

Vergaderjaar 2000–2001

27 029

Fundamentele Herziening Wet op de Ruimtelijke Ordening

Nr. 4

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 26 september 2000

De vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer heeft met mij op 28 juni 2000 overleg gevoerd over de discussienota «Fundamentele Herziening Wet op de Ruimtelijke Ordening». Tijdens dat overleg hebben de leden van de commissie mij vragen gesteld die ik in verband met de beperkte duur van die vergadering niet mondeling kon beantwoorden.

In de bijlage bij deze brief heb ik de door de commissieleden gestelde vragen per thema geordend en van een antwoord voorzien.

Tracéwet, Luchtvaartwet en wetsvoorstel rijksprojectenprocedure

De heren Duivesteijn, Van der Staaij en Poppe en mevrouw Van Gent vroegen of bij de fundamentele herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) ook andere ruimtelijk relevante wetten en wetsvoorstellen worden betrokken en wat in dit opzicht mijn ambities zijn. Mevrouw Van Gent en de heren Van der Staaij en Van Middelkoop vroegen mij te verhelderen hoe de onderlinge verhouding is tussen de voorstellen in de discussienota en de wetsvoorstellen tot wijziging van de Tracéwet, de wijziging van de Luchtvaartwet en het wetsvoorstel inzake de rijksprojectenprocedure.

De Tracéwet en de Luchtvaartwet (in de toekomst de Wet luchtvaart) regelen de besluitvorming over de aanleg van hoofdwegen, landelijke railwegen en hoofdvaarwegen, respectievelijk de aanleg en het gebruik van luchtvaartterreinen. Deze wetten bevatten specifiek op de betrokken beleidsterreinen toegesneden besluitvormingsprocedures, waarbij afwegingen ten aanzien van ruimtelijke ordening, milieu en verkeer en vervoer geïntegreerd plaatsvinden. Voor rijksprojecten die niet onder het bereik van deze wetten vallen, is het wetsvoorstel tot wijziging van de WRO in verband met de invoering van een rijksprojectenprocedure op 8 juni jl. bij uw Kamer ingediend (kamerstukken II 1999/2000, 27 178, nrs. 1–2).

In het nader rapport bij het advies van de Raad van State over het wetsvoorstel rijksprojectenprocedure (kamerstukken II 1999/2000, 27 178, A) heb ik aangegeven dat het kabinet ernaar streeft om zowel in de Tracéwet als in de Wet luchtvaart zoveel mogelijk identieke procedures op te nemen voor de coördinatie van besluiten die nodig zijn voor de uitvoering van een project. Aldus worden de procedures in de Tracéwet en de rijksprojectenprocedure gestroomlijnd en op elkaar afgestemd. Het zal hierdoor ook eenvoudiger worden om projecten gecombineerd uit te voeren. Uiteindelijk zouden de coördinatieprocedures voor de uitvoeringsbesluiten kunnen worden geïntegreerd in één wet.

In de discussienota en in het nader rapport bij het wetsvoorstel rijksprojectenprocedure heeft het kabinet aangegeven dat – uit een oogpunt van inzichtelijkheid en eenvoud van wetgeving – op langere termijn kan worden overwogen de ruimtelijke besluitvorming over alle rijksprojecten, ongeacht het beleidsterrein, in één wettelijke regeling onder te brengen. Het werd evenwel ongewenst geacht de fundamentele herziening van de WRO te belasten met een dergelijke wetgevingsoperatie, die technisch bijzonder ingrijpend is en waarvoor uit beleidsmatig oogpunt geen directe aanleiding is. In dit standpunt is geen verandering gekomen. Bij de uitwerking van de nieuwe WRO zal ik natuurlijk nauwlettend toezien op een goede onderlinge samenhang met de voorliggende wetsvoorstellen. Of de WRO in de toekomst een algemene kaderwet moet worden of dat een verdere integratie van andere ruimtelijk relevante wetten moet plaatsvinden, zijn vragen die bij deze herziening van de WRO niet aan de orde zijn. Een belemmering voor een dergelijke ontwikkeling is de voorgenomen herziening echter niet.

Ten aanzien van de planning merk ik op dat in het regeerakkoord prioriteit is toegekend aan het wetsvoorstel rijksprojectenprocedure. De regering acht het van belang dat dit wetsvoorstel nog tijdens deze kabinetsperiode het Staatsblad bereikt.

Ik streef ernaar het wetsvoorstel tot fundamentele herziening van de WRO vóór het kerstreces van 2001 bij de Tweede Kamer in te dienen, zodat een eerste behandeling nog in deze kabinetsperiode kan plaatsvinden. Dit in antwoord op de vraag van de heer Poppe binnen welke tijdsperiode de beoogde wijziging van de WRO wordt gerealiseerd.

De vraag van mevrouw Van Gent wat de invoering van de rijksprojectenprocedure toevoegt aan het huidige «nimby»-instrumentarium van de WRO, de Tracéwet en de Luchtvaartwet, past beter in het kader van de parlementaire behandeling van het desbetreffende wetsvoorstel. Maar in algemene zin geldt, dat bij een conflict over de gewenste ruimtelijke ontwikkelingsrichting de mogelijkheid moet bestaan om de doorwerking van rijksbeleid of provinciaal beleid in gemeentelijke plannen af te dwingen. De WRO kent op dit moment daarvoor de aanwijzing, het vervangingsbesluit en de «nimby»-regeling.

De aanwijzing en «nimby»-regeling zijn instrumenten die het sluitstuk vormen van de traditionele doorwerking, waarbij in beginsel de andere overheden verantwoordelijk zijn voor de uitwerking en uitvoering van het rijks- en provinciaal beleid. Deze instrumenten kunnen daarom pas worden ingezet indien zich bij de doorwerking conflicten tussen overheden voordoen. Ze worden in de praktijk terughoudend gebruikt, omdat ze in de Nederlandse bestuurscultuur als een *ultimum remedium* worden beschouwd. Bovendien vraagt het gebruik van deze bevoegdheden een grote bestuurlijke en politieke inspanning. Voor de inzet van het «nimby»-instrument geldt voorts het wettelijk vastgelegde criterium dat de besluitvorming over een voorgenomen project moet zijn vastgelopen. De rijksprojectenprocedure reikt in dit opzicht een effectiever instrumentarium aan. De rijksoverheid heeft met deze procedure de mogelijkheid

scherper te sturen in die gevallen, waarin het Rijk bij de uitvoering zelf de regie en verantwoordelijkheid ter hand moet nemen. Die benadering spoort overigens met het uitgangspunt van de discussienota, dat de beslissende overheidslaag ook zelf een bepalende rol speelt in de ruimtelijke beleidsvoering.

Lex specialis

Mevrouw Verbugt vroeg mij of ik haar opvatting deelde dat voor nationale mega-projecten een «lex specialis» de voorkeur verdient. Ik merk op dat de regering zeer terughoudend staat ten opzichte van bijzondere wetten voor afzonderlijke projecten. Daarom is in het kabinetsstandpunt Besluiten grote projecten (kamerstukken II, 1995/96, 24 690, nr. 1) en in het regeerakkoord de voorbereiding aangekondigd van een generieke wettelijke regeling voor een rijksprojectenprocedure. Deze regeling schept samen met de voor deelterreinen generiek werkende besluitvormingsprocedures (Tracéwet, Luchtvaartwet, Ontgrondingenwet, en dergelijke) een bouwwerk van procedures, dat voor bestuur en burgers meer duidelijkheid, rechtszekerheid en snelheid biedt dan een «lex specialis» per project.

Ik verwacht dat met de in de discussienota opgenomen voorstellen tot verbetering van de huidige WRO de procedurele noodzaak van aparte wetten nog verder zal verminderen.

Grondbeleid

Mevrouw Van Gent en de heer Poppe hebben mij gevraagd of het grondbeleid bij de fundamentele herziening van de WRO wordt betrokken. Zoals ik reeds tijdens het Algemeen Overleg heb opgemerkt, is het niet mijn ambitie allerlei opvattingen over een andere grondpolitiek in deze herziening mee te nemen. Voorzover de besluitvorming over het grondbeleid leidt tot wijziging van het wettelijk instrumentarium, zal daarvoor een separaat wetgevingstraject worden doorlopen. Ik zal erop toezien dat reeds in het stadium van ideevorming een goede afstemming tussen beide wetgevingstrajecten plaatsvindt.

Eén van de in het oog lopende afstemmingspunten – de heer Poppe wees daar terecht op – betreft het voorkeursrecht, dat thans vooral is gekoppeld aan gemeentelijke planfiguren ingevolge de WRO. Bij een eventuele introductie van nieuwe rijks- en provinciale bevoegdheden op het gebied van planvorming en projectbesluitvorming zullen ook verbeterde implementatiemogelijkheden, via een aanpassing van het grondbeleidsinstrumentarium, in beschouwing worden genomen. De suggesties van de heer Poppe zullen daarbij worden betrokken, evenals de resultaten van het evaluatieonderzoek naar de werking van de huidige Wet voorkeursrecht gemeenten, dat ik onlangs aan de Kamer heb gezonden.

Omgevingsbeleid

Mevrouw Ravestein vroeg naar de relatie tussen het RO-beleid en het leefomgevingsbeleid en op welke wijze die relatie in het komende wetgevingstraject tot uitdrukking komt. Ook de heer Van Middelkoop legde een relatie tussen het ruimtelijk beleid, zoals thans in de WRO vormgegeven, en andere planvormen, die naar zijn oordeel een gevaar van stapeling en versnippering inhouden. Hij vroeg of het mogelijk was verschillende aspecten van de fysieke leefomgeving zoveel mogelijk in één integraal omgevingsplan op te nemen.

Ik stel vast dat het ruimtelijke-orderingsbeleid sterk verbonden is met leefbaarheid, duurzaamheid en milieu. Op alle overheidsniveaus worden deze thema's steeds meer integraal aangepakt. Ik wijs als voorbeeld op de ontwikkeling van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) en

de experimenten in de ROM-gebieden. Ook op provinciaal niveau wordt op verschillende wijzen ervaring opgedaan met provinciale omgevingsplannen. In het komende wetgevingstraject streef ik ernaar daarbij bestaande procedurele belemmeringen weg te nemen. In het naar de Kamer gezonden onderzoek «Bouwstenen voor een nieuwe ruimtelijke ordening», onderdeel I, par. 4.3, zijn overigens wel juridische aandachtspunten neergelegd die nog om een antwoord vragen. Ook de nota over toekomst van de Wet milieubeheer, die ik de Kamer in het najaar 2000 zal toezenden, zal bij dit onderdeel van de fundamentele herziening van de WRO betrokken worden. Tenslotte merk ik nog op dat er een relatie ligt met het MDW-advies «Harmonisatie planprocedures» van de commissie onder voorzitterschap van prof. mr. P.J.J. van Buuren, dat onlangs is afgerond. Het kabinetsstandpunt over dit advies zal een dezer dagen aan uw Kamer worden aangeboden.

Publiek-private samenwerking

Mevrouw Verbugt vroeg nader onderzoek te laten verrichten naar de voor- en nadelen van een regeling voor publiek-private samenwerking in de WRO.

Er is inmiddels onderzoek verricht door de Universiteit van Amsterdam. De conclusie van dit bestuurskundig onderzoek luidt, dat er geen duidelijke noodzaak voor (wettelijke) regulering is. Indien wel gekozen zou worden voor enige vorm van regulering, dan zou meer ruimte moeten worden gegeven voor wat de onderzoekers «flexibel bestuur» noemen. Als verdergaande optie noemen de onderzoekers het scheppen van de mogelijkheid om een «publiek-privaat orgaan» op te richten. Een dergelijk orgaan zou bindende besluiten moeten kunnen nemen waartegen rechtsbescherming openstaat, met uitsluiting van de reguliere besluitvorming en rechtsbescherming.

Deze onderzoeksresultaten zijn zeer recent beschikbaar gekomen. Over de gepresenteerde conclusies heb ik mij daarom nog geen definitief oordeel kunnen vormen. Het onderzoeksrapport zal u binnenkort worden toegezonden.

Algemene wet bestuursrecht

De heer Van der Staaij vroeg waarom de WRO op onderdelen afwijkt van de Algemene wet bestuursrecht. Ten aanzien daarvan merk ik op dat de WRO sinds 1994 voor een belangrijk deel in overeenstemming is gebracht met de Awb. Op specifieke onderdelen heeft die aanpassing echter nog geen gepaste vorm gekregen. De verklaring daarvoor is onder meer gelegen in het feit dat nog onopgeloste vragen bestonden over de verhouding tussen het begrip «besluit» van de Awb en de planvormen van de WRO. Bovendien zouden bepaalde aanpassingen in de WRO-procedures inhoudelijke consequenties hebben voor de ruimtelijke-ordeningspraktijk. Met de wetwijziging van de WRO, die op 3 april 2000 in werking is getreden, is eerstgenoemd probleem voor een deel opgelost.

Het advies van de VROM-raad beschrijft diverse elementen in de WRO die bij nader inzien meer in overeenstemming zouden kunnen worden gebracht met de Awb. Uitdrukkelijk wordt daarbij een uitzondering gemaakt voor de zogenaamde *actio popularis*. Verwijzend naar het in mijn opdracht verrichte onderzoek door het Centrum voor Omgevingsrecht en Beleid van de Rijksuniversiteit van Utrecht (juni 1999), komt de VROM-raad tot de conclusie dat de *actio popularis* in de WRO gehandhaafd dient te worden. Een afschaffing daarvan zou nauwelijks tot lastenverlichting leiden en bovendien zouden er allerlei lastige ontvankelijkheidsvraagstukken ontstaan. Zoals u wellicht bekend is, bevat de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel rijksprojectenprocedure een uitgebreide

uiteenzetting van de gronden op basis waarvan de regering van mening is dat er voor wat betreft dat wetsvoorstel voorshands voldoende reden bestaat om de *actio popularis* te handhaven. In antwoord op de vraag van mevrouw Ravestein verwijs ik dan ook naar dat wetsvoorstel (kamerstukken II 1999–2000, 27 178, nr. 3, blz. 22/23).

Ik merk overigens op dat een verdere aanpassing van de WRO aan de Awb niet een louter juridische exercitie is. Die aanpassing heeft veel inhoudelijke consequenties. In zijn advies heeft de VROM-raad verschillende elementen genoemd waar de WRO zou moeten blijven afwijken van de Awb (zie pag. 100–101 van dat advies). In deel I van de studie «Bouwen voor een nieuwe WRO» wordt die problematiek eveneens uitvoerig beschreven. Onverminderd mijn streven om bij de nieuwe WRO een hoge mate van «Awb-conformiteit» te bereiken, wil ik telkens afwegen tot hoever die overeenstemming moet gaan.

Vijfde Nota RO

De heer Van Middelkoop vroeg de relatie te verduidelijken tussen de fundamentele herziening van de WRO en de pkb Vijfde Nota RO. Ook de heer Duivesteijn wees op deze relatie. Zoals tijdens het Algemeen Overleg door mij al is gezegd, is het niet mijn ambitie de voorstellen met betrekking tot de fundamentele herziening van de WRO strikt te koppelen aan mijn opvattingen over het ruimtelijk beleid. Dat zou immers gelegenheids-wetgeving zijn. Voor de totstandkoming van de Vijfde Nota is het huidige wettelijke kader maatgevend. Voor de implementatie van het nationaal ruimtelijk beleid zal de herziene WRO wél van belang zijn. De wettelijke instrumenten die worden ontwikkeld met de fundamentele herziening moeten uiteraard ook kunnen bijdragen aan de uitvoering van de Vijfde Nota.

Centralisatie versus decentralisatie

De heer Van der Staaij constateerde een groot spanningsveld tussen de waardering voor het gemeentelijk bestemmingsplan en het zetten van nieuwe stappen op weg naar verdere centralisatie van bevoegdheden op het terrein van de ruimtelijk relevante besluitvorming. In de herziening van de WRO zou volgens hem een fundamentele afweging van het vraagstuk centralisatie versus decentralisatie een cruciale plaats moeten innemen. Ook in verschillende reacties van buiten de Kamer speelt dit thema een belangrijke rol. Bij de vormgeving van de nieuwe wet zal dit inderdaad een uitdrukkelijk aandachtspunt zijn en zal gezocht worden naar een goed evenwicht.

Concrete beleidsbeslissingen en rijks- en provinciale bestemmingsplannen

De heer Van der Staaij vroeg de meerwaarde van een rijks- of provinciaal bestemmingsplan ten opzichte van een *concrete beleidsbeslissing plus* te verduidelijken. Kan de integrale belangenafweging, zoals die vorm krijgt in het gemeentelijke bestemmingsplan, in de praktijk wel op rijks- of provinciaal niveau worden gemaakt? Is er aandacht geweest voor alternatieven die meer recht doen aan de positie van gemeenten?

Het belangrijkste verschil tussen het instrument van de concrete beleidsbeslissing en het instrument van het rijks- of provinciaal bestemmingsplan is de vraag wie verantwoordelijk is voor de regie ten aanzien van een bepaald ruimtelijk vraagstuk en de daaraan verbonden procedurele aspecten. Bij een zogenaamde *concrete beleidsbeslissing plus* – zoals in de discussienota wordt voorgesteld – zou de gemeente verplicht worden

gesteld een beleidsbeslissing binnen een in een pkb of streekplan voorgescreven termijn in het bestemmingsplan te verwerken. Zo'n termijnstelling aan de doorwerking van de concrete beleidsbeslissing kent de WRO thans nog niet. Aan de gemeente wordt dan de opdracht gegeven binnen een bepaalde termijn medewerking te verlenen aan de invulling en juridische verankering van het beleid van het Rijk en/of de provincie. Voor de gemeente biedt dit het voordeel dat binnen de marges van de concrete beleidsbeslissing een eigen ruimtelijke invulling aan deze opdracht kan worden gegeven.

In sommige gevallen kan het echter veel duidelijker zijn dat het Rijk of de provincie van meet af aan ten volle de eigen verantwoordelijkheid neemt en de gemeente niet belast met de totstandkoming van een vaak voor die gemeente onwelgevallig bestemmingsplan. Overigens wil ik er nog eens op wijzen dat tegen een consequent «tegenstribbelende» gemeente thans het meer indirecte instrument van de aanwijzing ingezet kan worden, waarbij in uiterste instantie het Rijk of de provincie zelf overeenkomstig artikel 38 WRO het bestemmingsplan moet vaststellen. In de door mij voorgestane systematiek neemt het Rijk, respectievelijk de provincie, vanaf het begin de regie in handen. Op deze wijze blijft duidelijk welk bestuursorgaan waarvoor verantwoordelijkheid neemt en kunnen burgers zich in hun bezwaren ook rechtstreeks richten tot dat bestuursorgaan. Daarbij dient de gemeente bij de totstandkomingsprocedure van het bestemmingsplan wel een eigenstandige positie te krijgen om haar op lokaal niveau afgewogen belangen te kunnen inbrengen, zodat die in de integrale belangenafweging van Rijk of provincie kunnen worden betrokken.

Aan een rijks- of provinciaal bestemmingsplan kunnen veel haken en ogen zitten, onder meer ten aanzien van de kennis en menskracht op die overheidsniveaus, zo stelde de heer Van der Staaij.

Zoals ook in de discussienota is gesteld, onderken ik dat aan de toepassing van het instrument van een rijks- of provinciaal bestemmingsplan praktische gevolgen zijn verbonden. Ik acht die evenwel niet van zodanige aard dat om die reden zou moeten worden afgezien van het wettelijk regelen van dit instrument. Ook bij een aanwijzing en bij de toepassing van de Tracéwet, de Luchtvaartwet en bij de toekomstige rijksprojecten-procedure zal door het Rijk menskracht worden ingezet om op het detaileringsniveau van het bestemmingsplan met kennis van zaken het werk te verrichten.

Onderscheid strategisch beleid en juridische binding

Zowel mevrouw Verbugt als de heren Van Wijmen en Van der Staaij wezen op de twijfels van diverse commentatoren over de splitsing tussen strategisch beleid en juridische bindend beleid en ook mevrouw Van Gent en de heer Van Middelkoop hadden hierover vragen. De twijfels van verschillende kanten ten aanzien van het voorstel in de discussienota voor een splitsing tussen strategisch beleid/juridisch bindend beleid zijn mij bekend en zijn een aandachtspunt bij de verdere uitwerking van het wetsvoorstel. Ook de aanbevelingen van de werkgroep Duivesteijn in het rapport «Notie van Ruimte» zullen bij deze uitwerking nadrukkelijk worden betrokken.

Doorwerking en vermindering toezichtsrelaties

Naar aanleiding van de vraag van mevrouw Verbugt of bij het toezicht op gemeente volstaan kan worden met één toezichthouder, nl. de provincie, merk ik op dat de uiteindelijke keuze in deze afhangt van de keuzes die bij de fundamentele herziening van de WRO ten aanzien van het totale

ruimtelijke-orderingsstelsel en de rol van de provincie daarin worden gemaakt. In antwoord op de desbetreffende vraag van de heer Van Middelkoop merk ik op dat indien de toezichtsrol geheel bij provincie komt te liggen, de WRO de garantie moet bieden dat het streekplan voldoende geschikt is om als Rijk adequaat te kunnen toezien op het doen en laten van de provincie.

Bestemmingsplannen

Mevrouw Verbugt vroeg naar mijn mening over het voorstel van de VROM-raad om niet alleen op rijks- en provinciaal niveau, maar ook op lokaal niveau indicatieve plannen te scheiden van plannen met rechtsgevolgen. Ook de heer Van Middelkoop vroeg naar mijn reactie op de verplichting tot het opstellen van een strategisch ruimtelijk plan voor het hele grondgebied van de gemeente, aangevuld met een selectieve bestemmingsplanverplichting en een beheersverordening.

Ik heb niet gekozen om voor het gehele grondgebied van een gemeente het structuurplan verplicht te stellen. Ik wijs in dit verband op de discussie die wij hebben gevoerd bij de gemeentelijke projectprocedure in het kader van de totstandkoming van de recente wijziging van de WRO (Stb. 1999, 302; in werking getreden 3 april 2000). In de lijn van de eerdere discussie met de Kamer acht ik het gewenst het bestemmingsplan als bindend sluitstuk van alle ruimtelijke plannen aan te merken. De meerwaarde van de door de VROM-raad geopteerde regeling kan ik niet onderkennen. Vooral voor de burger levert het een nogal complex stelsel op. Want naast het verplichte structuurplan moeten ook nog voor het gehele grondgebied verschillende bestemmingsregelingen (bestemmingsplan of beheersverordening) worden vastgesteld.

Wel wil ik in antwoord op de desbetreffende vraag van de heer Van Middelkoop in het komende wetgevingstraject bezien in hoeverre de toekomstige regeling van het bestemmingsplan zo vorm kan krijgen, dat de door de VROM-raad beschreven voordelen van een beheersverordening ook in een bestemmingsplan tot uitdrukking kunnen komen. Daarin zou mogelijk ook de leefmilieuverordening van de Wet stads- en dorpsvernieuwing kunnen opgaan.

Ik heb tijdens het Algemeen Overleg geconstateerd dat er binnen de Kamer een breed draagvlak bestaat voor het verplicht stellen van het bestemmingsplan voor het gehele grondgebied van de gemeenten. Vanzelfsprekend zijn daaraan financiële en organisatorische consequenties verbonden. Daarbij komt logischerwijze ook het punt van actualisering van reeds bestaande bestemmingsplannen voor de bebouwde kom aan de orde. In het kader van de voorbereiding van het wetsvoorstel wil ik samen met provincies en gemeenten nagaan hoe dit het best kan worden bereikt.

In antwoord op de vragen van de leden Van Middelkoop en Poppe hoe ik denk over een stimuleringsprogramma voor het herzien van verouderde bestemmingsplannen voor de bebouwde kom, herhaal ik de stellingname in de discussienota dat gemeenten moeten worden aangespoord hun bestemmingsplannen «bij de tijd te houden». In algemene zin onderschrijf ik uiteraard het idee dat financiële stimulansen een middel kunnen zijn om het beoogde doel te realiseren. Ik merk evenwel op, dat in de jaarlijkse uitkering die de gemeenten uit het Gemeentefonds ontvangen reeds de taakcomponent ruimtelijke ordening is verdisconteerd. Alleen een extra door mij gewenste inspanning – bijvoorbeeld om de *remweg* van vigerend ruimtelijk beleid te bekorten – zou een reden kunnen zijn een derge-

lijk stimuleringsprogramma te overwegen. In het kader van de Vijfde Nota kom ik op de eventuele beleidsmatige noodzaak daarvan terug. Overigens merk ik op dat uw Kamer met mij van mening is dat in het wetgevingstraject naast uitnodigende ook meer dwingende prikkels voor het actualiseren van bestemmingsplannen zullen moeten worden gezien. Het derde deel van het onderzoeksrapport «Bouwstenen voor een nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening», met als titel «Bestemmingsplannen; drie deelaspecten», bevestigt de noodzaak van dergelijke opties. Bij de behandeling als wetsvoorstel van de recente wijziging van de WRO heeft tenslotte de Eerste Kamer de wens geuit om sancties op te kunnen leggen ingeval een gemeente geen prioriteit geeft aan het actualiseren van bestemmingsplannen.

De heer Van der Staaij vroeg of veel voorkomende bepalingen in bestemmingsplannen, zoals het verbod om te handelen in strijd met bepalingen van het bestemmingsplan, in de WRO zelf kunnen worden vastgelegd, zodat deze niet iedere keer opnieuw in een bestemmingsplan hoeven te worden opgenomen.

Van meerdere zijden hebben mij voorstellen bereikt voor een inhoudelijke verbetering van de artikelen in de WRO en het Bro 1985 die betrekking hebben op het bestemmingsplan. Naast de suggestie die in de vraag van de heer Van der Staaij ligt besloten, wordt ondermeer gewezen op veel voorkomende vrijstellingsbepalingen en overgangsrechtelijke bepalingen. Die voorstellen spreken mij aan. Ik wil daarbij de kanttekening maken dat een regeling van deze aspecten in de wet niet eenvoudig is. Een verstar- ring van de regeling moet daarbij worden voorkomen. Ik zal bezien hoe die uitwerking het best gestalte kan krijgen. Daarbij denk ik vooralsnog aan bepalingen van regelend recht, zodat gemeenten daarvan desgewenst kunnen afwijken.

Mevrouw Verbugt vroeg een nadere toelichting op het voorstel uit de discussienota om onbenutte bouwbestemmingen of -titels te laten vervallen. Heeft dat geen nadelige gevolgen, bijvoorbeeld als extra impuls om te bouwen of het ontstaan van planschadeclaims? Zij vroeg zich af of het beoogde effect ook kan worden bereikt door een aangescherpte actualiseringsplicht voor gemeenten.

De gedachte achter dit voorstel uit de discussienota is het bekorten van de remweg van oud beleid ten gunste van nieuw beleid. Aan bouw- bestemmingen wordt dan een tijdsbepaling verbonden, zodat die bestem- mingen – indien zij niet benut zijn binnen een vooraf aangegeven periode van bijvoorbeeld vijf of tien jaar – van rechtswege komen te vervallen zonder dat daar een schadeclaim aan kan worden ontleend. Op deze wijze worden gemeenten en belanghebbenden gestimuleerd het bestemmings- plan bij de tijd te houden. Bovendien hoeft dan bij nieuw ruimtelijk beleid van Rijk of provincie niet steeds rekening te worden gehouden met bestaande bouwtitels die tot in lengte van jaren rechtskracht behouden. Bij het louter actualiseren van bestemmingsplannen is het nu aan de gemeente om telkens opnieuw af te wegen of een bestaande bouwtitel dient te worden gecontinueerd. Daarbij speelt de dreiging van schade- claims ontegenzeggelijk een rol. In mijn voorstel wordt die situatie omge- draaid en krijgt de gemeente de haar toekomstige vrijheid het meest gewenste ruimtelijk beleid opnieuw af te wegen. Dat daar een extra impuls om te bouwen vanuit gaat zodra een bestemmingsplan met een bouwbestemming is vastgesteld, zie ik niet als een bezwaar. Immers, dat zal juist in de ogen van de gemeente dan een gewenste ontwikkeling zijn. Met de suggestie van de heer Van Wijmen om daarvoor artikel 50 van de Woningwet aan te passen, zal ik bij de verdere uitwerking van dit voorstel rekening houden.

Handhaving van ruimtelijke regelgeving

Mevrouw Verbugt, mevrouw Van Gent en de heer Poppe wensten een verduidelijking op het sanctiebeleid bij overtredingen van de WRO door de burger.

Ik constateer dat het gemeenten niet altijd lukt om overtredingen van bestemmingsplanvoorschriften op een effectieve manier aan te pakken. Een belangrijke oorzaak is dat de huidige gemeentelijke bevoegdheden niet toereikend zijn, vooral bij overtredingen die ernstige of onomkeerbare gevolgen met zich meebrengen. De voor de gemeente beschikbare instrumenten zijn namelijk uitsluitend gericht op herstel in de oorspronkelijke (rechts)situatie. Alhoewel dit altijd het eerste doel moet zijn bij handhaving door een gemeente, is herstel niet altijd mogelijk. Ook voor overtredingen die zich telkens weer herhalen, zijn de bestaande gemeentelijke instrumenten niet altijd toereikend. Daardoor ontstaan dikwijls voldongen feiten. Een strafrechtelijke vervolging met de mogelijkheid van een substantiële beboeting door de strafrechter, zou hiervoor enig soelaas bieden. Ik voer met mijn ambtgenoot van Justitie overleg over de vraag of overtredingen van bestemmingsplannen als een economisch delict in de zin van de Wet op de economische delicten kunnen worden aangemerkt. In dat geval zou een geldboete kunnen worden opgelegd die gerelateerd kan worden aan het door de overtreder behaalde financiële voordeel. Hierdoor zou op zijn minst een hogere drempel voor potentiële overtreders worden opgeworpen. In het overleg gezien wij ook de mogelijkheid tot een strafrechtelijke transactiebevoegdheid in handen van het bestuur als een nieuw handhavingsinstrument voor het ruimtelijke- ordeningsrecht. Verder ben ik in principe voorstander van de introductie van de bestuurlijke boete voor overtredingen van bestemmingsplannen.

In antwoord op de vraag van de heer Poppe of de inspecties van de ruimtelijke ordening wel voldoende mensen beschikbaar hebben om in de periode tot aan het verschijnen van de nieuwe wet ongewenste ontwikkelingen af te remmen, kan ik meedelen dat de capaciteit voor de specifieke toezichthoudende rol van de inspecties ruimtelijke ordening dit jaar wordt uitgebreid van tien naar vierentwintig formatieplaatsen. In 2001 komen daar nog eens zes plaatsen bij. Met deze verdrievoudiging van de capaciteit ga ik ervan uit dat de toezichthoudende taak van de inspecties op een volwaardige wijze kan worden verricht.

Schadevergoeding

Op de vraag van de leden Van Wijmen en Van der Staaij waarom artikel 49 WRO geen plaats heeft gekregen in de herziening van de WRO, kan ik antwoorden dat ten tijde van het opstellen van de discussienota weliswaar de vraagstukken bij de toepassing van artikel 49 steeds duidelijker werden, maar dat nog onvoldoende duidelijk was welke oplossingsrichtingen zouden moeten worden gekozen. Onderzoek heeft inmiddels meer inzicht gebracht in de kwantitatieve en kwalitatieve aspecten van dit vraagstuk. Het is dan ook mijn voornemen om in het komende wetgevingstraject een verbetering van artikel 49 WRO op te nemen. De door de heer Van Wijmen aangereikte suggesties op dit punt neem ik graag mee.

Ten aanzien van de vraag van mevrouw Van Gent of ik in de WRO een voorziening zou kunnen treffen om planschade te doen vergoeden door bijvoorbeeld een projectontwikkelaar, merk ik op dat dit vraagstuk ook raakvlakken heeft met het bredere dossier van het grondbeleid. Hoewel ik dus van plan ben artikel 49 van de WRO te betrekken in de fundamentele herziening, neig ik ertoe de door mevrouw Van Gent gedane suggestie mee te nemen in het kader van het grondbeleid. Primair is namelijk niet

de vraag aan de orde welke wettelijke basis er dient te zijn voor schadevergoeding, maar welke verhaalsmogelijkheid de overheid heeft die het ruimtelijk plan vaststelt. Hiervóór heb ik reeds aangegeven hoe het dossier van het grondbeleid zich verhoudt tot het wetgevingstraject van de WRO.

Ondergronds bouwen

In antwoord op de vraag van mevrouw Ravestein of ik bereid ben de door haar ingediende motie «ondergronds bouwen» van 29 oktober 1998, waarin wordt gevraagd om een studie naar de ruimtelijke ordening van de ondergrond uit te voeren, over te nemen, verwijs ik naar mijn brief van 16 juli 1999 aan de voorzitter van de Tweede Kamer. Een belangrijke herziening van de WRO met het oog op het uitbouwen van het ondergronds ruimtegebruik blijkt niet nodig. Het lijkt wel gewenst om de kennis over de toepassing van de WRO met het oog op ondergronds ruimtegebruik beter te verspreiden. Hiervoor heb ik al een beroep gedaan op het Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. P. Pronk