

Vergaderjaar 2001–2002

27 029

Fundamentele Herziening Wet op de Ruimtelijke Ordening

Nr. 6

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 10 december 2001

De vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer¹ heeft op 13 november 2001 overleg gevoerd met minister Pronk van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer over:

- **het voorontwerp fundamentele herziening WRO (27 029, nr. 5);**
- **brief van 8 november 2001 inzake de reacties op het voorontwerp Wet ruimtelijke ordening (VROM-2001-1108).**

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Depla** (PvdA) wijst erop dat de evaluatie van de Vierde nota, opgenomen in Een notie van ruimte, en de jaarlijkse Balans ruimtelijke kwaliteit laten zien dat in de ruimtelijke ordening het motto «ieder voor zich» niet het gewenste resultaat oplevert. Mede daarom valt het voorontwerp fundamentele herziening WRO (Wet op de ruimtelijke ordening) in goede aarde. Het is bovendien positief dat de Kamer zijn rol bij het sturen op hoofdlijnen reeds bij het begin van het wetgevingstraject kan vervullen.

Een grotere rol voor structuurvisies op landelijk, provinciaal en lokaal niveau dwingt de bestuurders om samen met belanghebbenden te komen tot een gedragen visie over de gewenste inrichting van een gebied. Het dwingt bovendien de politiek om afscheid te nemen van ad-hocplanologie. Het ontwikkelen van een beeld van ruimtelijke ontwikkeling is immers een voorwaarde voor succesvolle planologie. In dit licht moet de structuurvisie gezien worden als inspiratie voor overheden, burgers en private partijen om een bijdrage te leveren aan een toekomstvisie. Elke overheidslaag, wellicht inclusief de netwerksteden, zou dan ook verplicht moeten worden om een structuurvisie te vervaardigen. Het streven naar vormvrijheid kan daarbij voorkomen dat onder het dogma van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid de jurisprudentie alles dichttimert op dit vlak.

Ook de versterking van de doorwerking van rijks- en provinciaal beleid verdient volgens de heer Depla steun. Doel moet zijn om een beperkt aantal heldere kaders en opdrachten mee te geven, vastgelegd in een programma van eisen. Onder meer de instructies zijn hierbij goede instrumenten, mede met het oog op de enkele jaren geleden uitgekomen kaart

¹ Samenstelling:

Leden: Witteveen-Hevinga (PvdA), Van Middelkoop (ChristenUnie), Feenstra (PvdA), Verbugt (VVD), Poppe (SP), Duivesteijn (PvdA), Augusteijn-Esser (D66), Klein Molekamp (VVD), Hofstra (VVD), ondervoorzitter, Th.A.M. Meijer (CDA), voorzitter, Luchtenveld (VVD), Van Wijmen (CDA), Kortram (PvdA), Ravestein (D66), Van der Steenhoven (GroenLinks), Van Gent (GroenLinks), Rietkerk (CDA), Oplaat (VVD), Van der Staaij (SGP), Schoenmakers (PvdA), Waalkens (PvdA), Udo (VVD), Mosterd (CDA), Ten Hoopen (CDA) en Depla (PvdA).

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

van Nederland, getiteld De stafkaart van de planologische burgeroorlog. Een en ander neemt niet weg dat terughoudendheid betracht moet worden met wat van rijks- en provinciaal niveau wordt meegegeven. In het voorontwerp wordt dan ook afscheid genomen van de toetsende bevoegdheid van de provincie op dit vlak, wat de verantwoordelijkheid van de gemeenten vergroot.

De heer Depla vindt het goed dat het voorontwerp aansluit bij een systeem van subsidiariteit of variabele bevoegdheidsverdeling. Veel vraagstukken passen qua schaal immers niet bij een gemeente, maar moeten op een grotere schaal opgelost worden. Wellicht kan dit punt ook een praktische oplossing bieden op het vlak van de principiële discussie over de kaderwetgebieden.

Veel ruimtelijk beleid valt tegen bij gebrek aan koppeling van ontwikkelingsfondsen aan ruimtelijke plannen, oftewel sectorwetgeving aan geldstromen vanuit de sectordepartementen. De koppeling tussen planvorming, uitvoeringsprogrammering en financiering moet worden versterkt, parallel aan de ISV-wetgeving (Intergemeentelijk samenwerkingsverband). Wat vindt de minister van het idee, het structuurplan als het centrale visiedocument te zien voor sectorale financiering voor verkeer en vervoer en ISV?

De heer Depla is positief over de versterking van de ontwikkelingsplanologie in samenhang met de toelatingsplanologie, zoals te zien in de rijks- en provinciale projectprocedure. Op lokaal niveau wordt de projectprocedure afgeschaft ten gunste van het bestemmingsplan. Het is goed dat de ad-hocplanologie middels artikel 19 wordt beperkt, alhoewel dit artikel bestuurders de ruimte kan geven om naar de burgers te luisteren buiten de bestemmingsplanprocedure om. Kan de ontwikkelfunctie echter voldoende tot haar recht komen in het bestemmingsplan? Dat plan mist immers de uitvoeringsmodule van de projectvergunning en de gecoördineerde vergunningverlening. Vraagt een bestemmingsplan, vooral van belang in het licht van de beheersfunctie en de rechtszekerheid van burgers, niet om te veel details op het moment van de start van de ontwikkeling van een project? Zal de in het voorontwerp geschetste versnelling van de bestemmingsplanprocedure in de praktijk werken? De procedure bij de Raad van State moet hiervoor teruggebracht worden naar zes maanden. Wat kost dat aan juridische capaciteit en geld? Wat vindt de minister van de gedachte van de VROM-raad, om van de structuurvisie afwijkende bestemmingsplannen een wijzigingsprocedure te laten volgen analoog aan die bij de rijksprojectenprocedure?

Het wetsontwerp maakt een einde aan de pijplijnplanologie door de verplichting bestemmingsplannen om de tien jaar te vernieuwen. Ruim 23 000 van de 40 000 bestemmingsplannen zijn dan ook ouder dan tien jaar. In de overgangsperiode naar actuele bestemmingsplannen moet overigens rekening gehouden worden met het vele werk dat hierdoor ontstaat. Oude bestemmingsplannen bevatten bouwtitels die het publiek domein kunnen aantasten. De jarenlang onbenut gebleven bouwtitels moeten daarnaast worden afgekocht met een schadevergoeding. De hiermee gemoeide kosten kunnen realisering van plannen met brede maatschappelijke steun blokkeren. Ook bouwtitels moeten dan ook beperkt worden tot een duur van tien jaar.

De heer Depla wijst erop dat een deel van het milieubeleid via instructies zal plaatsvinden. Hoe groot is daarbij het risico op grotere schadevergoeding omdat meer mensen in hun groei beperkt worden door het milieubeleid? Tevens is duidelijk dat de ruimtelijke ordening te veel bestuurlijk en te weinig maatschappelijk georiënteerd is. De burger moet meer centraal staan bij de inrichting van de omgeving. Het recht van initiatief voor burgers en private partijen inzake wijziging van het bestemmingsplan wordt daarom gesteund. Het gebruik van visieplanologie in plaats van gejuridificeerde ad-hocplanologie versterkt eveneens de positie van de burger. Waarom wordt er met het oog hierop niet toegewerkt naar een

bestemmingsplan per gemeente, digitaal bijgehouden en raadpleegbaar, juridisch «up to date» gehouden door wijzigingsplannen? Uniforme bepalingen maken immers dat de inzichtelijkheid van rechten en plichten van de burgers groter wordt.

De heer Depla is van mening dat er een einde moet komen aan de «hufte-righeid» bij het gebruik van het publieke domein. In het buitengebied en in de stad hebben de brutalen immers de halve wereld. Bovendien worden overtreders zelden verplicht alles in de oude staat terug te brengen. Het is goed dat de minister poogt, in het ontwerp een en ander te regelen. Het advies inzake ten onrechte verleende vergunningen op basis van de WRO maakt echter duidelijk dat het opengelaten artikel 6.7 in het voorontwerp niet nodig is. In deze nieuw wet is het van belang om, in analogie met de herziening van de Wet milieubeheer, een experimenteer-artikel op te nemen om de ontwikkeling van een en ander te stimuleren. Het is terecht dat het Rijk een tweedelijnstoezicht gaat uitvoeren. De provincies hebben de mogelijkheid om instructies te geven. Dat betekent dat de provincies bij de inspectie aan moeten kloppen, opdat er gelet wordt op de instructies die de provincies uitgeven. Tevens zal een eind gemaakt moeten worden aan de implicaties van het arrest-Weerselo, zodat de provincies de rechter kunnen inschakelen als hun belangen in het geding zijn.

De heer **Van Wijmen** (CDA) vindt het voorontwerp een belangrijke stap. Meer in het algemeen is het van belang dat bij de ruimtelijke ordening naast belangen ook waarden een rol spelen in het denken hierover. Het gaat dan om waarden zoals natuur, klimaat, milieu en landschap en cultuur, cultuurhistorie, landschapshistorie en monumentenzorg. In theoretisch en thematisch opzicht moet dan ook een evenwicht worden gevonden tussen waarden en belangen. De huidige wet is min of meer een lappendeken, zoals ook het bestemmingsplan als instrument is uitgehold. Een en ander moet dan ook goed doordacht worden: centraal of decentraal, horizontaal of verticaal, verbods- of gebodsplanologie? De huidige WRO kan gevat worden in de metafoor van een huis: het bestemmingsplan als vloer, het streekplan als verdiepingsvloer, de PKB (planologische kernbeslissing) als dak en instrumenten zoals uitnodigingen en aanwijzingen als muren. In het nieuwe voorstel komt er een bindend bestemmingsplan voor het gehele grondgebied. Er is tevens sprake van nauwere kwaliteitseisen en het bevorderen van de integratie van de leefmilieuverordening en het stadsvernieuwingsplan. Op een aantal fronten is er dus sprake van vooruitgang. De bestemmingsplan-procedure wordt bovendien bekort van 58 weken naar 22 tot 34 weken, door de goedkeuring door de provincie te laten vervallen. Kan een provincie bij de toetsing achteraf echter naar de rechter stappen?

De heer Van Wijmen vindt verkorting van de bestemmingsplanprocedure door het prijsgeven van artikel 19 een belangrijke wijziging. Op deze wijze vervalt immers de projectsgewijze uitholling van de bestemmingsplan-figuur, waardoor de procedure wordt verkort en enorm flexibel wordt. De tegenstand in het veld tegen het wegvallen van artikel 19 is overigens begrijpelijk. Veel bestuurders denken immers zich op deze wijze aan het integrale afwegingskader te kunnen onttrekken.

De provincie krijgt een set aan bevoegdheden op het vlak van structuurvisies, die thema- of gebiedsgericht kunnen zijn, en instructies (te vergelijken met de huidige aanwijzingen). De VNG-suggestie (Vereniging van Nederlandse Gemeenten) om de mogelijkheid van facetbestemmingsplannen te introduceren is daarnaast interessant. Rijk en provincie kunnen bovendien beiden zelf bestemmingsplannen maken. In een vergelijking met de huidige situatie wordt opgemerkt dat «het huis» overeind kan blijven staan. Wel is de vraag of men de structuurvisies, die eigenlijk het streekplan en de PKB vervangen, niet verplicht moet stellen. Hoe denkt de minister hierover? Gemeenten kunnen zich hierop richten bij

bestemmingsplannen en de provincie toetst vervolgens aan de eigen plansystematiek. Daarbij gaat de voorkeur uit naar een goedkeuringsrecht voor de provincie zonder de mogelijkheid van bedenkingen. De provincie is immers van groot belang op dit vlak, omdat zij als het ware een scharnier vormt om de zaak in beweging te houden. Zo is er de milieu-, water- en ruimtelijkeordeningsproblematiek en de landinrichting. Wat vindt de minister hiervan?

Ondanks de waardering voor de handhaving in het algemeen merkt de heer Van Wijmen op dat het concentreren van het toezicht bij de gemeenten, met een tweedelijnstoezicht bij het Rijk, inhoudt dat de provincies hierbij geen rol meer spelen. Ook bij de goedkeuring zijn zij immers in de plannen van de minister nauwelijks meer van belang.

De verplichte periodieke, tienjaarlijkse vaststelling van een bestemmingsplan valt in goede aarde. Belangwekkend is tevens de mogelijkheid dat aan vernietiging van een besluit de consequentie wordt verbonden van herstel van de oorspronkelijke toestand. De getrapte actio popularis is van essentieel belang. Het is dan ook bedroevend dat de minister slechts met de vage notie komt om een koppeling te leggen met de toekomstige gang van zaken rond de actio popularis bij de Wet milieubeheer. Dit instrument kan immers dejuridificerend werken en heeft in de afgelopen jaren de kwaliteit van de ruimtelijke ordening ten positieve beïnvloed.

De heer Van Wijmen acht het compensatiebeginsel buitengewoon belangrijk, mede met het oog op het internationaal verdragsrecht en de Europese regelgeving. Krijgt dit beginsel echter dezelfde graad van hardheid in planologische, financiële, besluitvormende en onteigeningstechnische zin als het instrument van de ingreep? Is hier sprake van een juridische dekking? De mogelijkheid om bepaalde vormen van ruimtegebruik in bepaalde gebieden gepaard te laten gaan met het opleggen van bijzondere plichten, zoals het treffen van maatregelen om te voorkomen dat in het betreffende gebied aanwezige kwaliteiten worden aangetast, is zonder meer prima. Deze actieve beheersrol valt dan ook in goede aarde. Daarnaast is het goed om te zien dat het aanlegvergunningstelsel behouden blijft.

De heer Van Wijmen constateert met genoegen dat de minister inzake de Noordzee een coördinatiebevoegdheid krijgt om structuurvisies vast te stellen voor niet ingedeelde gebieden. Nu men de Waddenzee aan het verprutsen is met windmolens en dergelijke moet de Noordzee behoed worden voor verrommeling. Het water als structurerend principe is van groot belang. In het overleg over artikel 10 BRO (Besluit op de ruimtelijke ordening) is het belang van de waterschappen ingebracht. Deze overheidsorganen hebben immers een categorale functie voor een element dat in de ruimtelijke ordening enorm belangrijk is geworden. De waterschappen moeten zich dan ook vroeg met de watertoets bezig kunnen houden.

De voorziene planschaderegeling stemt niet tot tevredenheid. Tegen de wil van de Kamer in wordt immers in artikel 49 alsnog het normaal maatschappelijk risico ingebracht via een waardevermindering van meer dan 10%. Dit holt artikel 49 uit omdat dergelijke hoge waardeverminderingen nauwelijks voorkomen in de praktijk. Deze rechtspolitieke keuze moet dan ook goed worden doordacht. De termijn van 5 jaar voor het indienen van een aanvraag kan op instemming rekenen, al zijn er schades die objectief pas later kunnen blijken. Dan moet de indiener dat ook kunnen bewijzen. Wellicht kan de minister zijn oog laten gaan over de planschade-procedureregeling in de Monumentenwet uit 1988. Om bagatelschadeclaims te beperken, kan overigens worden overwogen een griffierecht in te voeren.

Mevrouw **Verbugt** (VVD) vindt een debat over een voorontwerp van wet uitzonderlijk, zeker nu het geheel van de inspraak nog niet is verwerkt, de Raad van State nog geen advies heeft uitgebracht en het kabinet nog geen

standpunt heeft ingenomen. Een afgerond oordeel van de VVD-fractie over een en ander zal dan ook pas gegeven kunnen worden bij het wetsvoorstel.

Het terrein van de ruimtelijke ordening is buitengewoon complex, met ingewikkelde procedures die verweven zijn met andere wetgevings-trajecten, die ondoorzichtig zijn en buitengewoon tijdrovend. Daarom moet er een transparant wettelijk kader komen, gericht op duidelijkheid, flexibiliteit, snellere doorlooptijd en behoud van rechtszekerheid. Het voorontwerp verkort de bestemmingsplanprocedure van 58 weken naar 34 weken. De vraag is echter of de vastgestelde doorlooptijd bij de Raad van State in de praktijk wel overeind zal blijven. Is overwogen om de rechter aan een termijn te binden? Tevens is onduidelijk of de Raad van State zich moet beperken tot een rechtmatigheidstoetsing dan wel een volledige toetsing. Het wegvallen van de tussentijdse provinciale toetsing kan immers betekenen dat de Raad van State eerder overgaat tot volledige toetsing op een concrete casus. Dit alles vergroot de kans dat de beoogde tijdwinst alsnog verdampt. Het systeem moet bovendien niet tot gevolg hebben dat overheden elkaar inzake inhoudelijke meningsverschillen voor de rechter treffen.

Mevrouw Verbugt merkt op dat het bestemmingsplan, waarvan enige conserverende werking uitgaat, het enige plan voor de burger is dat juridisch bindend is. Het is daarom van belang dat de afweging terzake bij de gemeente plaatsvindt, de bestuurslaag die het dichtst bij de gemeente staat. Het voorontwerp wekt echter de indruk dat Rijk en provincies meer invloed willen op de samenstelling van bestemmingsplannen, een gevoelig punt voor gemeenten en marktpartijen. Het is duidelijk dat, bijvoorbeeld, bij aanleg van wegen of spoorlijnen adequate besluiten moeten worden genomen. Daarvoor zijn reeds de Tracéwet en de rijksprojectenprocedure aangewezen, door de minister uitgebreid met een provinciale projectenprocedure. Het is dan ook onduidelijk waarom daarnaast aan Rijk en provincie bestemmingsplanbevoegdheid gegeven moet worden. Wat is hiervan de meerwaarde? Ook moet de nog niet zo lang geleden ingevoerde gemeentelijke projectprocedure volgens de minister verdwijnen. Daarover hebben de VNG en de marktpartijen de nodige zorgen geuit. Is met dit alles de flexibiliteit in de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening voldoende gewaarborgd? Wat zijn de anticipatiemogelijkheden? Voorziet de minister bovendien geen lawine aan bestemmingsplanherzieningen in de vorm van postzegelplannen? Dat vergroot toch niet de inzichtelijkheid en bruikbaarheid van het gemeentelijk bestemmingsplan?

In het voorontwerp is sprake van het bevriezen van het afgeven van vergunningen als het bestemmingsplan niet tijdig wordt geactualiseerd. Nalatigheid van het gemeentebestuur kan in dit geval nadelig uitwerken voor burgers en marktpartijen. Is dit wat de minister beoogd? Slaagt een burger of marktpartij er altijd in om de benodigde actualisering bij een gemeente af te dwingen? Inzake ruimtelijke investeringen, bij stadsuitbreiding of -vernieuwing, wordt vaak gekozen voor publiek/private samenwerking. De vraag is echter of de bestemmingsplanprocedure in combinatie met de algemene structuurvisie flexibel genoeg is voor dergelijke gebiedsontwikkeling.

Mevrouw Verbugt constateert dat het voorontwerp de bevoegdheid introduceert tot het geven van instructies aan de lagere overheid. Bevordering van doorwerking is prima. Het is bovendien winst dat gekozen wordt voor één figuur in plaats van de huidige, verschillende en ongelijksoortige figuren. De keuze voor de instructie introduceert echter een nieuwe taakverdeling. Maakt de minister de zaak niet nodeloos ingewikkeld door de provincie in de toekomst twee verschillende instructiebevoegdheden te geven, een algemene bevoegdheid voor provinciale staten en een specifieke bevoegdheid voor gedeputeerde staten? Heeft de minister over-

wogen om deze twee bevoegdheden samen te voegen en deze te koppelen aan een structuurvisie?

Het tweedelijns toezicht op de gemeentelijke handhaving ligt in het voorontwerp bijna geheel bij het Rijk. De provincies hebben echter in de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening een duidelijke planningstaak, in dit geval zonder de juridische mogelijkheid om zich te mengen in de feitelijke handhaving. Een onwillige gemeente heeft daarmee de mogelijkheid om een provinciale instructie naast zich neer te leggen en over te gaan tot een gedoogbeleid. Het Weerselo-arrest heeft dan ook niet geleid tot reparatie, maar tot taakverlegging. Een nadere bezinning op de positie van de provincie in het tweedelijns toezicht is dan ook gewenst. Ook is de relatie tussen de kaderwetgebieden en de provincies onduidelijk omdat een heldere taakverdeling ontbreekt.

Mevrouw Verbugt geeft aan zich verschillende malen uitgesproken te hebben voor een watertoets. In het voorontwerp is het verplichte vooroverleg tussen de gemeente en het waterschap geschrapt. Hoe ziet de minister de betrokkenheid van de waterbeheerder bij het totstandkomen van bestemmingsplannen en structuurvisies onder de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening?

Mevrouw **Van Gent** (GroenLinks) stelt de vroege betrokkenheid van de Kamer op prijs. Met de nieuwe, noodzakelijke Wet op de ruimtelijke ordening moet dan ook een einde komen aan de «alles moet kunnen»-cultuur en de verrommeling. Waarden en normen moeten ondergebracht worden in heldere regelgeving. De ruimtelijke ontwikkeling moet neergelegd worden in adequate regelgeving. Daarbij moet vooral de vraag beantwoord worden wat centraal en wat decentraal geregeld moet worden. Het voorontwerp bevat echter een aantal stevige verbeteringen: de verplichting om voor de gehele gemeente een bestemmingsplan voor maximaal tien jaar vast te stellen, het bevroren van de uitgifte van vergunningen als actualisatie van een bestemmingsplan uitblijft en de introductie van de Wet economische delicten voor bestemmingsplanovertreden en de inperking van de planschadevergoeding.

Het doorrommelen met oude bestemmingplannen moet een halt toegevoegd worden, evenals het grootschalige en voor burgers frustrerende misbruik van artikel 19 om (omstreden) zaken door te drukken die niet in het bestemmingsplan passen. De drastische inperking van dit artikel wordt dan ook toegejuicht. Het moet in het vervolg gaan om integrale plannen die met verschillende ontwikkelingen rekening houden. Overigens moet een en ander omtrent de in het voorontwerp genoemde kruismen goed worden geregeld. In een periode van tien jaar moet een bestuur immers enige aanpassingen aan kunnen brengen met het oog op nieuwe ontwikkelingen, gericht op integraal beleid en samenhang. Dat iets anders is dan ad-hoc aanpassingen.

Mevrouw Van Gent formuleert ook de nodige kritiekpunten. Zo wordt de ruimtelijke visie losgekoppeld van (de plannings- en controlefunctie van) het bestemmingsplan. Het gevaar hierbij is dat het in de structuurvisie bij mooie woorden blijft en dat vervolgens in het bestemmingsplan de verrommeling doorgaat. Hoe denkt de minister een grensoverschrijdende structuurvisie op een adequate manier in de bestemmingsplannen te regelen? Met het oog op de democratische legitimiteit van een structuurvisie is overigens belangrijk of gemeenten, provincies en Rijk ook een recht op amendement krijgen als een overheid het initiatief heeft genomen tot een structuurvisie. De structuurvisie moet toch ook gecheckt worden op het bestemmingsplan? Het voorontwerp is op dit vlak niet helder.

De voorgestelde betrokkenheid van de provincie bij vaststelling van een gemeentelijk bestemmingsplan stemt niet tot tevredenheid. De bedoelde instructie moet of even gedetailleerd zijn als het bestemmingsplan of de instructie moet globaal zijn, zodat de mogelijkheden tot toetsing door de

provincie beperkt blijven. Beter is als gekozen wordt voor een algemene check op het ontwerpbestemmingsplan aan de hand van provinciaal ruimtelijk beleid van Rijk en provincie. Het blijft overigens onduidelijk wat het kabinet van zins is met sectorale wetten als de Tracéwet en de reconstructiewet, ook in het kader van de fundamentele herziening. Kunnen deze wetten volgens de minister opgaan in de algemene figuur van de rijksbestemmingsplannen?

Mevrouw Van Gent constateert dat de zeggingskracht van het Rijk bepaald niet toeneemt. De enige mogelijkheid om onwillige gemeenten te «overrulen» is het vaststellen van een bestemmingsplan. Is de instructiemethode hiervoor echter niet ontoereikend? Bovendien moet duidelijk zijn dat de watertoets een integraal onderdeel moet vormen van ruimtelijke plannen.

Mevrouw **Ravestein** (D66) geeft aan absoluut nog niet toe te zijn aan een oordeel over het voorontwerp. Er ontbreekt nog veel informatie en bovendien zal ook de discussie in eigen kring, zoals blijkt uit de reactie van de werkgroep ruimtelijke ordening en volkshuisvesting van D66, worden afgewacht. Ook laten de reacties op het voorontwerp zien dat er de nodige vragen leven, zoals bij de VNG en het IPO (Interprovinciaal overleg). Zo kan men zich afvragen of de toetsende rol van de provincie helemaal moet verdwijnen. Ook valt wellicht de bestemmingsplanbevoegdheid van Rijk en provincies op een andere manier te regelen. De minister heeft overigens zijn belofte ingelost door met een redelijk leesbare wet te komen. Kan de minister aangeven op welke termijn een wetsvoorstel tegemoet kan worden gezien?

De voordelen van de voorgestelde wijze van afschaffing van artikel 19 zijn niet duidelijk, ook al is afschaffing op zichzelf sympathiek. Kan de minister een poging doen, alsnog met een overtuigend verhaal te komen op dit vlak? De centrale rol voor het bestemmingsplan stemt tot tevredenheid, zeker nu dat plan elke tien jaar geactualiseerd moet worden en er een sanctie staat op het niet nakomen van deze verplichting. De bestemmingsplanbevoegdheid van Rijk en provincies kan de gemeentelijke bevoegdheden uithollen en levert bovendien tal van praktische problemen op. Kan de gemeente niet simpelweg via de instructies opgelegd worden om bestemmingsplannen aan te passen?

Mevrouw Ravestein wijst erop dat de minister in de memorie van toelichting aangeeft niet te weten of hij voor een gebiedsgerichte instructie, voor een AMvB of voor direct werkende of getrapte instructies moet kiezen. Hoe weten gemeenten en burgers dan waar zij aan toe zijn? Is een dergelijk stelsel van instructies reeds werkzaam in een ander land? Is meer in het algemeen de integratie in de nieuwe wet zo geregeld, dat ook kleine gemeenten uit de voeten kunnen met samenhang met, bijvoorbeeld, streekplan, reconstructiewet en aanwijzingen als zoekgebied voor water? De opmerkingen over de watertoets worden overigens onderschreven.

Antwoord van de minister

De **minister** herinnert eraan dat reeds in januari 1999 is afgesproken om te gaan werken aan een fundamentele herziening, waarop een uitvoerig debat is gevolgd over het nieuwe artikel 19 en een flexibele aanpak daarvan in de overgangsperiode. Destijds bleek bij alle fracties grote onvrede te leven over artikel 19. In de Eerste Kamer is daarop aangegeven dat gepoogd zou worden met een wetsvoorstel te komen dat nog in de huidige kabinetsperiode een eerste behandeling krijgt. In het vervolg is een discussienota besproken met de Kamer om te bezien of op hoofdlijnen meerderheidsvorming te verkrijgen zou zijn.

Het wetsvoorstel zelf kost overigens zeer veel procedurele tijd alvorens het bij de Tweede Kamer kan worden ingediend. Vandaar dat in overleg met de Kamer is gekozen voor de figuur van het voorontwerp, ter voorbereiding van het wetsvoorstel zelf. Dat wetsvoorstel zal in de huidige

kabinetperiode in ieder geval volgend jaar, voor de maand mei ingediend worden bij en behandeld worden door het kabinet, ook in het licht van de gedachten in de fracties over de discussienota en het voorontwerp. Bij dit alles moet worden bedacht dat de reacties op het voorontwerp vanuit de samenleving zeker met aandacht gelezen zullen worden, maar dat uiteindelijk het oordeel van (meerderheden in) de Kamer telt. Op dat laatste punt staat de minister open voor nadere schriftelijke inbreng over het voorontwerp, dat overigens uitdrukkelijk interdepartementaal is besproken en dat ook «im grossen und ganzen», op enkele pm-artikelen na, door het kabinet wordt gedeeld. Het voorontwerp volgt overigens in grote lijnen de uitgangspunten van de discussienota.

De minister constateert dat destijds duidelijk is geworden dat er een centrale plek gegeven dient te worden aan het bestemmingsplan. Van bestaande bestemmingsplannen moet bovendien niet voortdurend afgeveken worden, zij moeten actueel zijn, zij moeten consistent en samenhangend zijn in ruimtelijk opzicht en zij moeten eenvoudig en transparant zijn, ook met het oog op de rechtszekerheid en kortere procedures. Deze uitgangspunten liggen ten grondslag aan de structuur die gekozen is in het voorontwerp. Daarbij moeten de gezochte vereenvoudiging en de termijnen van tien jaar ook worden gezien als vormen van flexibiliteit. Op die wijze ontstaat een vorm van consistentie en flexibiliteit die voorkomt dat afwijkingen van een bestemmingsplan continu plaatsvinden.

Artikel 19 is reeds jaren geleden als een groot probleem aangemerkt. Dat probleem is vervolgens snel aangepakt met een wijziging van de wet in 1999, tegen de achtergrond van een langer durende fundamentele herziening van de wet in zijn totaliteit. Vervolgens zijn, zoals reeds is aangegeven, de verschillende uitgangspunten besproken met de Kamer. De wijze waarop artikel 19 destijds is gewijzigd, in de richting van ruimtelijk onderbouwd en projectgericht, zal ook niet bij voorbaat passen in de fundamentele herziening. Het voorontwerp laat dan ook een totaal nieuwe aanpak zien. Procedureel gezien zit overigens regering noch Kamer vast aan het gewijzigde artikel 19 of de nieuw voorgestelde aanpak.

De minister noemt drie belangrijke pijlers voor het voorontwerp: structuurvisie, instructies en bestemmingsplan. De structuurvisie valt in goede aarde, zowel in de Kamer als in de dagelijkse bestuurspraktijk in de vorm van provinciale omgevingsplannen en streekplannen. Allerhande instanties raken zeer geïnteresseerd, wat gestimuleerd wordt door het werken met netwerksteden, stedelijke verbanden en nationale landschappen. Volgens de PvdA moet elke bestuurslaag, niet vrijblijvend dus, met een structuurvisie komen. Die planfiguur moet vervolgens vooral dienen als inspiratie en moet in het idee van de PvdA dan ook niet gejuridificeerd worden. Er dienen inderdaad structuurvisies te zijn, wat gestimuleerd moet worden. Bovendien is wenselijk dat bestemmingsplannen in de structuurvisie passen en dat structuurvisies passen in het nationale plan. Het probleem van een verplichting op dit vlak is dat het formeel vastleggen van eisen inzake vorm, inhoud, procedure en betrokken partijen, mede met het oog op onderlinge vergelijkbaarheid, in strijd is met de wens van vereenvoudiging. Bovendien verschuift hiermee het accent van inhoud naar vorm, wat kan leiden tot verstarring en het in twee instanties indienen van bezwaar en beroep. Ook moet bedacht worden dat bij een verplichting tot een structuurvisie voor een regionale overheid geen zinnige sanctie kan worden ontworpen. Worden alle bestemmingsplannen dan ongeldig verklaard? Overigens bestaat er ook geen verplichting voor het maken van landelijke nota's zoals het NMP (Nationaal milieubeleidsplan).

De minister merkt op dat het instrument van de instructies, als nieuwe figuur, instemming geniet. Vergelijkingen met andere landen gaan niet op omdat Nederland een geheel eigen systematiek heeft ontwikkeld. Angst voor een «regen aan instructies» is ongegrond, mede met het oog op de

werkbaarheid. Bij toepassing op het recente verleden zou het overigens gaan om een overzichtelijk aantal instructies.

De minister probeert om het bestemmingsplan meer dan louter ruimtelijk te doen zijn, zodat ook aspecten van leefomgeving en milieu daarin ondergebracht kunnen worden. In 1999 is met een wetsvoorstel de artikel 19-vrijstelling ingevoerd. De voorgestelde afschaffing hiervan zou in meer algemene zin de flexibiliteit aantasten. De bestemmingsplannen voor tien jaar zijn echter voorzien van een redelijk flexibele «binnenplanse» wijzigingsmogelijkheid op onderdelen, passend in de structuur van het voorontwerp. Afschaffing zou ook te veel postzegelplannen tot gevolg hebben. Het kan overigens wenselijk zijn om, bijvoorbeeld, voor een klein deel van een grote stad een bestemmingsplan op te stellen. Ook in de huidige WRO wordt dan ook geen eis gesteld aan de omvang van het bestemmingsplangebied, alhoewel het voor de hand ligt om uiteindelijk uit te komen op één bestemmingsplan, bestaande uit deelbestemmingsplannen bij grote gemeenten, voor de gemeente in zijn totaliteit als optelsom van een digitalisering. Overigens kan bij een louter projectmatige aanpak, een investering, de totale ruimtelijke samenhang van de verschillende functies binnen een gebied gemakkelijk uit het oog verloren worden.

De procedure voor de totstandkoming van bestemmingsplannen is in het voorontwerp verkort tot 22, maximaal 34 weken. De consequentie daarvan is dat er geen provinciale goedkeuring meer is opgenomen van het bestemmingsplan. Het honoreren van bezwaren hiertegen heeft direct een langere procedure tot gevolg. De provincie is echter in staat om een toets vooraf in te stellen en kan een toetsing achteraf toepassen, na vaststelling van het plan. Ook heeft de provincie de mogelijkheid om via het uitgeven van instructies vast te stellen dat een bestemmingsplan, of alle bestemmingsplannen binnen een gebied, aan bepaalde voorwaarden moet voldoen. Deze drie figuren maken een formele provinciale goedkeuring van een bestemmingsplan overbodig.

De minister constateert dat de actualisering van bestemmingsplannen in goede aarde valt. Ook zijn positieve reacties gehoord op de hierbij ingebouwde sanctiemogelijkheid. Bovendien betekent het uitblijven van actualisering niet dat er niets meer kan gebeuren. De gemeente kan geen vergunning meer afgeven. Dat is echter iets anders dan een situatie van «bevriezing» van een ontwikkeling. Het in dit geval naar een hoger niveau tillen van de bevoegdheden op dit vlak kan dan ook in het voordeel zijn van betrokken burgers en investeerders. De sanctie is dus niet gericht tegen de economische actoren, maar tegen in gebreke gebleven bestuurders.

Bij de handhaving is door sommigen gepleit voor meer mogelijkheden voor provinciale handhaving met betrekking tot de tweede lijn. De minister kiest daar in hoofdlijnen niet voor. Een eenduidig tweedelijns-toezicht kan immers alleen door een minister worden uitgeoefend. De provincie krijgt echter de mogelijkheid om de gemeente te verzoeken over te gaan tot handhaving in het geval van een provinciale instructie, een provinciaal project of een bestemmingsplan in het kader van een provinciaal bestemmingsplan. Weigering van de gemeente kan tot een beroep op de minister of de rechter leiden. Het Weerselo-gat is overigens gedicht, wat in de memorie van toelichting beter zal worden uitgelegd. Een nevenschikte toezichtstaak naast de minister zou slechts onduidelijkheid scheppen. Nevenschikking tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving stuit op de nodige bezwaren bij de minister van Justitie. Overigens laat de handhavingspraktijk van de afgelopen jaren op dit vlak niet veel problemen zien.

De minister wijst erop dat het percentage van 10 is gekozen bij de vermogensschade in het kader van de planschaderegeling, als een uitkomst van de marktschommelingen op dit gebied. In andere Europese landen bestaan overigens strengere regelingen. Op dit punt is de minister

nog niet tot een eindoordeel gekomen. De ambitie is om de huidige Wet op de ruimtelijke ordening te herzien. Uitbreiding van deze ambitie naar alle wetten met enige ruimtelijke consequentie, bijvoorbeeld de Tracéwet, zou tot ontzettend veel discussie en vertraging leiden. Het betere kan ook hier de vijand van het goede zijn. Bij de kaderwetgebieden is de aanstaande handeling van het wetsvoorstel bestuur stedelijke regio's van belang. De watertoets wordt in de AMvB opgenomen op grond van de wetsherziening. In het komende bestuursakkoord tussen waterschappen, gemeenten, provincies en Rijk zal de toets reeds worden opgenomen. Nieuwe wetgeving zal hierop voortborduren. Daarnaast moet de getrapte actio popularis behouden blijven.

De voorzitter van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
Th. A. M. Meijer

De assistent-griffier van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
Brandsema