontging hem. Hij zag veel praktische bezwaren kleven aan het maken door hogere overheden van een bestemmingsplan. Deelt de minister de opvatting dat de integrale belangenafweging zoals die vorm krijgt in het gemeentelijke bestemmingsplan, feitelijk niet primair op rijks- of provinciaal niveau kan worden gemaakt? Is er op dit punt aandacht geweest voor alternatieven, die meer recht doen aan de positie van gemeentes?

Bij het maken van onderscheid tussen strategisch niet-bindend beleid en juridisch bindend beleid overheersten volgens de heer Van der Staaij de bezwaren. Is hierin de juridische evolutie, onder andere ten aanzien van beleidsregels, wel voldoende verdisconteerd? Daarnaast voorzag hij dat dit systeem zeer tijdrovend zal zijn. Kan het verbod om te handelen in strijd met bepalingen van het bestemmingsplan, niet in de wetgeving zelf worden vastgelegd, zodat het niet iedere keer opnieuw in een bestemmingsplan moet worden vastgelegd? Waarom heeft artikel 49 WRO geen plaats gekregen in de herziening van de WRO?

Mevrouw **Ravestein** (D66) meende dat door alle wijzigingen een weinig doorzichtige en moeilijk te begrijpen wet is ontstaan. De wetgeving vond zij onevenwichtig en onvoldoende toegesneden op de eisen van de huidige tijd. Een nieuw wetsvoorstel zou volgens haar moeten voldoen aan de volgende drie eisen: transparantie, flexibiliteit en integratie, dat wil zeggen toepasbaar voor alle vormen van ruimtelijke planvorming. Zij steunde de minister van harte in diens streven naar een leesbare wet. Mevrouw Ravestein vond qua bevoegdhedenverdeling dat het mogelijk moet zijn, bepaalde gebieden of projecten op rijks- of provinciaal niveau aan te sturen. De besluitvorming zou moeten plaatsvinden op het relevante schaalniveau; bij voorkeur de gemeentes, maar uitzonderingen moeten mogelijk worden gemaakt. Het is van het grootste belang dat sprake is van een heldere doorwerking van het dan geformuleerde rijks- en provinciaal beleid. Zij was er geen voorstander van dat provincies en rijk zelf bestemmingsplannen gaan opstellen. Het voorstel om een sanctiemogelijkheid in te bouwen bij grensoverschrijdende samenwerking tussen verschillende gemeentes, kon op haar steun rekenen. Een scheiding tussen een strategische rijks- en provinciale nota en een juridisch bindende PKB of streekplan met een zwaardere procedure, zal de transparantie niet bevorderen als dit niet heel duidelijk wordt afgebakend. De voorstellen van de minister over de actualiteit van de bestemmingsplannen ondersteunde mevrouw Ravestein volledig. Met name het digitaliseren van bestemmingsplannen maakt het voor burgers veel makkelijker, te kunnen opzoeken wat wel en niet kan in zijn omgeving. Ook de tervisielegging van ontwerpbestemmingsplannen zou op deze manier mogelijk moeten worden gemaakt. Hoe verhoudt de discussienota zich tot andere ontwikkelingen in het omgevingsbeleid? Wat vindt de minister over de passage in het regeerakkoord dat rechtsbescherming in beginsel alleen open moet staan voor belanghebbenden – de *actio popularis* – en de opvatting van de VROM-raad hierover? Ten slotte vroeg mevrouw Ravestein of de minister bereid is, de door haar ingediende motie waarin wordt

gevraagd om een studie naar de ruimtelijke ordening van de ondergrond en het juridisch en planologisch instrumentarium daarbij, uit te voeren en te betrekken bij de fundamentele herziening van de WRO. Zij nodigde de minister en de collega's uit hun standpunten inzake het correctief referendum opnieuw te overwegen.

Mevrouw **Van Gent** (GroenLinks) vatte het debat zo op dat de commissie de minister een aantal tips en adviezen meegeeft, die in de fundamentele herziening van de WRO moeten worden meegenomen. De ruimte van Nederland wordt echter niet geordend door een wetstekst; de wet is slechts een hulpmiddel in de nagestreefde duurzame ruimtelijke inrichting. Vanuit welke visie gaat de minister de fundamentele herziening aanpakken? Wat zijn de belangrijkste instrumenten en welke instrumenten heeft de minister nodig om een rol in het geheel te krijgen? Liever dan een wet zag zij een stevige rol van de minister ten opzichte van collega-bewindslieden. Een samenhangend pakket had zij nog niet ontdekt. Wie voert nu eigenlijk de regie? Vanuit een visionair beeld moet een handhaafbaar beleid kunnen worden gemaakt. Er moet niet eindeloos worden «gepolderd», maar er moet op een gegeven moment stelling worden genomen.

Mevrouw Van Gent verwees naar de discussie over de samenhang met overige ruimtelijke regelgeving en beleidsontwikkeling. Waar was de minister bij het bereikbaarheidsoffensief Randstad, maar ook bij de Schipholdiscussies en wat is zijn rol bij de start van de Nimbyprocedure-zandwinning?

Hoewel de noodzaak van een fundamentele herziening WRO algemeen wordt gedeeld, stelde mevrouw Van Gent toch enkele vragen. Wie is de baas als het gaat om ruimtelijke ordening? Het aanbrengen van een scheiding tussen een strategisch plan op hoofdlijnen en een gedetailleerd plan voor handhaving van het lokale ruimtelijke beleid leek haar een aardige invalshoek. Wat vindt de minister daarvan? Kan de minister een reactie geven op de actualisering van bestemmingsplannen? Zij was voorstander van het laten gelden van bestemmingsplannen voor het hele grondgebied van een gemeente. Mevrouw Van Gent had meerdere malen aandacht gevraagd voor de handhavingsproblematiek. Dit punt moet zeker in de herziening van de WRO een belangrijke rol krijgen.

Mevrouw Van Gent vond het wat ongelukkig dat net op het moment waarop de fundamentele herziening van de WRO aan de orde is, een rijksprojectenprocedure zal worden ingevoerd. Waarom is daar zoveel haast mee gemaakt? Hoe verhoudt de wetswijziging van de rijksprojectenprocedure zich tot de voorgenomen fundamentele herziening? Wat hoopt de minister met die wijziging toe te voegen aan de Tracéwet, de Luchtvaartwet of de Nimbyprocedures?

De WRO vond mevrouw Van Gent onleesbaar, rommelig en voor velerlei uitleg vatbaar. Zij constateerde een grote spanning tussen plannen en projecten. Hoe kijkt de minister aan tegen het aanbrengen van een knip in de tweeledige functie van het bestemmingsplan: toekomstgerichte planvorming en planvorming gericht op handhaving? Als uitgangspunten, belangrijk voor de fundamentele herziening van de WRO, noemde zij versterking van de positie van het plan, met een wat ruimere visie boven het project. Zij was geen voorstander van het verheerlijken van de projectprocedures, zolang het nieuwe artikel 19 niet is geëvalueerd. Belangrijk is, voor welke projecten de uitzonderingen worden gevraagd. Integratie van de verschillende projectprocedures vond mevrouw Van Gent een goede zaak. In de nieuwe WRO heeft ieder bestuursniveau de volgende instrumenten: één strategisch plan, één handhavingsdocument en één procedure voor afwijkingen, welke procedure redelijk streng moet worden georganiseerd. Alle sectorale wetten moeten opgaan in een eenduidige projectprocedure. Zij was nog niet overtuigd van de noodzaak van rijksbestemmingsplannen. Bevreesd was zij dat de bevoegdheden van het

rijksbestemmingsplan toch teveel worden ingezet voor baanverlengingen, wegen enzovoorts.

Mevrouw Van Gent vond dat de grondpolitiek bij dit onderwerp op een adequate manier moet worden behandeld. Zij vroeg zich af, hoever de minister op dit punt is. De discussienota is wat te vrijblijvend over het aspect van de handhaving. Kan de minister ingaan op de koppeling met de WED, op uitbreiding van de bevoegdheden van de inspecties en op instrumenten ter verbetering van de gemeentelijke handhaving? Mevrouw Van Gent zou het geen gek idee vinden als de planschade wordt betaald door de projectontwikkelaar. Hoe gaat de minister zijn ambities waarmaken in dit wetsvoorstel en in de vijfde nota?

De heer **Duivesteijn** (PvdA) was blij met de discussienota. Hij onderschreef de noodzaak van een fundamentele herziening, wellicht nog fundamenteler dan in de stukken wordt aangegeven. Hij meende dat het bijna onafwendbaar is, de herziening van de WRO te koppelen aan de ambities van het kabinet op het gebied van de ruimtelijke ordening. Al snel kom je dan aan de relatie met de vijfde nota. De status van de huidige WRO is al lang niet meer de almachtige wet die het vroeger was. Hij sloot zich aan bij de vraag van de heer Van der Staaij naar een kaderwet voor alle ruimtelijke wetgeving.

De heer Duivesteijn onderstreepte dat de WRO een heel sterk decentraal karakter heeft, wat eigenlijk allang is achterhaald. Het ruimtelijk beleid wordt niet alleen op gemeentelijk niveau, maar ook op rijks- en provinciaal niveau vormgegeven. Daarnaast is er nog het bovengemeentelijke niveau, dat niet is voorzien van enige planvorming. Een en ander zal moeten worden opgelost binnen een nieuwe WRO. De heer Duivesteijn vond dat de verschillende bestuurslagen hun verantwoordelijkheden zelfstandig moeten kunnen waarmaken. Hij was er voorstander van dat rijk en provincies voor belangrijke onderdelen van hun beleid zelf een bestemmingsplan moeten kunnen opstellen. Hij was er absoluut geen voorstander van om iets wat nu decentraal is geregeld, om te zetten in een centrale regeling.

De heer **Poppe** (SP) ondersteunde op hoofdlijnen de met de discussienota ingeslagen koers. Wel had hij twijfels over de snelheid, waarmee de herziening van de WRO wordt aangepakt. Het ontbreken van voldoende regie leidt ertoe dat ongewenste ruimtelijke ontwikkelingen gewoon doorgaan. De arm van de handhavers is niet langer of sterker dan de wet toestaat. Zonder kwalitatief goede bestemmingsplannen staat de handhaver machteloos. De heer Poppe vond dat er te weinig middelen zijn om die goede plannen af te dwingen. Wat is de schatting van de minister als het gaat om de doorlooptijd van het wetsvoorstel tot het in de Staatscourant staat? Hoe zorgt hij ervoor dat tijdens de verbouwing de verbouwing doorgaat? Is het handjevol inspecteurs van de ruimtelijke ordening wel voldoende om in de periode tot de nieuwe wet ongewenste ontwikkelingen zoveel mogelijk af te remmen?

De heer Poppe onderstreepte dat één van de grootste problemen is, de toenemende publieke armoede versus de toenemende private rijkdom. Hij gaf daarvan enkele voorbeelden. Zonder een sociaal grondbeleid is een fatsoenlijke ruimtelijke ordening niet mogelijk. Een sociaal verantwoord antispeculatief grondbeleid is noodzakelijk om de overheden weerstand te kunnen laten bieden aan het grote geld. Zal een nieuw grondbeleid wel of niet direct onderdeel uitmaken van het wetsvoorstel tot herziening van de WRO?

De zes concrete voorstellen op het gebied van sturing en doorwerking hadden de instemming van de heer Poppe, zij het met enkele kanttekeningen. Een sterke centrale regie op het terrein van de ruimtelijke ordening is nodig, zij het dat de mening van de inwoners over de inrichting van een gebied serieus blijft worden genomen. Hoe denkt de minister te

voorkomen dat een top-downaanpak van de selectieve planhiërarchie ertoe leidt dat de mogelijkheden van de bevolking om een mening te geven over de ruimtelijke politiek, worden ondermijnd? Vindt de minister dat, indien belangrijke besluiten in grote mate op provinciaal of rijksniveau worden genomen, de demografische en cijfermatige onderbouwing van dergelijke besluiten ook heel belangrijk wordt?

Er komt een mogelijkheid voor rijk en provincies om een voorbereidingsbesluit te nemen. De heer Poppe vond dat dat een heel nuttig instrument kan worden, ook uit een oogpunt van het tegengaan van grondspeculatie. Is de minister het met de SP-fractie eens dat een koppeling van een rijks- of provinciaal voorbereidingsbesluit aan de Wet voorkeursrecht gemeenten de effectiviteit ervan kan verhogen? Zo ja, is hij dan van plan dat direct te doen? Hoe zit het met de aanscherping van de Wet voorkeursrecht gemeenten? Welke problemen kwamen daarbij naar boven?

De actualiteitsverklaring, een eenvoudiger herzieningsprocedure en sancties tegen de gemeentes die een bestemmingsplan niet tijdig actualiseren, leken de heer Poppe noodzakelijke instrumenten. Hij miste aandacht voor de grotendeels financiële achtergrond van de slonzige wijze, waarop veel gemeentes met hun bestemmingsplannen omgaan. Kan de minister onderbouwen dat de financiële winst door de actualiteitsverklaring en de eenvoudiger herzieningsprocedure groot genoeg is om voortaan 100% actueel te blijven? Zo niet, waar moet dan het geld vandaan komen om daar wel voor te kunnen zorgen? Wat de handhaving betreft, had de heer Poppe een voorkeur voor toezicht door de provincie met het rijk als achtervang. Hij dacht in dit verband aan een RIOT, vergelijkbaar met het bestaande MIOT. Wat doet de minister met de suggesties van professor Michiels, zoals opgenomen in de recente bundel van de RPD? Ten slotte wees hij op de uitkomst van een onderzoek, waaruit blijkt dat 64% respectievelijk 55% van de deelnemers vindt dat bescherming van natuur en milieu en het contrast tussen stad en land de belangrijkste uitgangspunten voor de toedeling van ruimte moeten zijn.

De heer **Van Middelkoop** (RPF/GPV) vroeg, hoe moet worden omgegaan met het feit dat in de verticale lijn de doorwerking van ruimtelijk beleid van rijk naar provincies en van provincies naar gemeentes als minder vanzelfsprekend wordt ervaren. Hij meende dat sprake is van een toenevende bestuurlijke eenkennigheid van de bestuurslagen, waarbij men meer met de rug naar elkaar toe gaat staan. Wordt dat opgelost door weer allerlei nieuwe juridische interventiemechanismen te ontwikkelen? Het rijk en de wetgever moeten zoveel mogelijk proactief duidelijkheid geven aan wat van betekenis is voor de gemeentes.

De heer Van Middelkoop vroeg waar het maken van onderscheid tussen strategisch beleid en het juridisch bindend beleid toe zal leiden. Zou het niet beter zijn in de vijfde nota een uitvoeringsgedeelte op te nemen, met behoud van de structuur van de bestaande PKB? Waarom komt er een rijksprojectenprocedure, voordat de complete WRO wordt geherstructureerd? Hij had grote moeite met het voorstel voor een bestemmingsplanbevoegdheid voor rijk en provincies.

De heer Van Middelkoop was het eens met de stelling in de discussienota dat het ontwikkelingsprogramma van het Investeringsbudget stedelijke vernieuwing (ISV) wordt aangemerkt als een strategisch ruimtelijk plan. Moet de komende jaren niet worden gewerkt aan het voorkomen van een verdere stapeling van allerlei plannen? De strategische visie op de ontwikkeling van de steden mag niet versnipperd raken over alle verschillende plannen. Hij stelde voor, aspecten aangaande de fysieke leefomgeving zoveel mogelijk in één integraal omgevingsplan op te nemen. Een strategisch ruimtelijk plan zou een verplichting moeten worden voor het hele grondgebied van de gemeente. Kan de minister reageren op de beheersverordening, voorgesteld door de VROM-raad? De heer Van Middelkoop was geen voorstander van het leggen van de herzieningsbevoegdheid van

te trage gemeentes bij de provincie. Het zou beter zijn, de gemeentes de consequenties te laten voelen van het niet actueel houden van bestemmingsplannen. Het idee om het toezicht op de gemeentes vooral bij de provincie neer te leggen, vond hij uitstekend, maar dan moeten de consequenties daarvan wel worden doordacht. Zijn de huidige streekplannen voldoende geschikt om als rijk adequaat te kunnen toezien op het doen en laten van de provincie?

Antwoord van de regering

De **minister** gaf, door in te gaan op de recente geschiedenis van de Wet op de ruimtelijke ordening, aan waarom een fundamentele herziening daarvan noodzakelijk is. De mening van de Kamer is voor hem het allerbelangrijkste. Zij kan meediscussiëren over de inhoud van de fundamentele herziening. De heer Van Middelkoop vond dat de minister verantwoordelijk is en blijft voor de inhoud van het in te dienen wetsvoorstel; hij behield graag zijn parlementaire en medewetgevende vrijheid. De minister onderstreepte dat het hem gaat om het verkrijgen van draagvlak voor het in te dienen wetsvoorstel.

De minister benadrukte dat de Kamer op de hoogte is van zijn ambitie op dit punt. Die ambitie is neergelegd in zijn toespraak, gehouden voor de Vereniging voor bouwrecht, waarin zes doelstellingen zijn geformuleerd. Om te beginnen gaat het om versterking van de functie van het bestemmingsplan. Verder dient een goede rechtsbescherming aanwezig te zijn. Er moeten eenvoudiger procedures komen. Meer samenhang in de ruimtelijke belangenafweging was een volgend punt. Daarnaast moet er een effectievere doorwerking van ruimtelijk beleid komen en ten slotte is meer nadruk op handhaving van het ruimtelijk beleid op zijn plaats.

Vervolgens gaf de minister aan, wat zijn ambities niet zijn. Het was niet zijn ambitie, allerlei opvattingen over een andere grondpolitiek in de te wijzigen WRO op te nemen. De reden daarvan is dat er in dat geval niet op korte termijn een fundamentele wijziging van de WRO te verwachten valt en omdat allerlei andere zaken onder het beslag worden gebracht van al of niet instemming met dit politiek belangrijke punt. Het grondbeleid wordt in een apart wetsvoorstel behandeld. Het rapport van de IBO-werkgroep daarover zal, samen met het kabinetsstandpunt aan het eind van het derde kwartaal aan de Kamer worden toegezonden. Evenmin was het de ambitie van de minister om de voorstellen met betrekking tot de WRO te koppelen aan zijn opvatting over het ruimtelijk beleid, aangezien dat gelegenheidswetgeving zou zijn. Hij zegde toe, te willen nadenken over de vraag, in hoeverre de fundamenteel gewijzigde WRO de vorm kan krijgen van een Kaderwet. Een volgende ambitie die de minister niet had, is om via de fundamentele herziening van de WRO binnen het kabinet op het niveau van het rijk bevoegdheden af te pakken van collega-ministers. De minister benadrukte, zeer veel aandacht te zullen besteden aan de door commissie-Duivesteijn met consensus geformuleerde evaluatie van de uitvoering van het ruimtelijk beleid in de afgelopen tijd en de consequenties die daaruit voortvloeien voor vraagstukken als sturing en dergelijke. De minister vond het gemeentelijk bestemmingsplan uitermate belangrijk, omdat het betrekking heeft op een gebied dat behoorlijk overzichtelijk is en waar mensen een direct effect ondergaan op hun eigen woon- en leefomgeving. Zij hebben meer invloed op besluitvorming, omdat het op een gedecentraliseerd, kleinschaliger niveau plaatsvindt dan alle andere niveaus. Hij was van mening dat alle ruimtelijke beslissingen dienen te worden genomen op het desbetreffende geïjkte ruimtelijke niveau: zo laag mogelijk. Zijn definitie van «zo laag mogelijk» had te maken met de effecten van ruimtelijke beslissingen. Alles wat externe effecten heeft, dus buiten het gebied waarover een autoriteit regie voert, zal moeten worden verdisconteerd, wat inhoudt dat beslissingen daarover op een wat hoger niveau moeten worden genomen. Het gaat derhalve niet om kleinschalige

bestemmingsplannen, maar om bestemmingsplannen op het desbetreffende niveau. De minister wees in dit verband op de regionale structuurplannen, die daarin hadden moeten voorzien. Hij onderstreepte dat een gevaar van een te gedecentraliseerde besluitvorming op het gebied van de ruimtelijke ordening is dat een bepaald gemeentelijke plan van invloed kan zijn op gemeentes die niet kunnen meedenken aan dat plan. Om dit te ondervangen, zou er een globaler plan moeten zijn. Dit houdt provinciale bestemmingsplannen in en soms kan dat een nationaal bestemmingsplan inhouden. Dan moet wel worden beslist, wat van provinciaal en nationaal belang is. Dit zal moeten gebeuren in het kader van procedures die in de WRO worden vastgelegd. Naast een verdergaande detaillering of meer globalisering naar boven kan dit ook een verschil in strategische en juridische binding betekenen. De strategische functie is dan vooral zelfbinding plus doorwerkingsorganisatie, terwijl de juridische binding vooral betrekking heeft op anderenbinding. Ruimtelijke planbevoegdheden mogen niet worden misbruikt en moeten goed worden gedefinieerd, zowel qua aspect als qua procedure. De minister gaf over de bevoegdheden van het rijk aan dat hij daarbij dacht aan globale bestemmingsplannen, waarin zaken in grote lijnen worden geregeld die op een lager niveau worden ingevuld. Hij kon zich niet voorstellen dat op nationaal niveau een even gedetailleerde omschrijving gaan ontstaan als op gemeentelijk niveau, met uitzondering van een aantal gebieden. In dit kader noemde hij nationale bestemmingsplannen voor de Noordzee en de Waddenzee. De minister meende dat dit kwam in de richting van een kaderwet.

De minister had begrepen dat de eerdere geuite voorkeur voor een provinciale projectprocedure bij de commissie wat minder sterk aanwezig is. Hij kon zich voorstellen dat instemming met de fundamentele herziening WRO bepaalde consequenties zal hebben voor een aantal bestaande wetten op het terrein van de ruimtelijke ordening. De minister vond de suggestie om de beslissingen over de planschadeprocedures uit de politieke sfeer te halen, een interessante. In antwoord op de vraag wie betaalt, gaf hij als eerste reactie dat dat niet degene zou moeten zijn die het initiatief heeft genomen. Logisch gezien zou degene die profijt heeft, moeten betalen.

De voorzitter van de commissie,
Reitsma

De griffier van de commissie,
De Gier