

Vergaderjaar 2004–2005

**28 916**

## **Nieuwe regels omtrent de ruimtelijke ordening (Wet ruimtelijke ordening)**

**Nr. 12**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 21 maart 2005

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer over haar bevindingen inzake bovenvermeld wetsvoorstel. Het doet mij genoeg dat de leden van de verschillende fracties de noodzaak onderschrijven om te komen tot een nieuwe regeling van de ruimtelijke ordening. Ik ga hieronder in op de opmerkingen en vragen waartoe het wetsvoorstel deze leden aanleiding heeft gegeven.

#### **1. Algemeen**

##### *De wenselijkheid van een nieuwe wettelijke regeling voor de ruimtelijke ordening*

De leden van de CDA-fractie oordelen dat er na veertig jaar voldoende reden is om met een nieuwe wet te komen. Zij melden dat ook de Raad van State erkent dat herziening van de huidige Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna verder afgekort met WRO) noodzakelijk is en aangeeft dat het voorliggende wetsvoorstel een samenhangend stelsel is waaruit niet gemakkelijk elementen verwijderd kunnen worden.

De leden van de PvdA-fractie erkennen dat de WRO door de vele aanpassingen in het verleden toe is aan een grondige herziening dan wel opschooning. Zo onderschrijven ook zij het streven het aantal planfiguren te reduceren, pleiten ook zij voor het maken van een helder onderscheid tussen beleid en visie aan de ene kant en uitvoering en juridische borging aan de andere kant, en zijn ook zij voorstander van een heldere toedeling van verantwoordelijkheden aan de verschillende bestuurlijke niveaus.

De leden van de VVD-fractie hebben te kennen gegeven de voorstellen voor een vernieuwde Wet ruimtelijke ordening (hierna verder afgekort met Wro) te steunen.

De leden van de SP-fractie zijn van mening dat de beoogde nieuwe Wro in principe overzichtelijker en eenvoudiger had moeten zijn dan de huidige lappendeken van wetten, maar vinden dat de materie nog steeds complex en ondoorzichtig is. Zij juichen de initiatieven tot het ontwikkelen van één allesomvattende wet overigens wel toe.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel.

De leden van de ChristenUnie-fractie spreken hun waardering uit voor de inhoudelijke reactie die de regering heeft gegeven op hetgeen door de Tweede Kamer naar voren is gebracht in het wetgevingsoverleg, in het bijzonder ten aanzien van het projectbesluit en de actualiseringsplicht voor bestemmingsplannen.

Ook de leden van de SGP-fractie hebben met veel interesse kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij waarderen de uitdrukkelijke poging om te komen tot een heldere afbakening van bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de diverse bestuursorganen.

Ik ben blij met deze brede steun voor een herziening van de WRO. Uit het verslag wordt duidelijk dat de leden van de fracties samen met de regering streven naar een nieuw wettelijk stelsel dat voor vele jaren helderheid geeft over de verdeling van de verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden op het ruimtelijke beleidsterrein.

Uit het verslag blijkt evenwel ook dat de aan het woord zijnde leden nog vragen hebben bij onderdelen van het wetsvoorstel en de daarin bij de eerste en tweede nota van wijziging aangebrachte veranderingen. In deze nota zal ik de gestelde vragen zo goed mogelijk beantwoorden. Ik verwacht dat deze nota en de naar aanleiding daarvan opgestelde derde nota van wijziging ook de aarzelingen zal wegnemen die sommige leden bij onderdelen van het wetsvoorstel hebben geformuleerd.

#### *De algemene lijnen en uitgangspunten van het wetsvoorstel*

##### *a. Het wetsvoorstel en ontwikkelingsplanologie*

De leden van de CDA-fractie wijzen erop dat ontwikkelingsplanologie voor dit kabinet belangrijk is. Zij vinden de rol van de burger, vroegtijdige betrokkenheid en inspraak van belang, waarbij communicatie het sleutelwoord is. Ontwikkelingsplanologie wordt in de ogen van deze leden nog onvoldoende doorvertaald in het wetsvoorstel. Zij vinden dat ontwikkelingsplanologie een kans moet krijgen mede met behulp van daarop toegesneden wet- en regelgeving en zij vragen hoe het wetsontwerp in die zin nog kan worden versterkt.

Ook de leden van de SGP-fractie vragen of het wetsvoorstel hiertoe nu afdoende concrete aanzetten levert, die ook uitvoeringsgericht zijn. Zij stellen de vraag of het wetsvoorstel zich vooral kenmerkt door de filosofie van de toelatingsplanologie en minder door die van een ontwikkelingsplanologie.

Adequate ontwikkelingsplanologie vraagt, naast bestuurlijke kennis en kunde, om toereikende juridische mogelijkheden, waarmee snel en flexibel gereageerd kan worden op kansen.

Zoals ook in de Nota Ruimte is geformuleerd, wordt bij ontwikkelingsplanologie gewerkt vanuit een gebiedsgerichte aanpak waarbij met verschillende partijen een pakket van samenhangende projecten wordt uitgevoerd met als doel een ruimtelijke kwaliteitswinst in het totale gebied. Een gebiedsgerichte ontwikkeling vergt de participatie van meerdere overheden, maatschappelijke organisaties, marktpartijen en burgers. De opvatting van de leden van het CDA dat communicatie hierbij een sleutelwoord is, kan daarom geheel worden onderschreven. Alle genoemde participanten moeten immers meedenken en meedoen om te komen tot een breed gedragen regionale en lokale visievorming. Omdat de huidige WRO (inclusief het grondbeleidsinstrumentarium) niet goed is toegesneden op ontwikkelingsplanologie, bevat het wetsvoorstel een aanmerkelijk aantal verbeteringen. De structuurvisies die in het wetsvoorstel een regeling hebben gevonden, bieden de mogelijkheid tot een flexi-

bele, interactieve en ontwikkelingsgerichte planvorming van alle bij het gebied betrokken partijen.

De voorbereiding en de totstandkoming ervan kunnen op maat worden ingevuld. Aan de visie kan ook een uitvoeringsstrategie worden gekoppeld.

In antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie welke elementen van het wetsvoorstel op ontwikkelingsplanologie zijn gericht, wijs ik erop dat een samenstel van bevoegdheden en instrumenten in het wetsvoorstel voorziet in een betere vormgeving van de ontwikkelingsplanologie. Naast de hierboven genoemde belangrijke verbetering om door middel van structuurvisies aan de ontwikkelingsplanologie een beleidsmatige basis te geven, biedt ook de nieuwe toedeling van verantwoordelijkheden en de daaraan gekoppelde bevoegdheden extra mogelijkheden om ontwikkelingsprojecten in uitvoering te nemen. De introductie van het projectbesluit bij de tweede nota van wijziging is in dit verband van belang. Ook kan ik wijzen op de integratie van de *Wet Rijksprojectenprocedure* in het wetsvoorstel. Verder zijn de provincie en het Rijk voor realisatie van grote projecten niet langer afhankelijk van de juridische medewerking van gemeenten. In het geval provincie of Rijk zichzelf verantwoordelijk achten voor de regie en uitvoering, kunnen gedeputeerde staten of de Minister van VROM ook zelf direct de nodige besluiten nemen om het ontwikkelings-project mogelijk te maken, zoals de vaststelling of wijziging van bestemmingsplannen. Bovendien kunnen zij de uitvoeringsbesluiten (vergunningen e.d.) in eigen hand nemen. In het wetsvoorstel is een coördinatieregeling opgenomen, zodat de procedures voor en het nemen van besluiten die nodig zijn voor de verwezenlijking van een project zoveel mogelijk gelijktijdig en gecoördineerd plaatsvinden.

Verder faciliteren de sterke vereenvoudiging van besluitvormingsprocedures en de verkorting van de proceduretermijnen de ontwikkelingsplanologie in hoge mate.

Op de vraag van de leden van de CDA-fractie hoe het wetsvoorstel kan worden versterkt om een doeltreffend grondbeleid van de overheid mogelijk te maken, kan worden medegedeeld dat onlangs het advies van de Raad van State over dit wetsvoorstel, houdende een aanvulling van de Wet ruimtelijke ordening inzake de grondexploitatie, is ontvangen. Aan de opstelling van een nader rapport ter zake wordt thans gewerkt. Dat wetsvoorstel voorziet materieel in een nieuwe invulling van Afdeling 6.4 van het voorliggende wetsvoorstel. In de op 25 november 2004 door mij aan uw Kamer toegezonden brief over de grondbeleidsinstrumenten die aan de decentrale overheden ter beschikking worden gesteld<sup>1</sup>, wordt de inhoud van dit wetsvoorstel nader geschetst. Op afzienbare termijn zal ik dat wetsvoorstel indienen.

Ontwikkelingsplanologie stelt ook eisen aan andere componenten van het ruimtelijk bestuursrecht. Veel voor ontwikkelingsplanologie belangrijke zaken, zoals investeringsstromen, grondverwervingsmogelijkheden (waarbij te denken is aan de Wet voorkeursrecht gemeenten en de onteigeningswet) en vergunningenprocedures, worden niet in de Wro geregeld. In vermelde brief bied ik inzicht in de bevoegdheden van de decentrale overheden voor het vergroten van het actief grondbeleid.

Ten aanzien van het sterk vereenvoudigen van het vergunningenbestand en de daarvoor te doorlopen procedures wordt in het kader van het traject «Meerjarenprogramma herijking VROM-regelgeving» voortvarend gewerkt. Gewezen kan worden op de informatie die ik de Tweede Kamer daarover heb aangereikt.<sup>2</sup> Daarbij kan meer specifiek worden gewezen op de stukken betreffende de «omgevingsvergunning» (voorheen beter bekend als de VROM-vergunning).

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2004/05, 27 581, nr. 20.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2002/03, 28 600 IX, nr. 10 en Kamerstukken 29 383, nrs. 1–25.

In de lijn van het bovenstaande kan tenslotte in antwoord op de vraag van de leden van de SGP-fractie worden gesteld dat het wetsvoorstel zowel de toelatingsplanologie als de ontwikkelingsplanologie mogelijk maakt. Daarbij moet worden onderkend dat een effectieve ontwikkelingsplanologie niet denkbaar is zonder een evenwichtige toelatingsplanologie.

*b. Analyse van het huidige wettelijke stelsel als beoordelingskader van het wetsvoorstel*

De leden van de PvdA-fractie maken een aantal opmerkingen over wat de Wro in hun ogen zou moeten organiseren. Die leden zien «ruimtelijke plannen», ongeacht hun naamgeving, nog steeds als het wezen van de ruimtelijke ordening. Deze plannen verschaffen in hun ogen aan burgers en ondernemers en andere overheden helderheid over waar welke ontwikkelingen mogelijk dan wel wenselijk zijn en welke keuzes zijn gemaakt. Plannen zijn in de visie van deze leden de politieke neerslag van de verschillende belangen en daarmee samenhangende ruimteclaims. De Wro moet dus bewerkstelligen dat de verschillende overheden een samenhangende visie op de ruimtelijke ontwikkeling organiseren. Uiteraard onderkennen ook deze leden de maatschappelijke realiteit en zijn zij zich er van bewust dat daar waar nodig en gewenst door middel van een planherziening of projectprocedure, mits door de juiste waarborgen omgeven, van plannen afgeweken moet kunnen worden. De Wro moet dus ook slagvaardig handelen in de uitvoering mogelijk maken. Naast dit planmatige aspect is voor de leden van de PvdA-fractie transparantie voor de burger van groot belang. Zij vinden dat de burger op een eenvoudige en inzichtelijke wijze kennis moet kunnen nemen van wat hij in zijn nabije omgeving kan verwachten en op welke wijze hij zich in de besluitvorming daaromtrent kan mengen.

De voorliggende wetwijziging gaat in de ogen van de PvdA-fractieleden veel verder dan het enkel opschonen en stroomlijnen van het huidige stelsel. Het is een stelselwijziging waarbij de gebruikelijke planmatige aanpak wordt ingeruild voor een projectmatige ruimtelijke ordening. Anders gezegd: een gedegen en complete analyse van de tekortkomingen van het huidige stelsel ontbreekt en vervolgens wordt een nieuw systeem bedacht in plaats van een aantal oplossingen voor een aantal concreet gevoelde problemen. De leden van de PvdA-fractie ontvangen graag een reactie van de regering op hun analyse dat plannen niet langer het uitgangspunt voor ruimtelijk beleid zijn.

Ook de leden van de SGP-fractie missen een nauwkeurige analyse van de tekortkomingen van de huidige WRO waarvoor de nieuwe wet uitkomsten moet bieden. Dit geldt in het bijzonder ten aanzien van de uitvoeringspraktijk bij gemeenten. Zij vragen zich af of het wetsvoorstel niet veel explicieter had moeten worden ingevuld vanuit de huidige beperkingen van de WRO op het gebied van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. In hoeverre wordt er feitelijk een nieuw systeem bedacht in plaats van oplossingen voor concrete bestaande problemen?

In antwoord op de inbreng van de leden van de fractie van de PvdA, de inbreng van de SGP-fractieleden daarbij betreffend, merk ik het volgende op.

De leden van de fractie van de PvdA benadrukken in haar bijdrage het belang van een ruimtelijk plan. In de gedachtegang van deze leden is de opvatting besloten dat de ruimtelijke ordening een primaire functie heeft in de afweging van alle ruimtelijke belangen. Met zo een plan als consistente en systematische ordening van het te voeren overheidsbeleid, zou de voorspelbaarheid van toekomstige overheidsbeslissingen worden vergroot. Deze benadering van het ruimtelijk ordeningsbeleid laat zich overigens ook herkennen in de bijdragen van de leden van de andere fracties.

Ik ben blij met de inbreng van de leden van de PvdA-fractie. Ik ben het van harte eens met hun inhoudelijke beschouwing over de eisen die aan de wetgeving voor de ruimtelijke ordening moeten worden gesteld. In de lijn van die benadering is de kracht van de Wro inderdaad gelegen in een heldere toedeling van verantwoordelijkheden om alle betrokken belangen te kunnen wegen en uiteindelijk op basis daarvan besluiten te nemen over het huidige en toekomstige gebruik van het grondgebied. Een juiste realisatie van die verantwoordelijkheid vergt inderdaad planmatig denken en visievorming.

Geheel in lijn met de planologische traditie in ons land en met de visie van de VROM-raad<sup>1</sup> vind ik dat een stuk, waarin de visie van een overheidsorgaan op de ontwikkeling van een bepaald gebied is vastgelegd, bij uitstek het middel is om ruimtelijke samenhang tot stand te brengen. Scherp geformuleerd: een ruimtelijk beleid zonder visie kan en mag geen ruimtelijk beleid worden genoemd. Eerst dan kan een overheidsorgaan een evenwichtige afweging maken tussen de vele betrokken en soms tegengestelde belangen. Het wetsvoorstel, zoals aan de Kamer voorgelegd, verplicht inderdaad overheden niet om hun beleid in structuurvisies op te nemen. Dat wil niet zeggen dat het kabinet een goed gefundeerd ruimtelijk beleid onbelangrijk vindt. De voornemens van een overheidsorgaan hoe het om wil gaan met ruimteclaims, hoe het ontwikkelingen wil sturen en welke zaken het wil tegengaan, raken immers iedereen. Elk overheidsorgaan weet hoe nuttig en nodig het is om via overleg en inspraak maatschappelijk en politiek draagvlak te creëren voor een helder en consistent beleid en hoe noodzakelijk dit is om als grondslag te dienen voor het vinden van financiële middelen en voor de argumentatie van uitvoeringskeuzes.

Naarmate een planologische ingreep groter, ingewikkelder en controversiëler is, des te meer aandacht zal de overheid geven aan de beleidsmatige onderbouwing van het complex van daarop volgende uitvoeringsbesluiten.

Zeker als het gebied waarop de visie betrekking heeft, een redelijke omvang heeft zal de visie de verbanden tussen de gewenste ontwikkelingen in de verschillende delen van het gebied integraal in beeld kunnen brengen. Eenmaal tot stand gekomen, vormt de visie voor het bestuur de basis voor de afweging bij elke concrete ruimtelijke beslissing en voor de inzet van bestuurlijke uitvoeringsinstrumenten, zoals het vaststellen van bestemmingsplannen, het opstellen van uitvoeringsprogramma's met daarbij behorende prioriteiten en inzet van menskracht, het beschikbaar stellen van financiële middelen, het sluiten van bestuursovereenkomsten. Voor anderen maakt de beleidsvisie kenbaar tegen welke achtergrond deze beslissingen zijn ontwikkeld en vastgesteld. Ruimtelijke visiedocumenten dragen tevens bij aan de onderlinge afstemming van het ruimtelijk beleid op verschillende bestuursniveaus.

Voor een goed begrip van het wetsvoorstel is het van belang een onderscheid te maken tussen de beschreven bestuurlijke en maatschappelijke waarde van de ruimtelijke visie enerzijds en de juridische hoedanigheid van het document waarin die visie is opgenomen anderzijds.

Na de Tweede Wereldoorlog is een ontwikkeling ontstaan waarin, naast het bestuurlijke en maatschappelijke belang, aan plandocumenten ook andere waarden werden gehecht zoals (rechts-)zekerheid en aanspreekbaarheid. Daardoor werden aan het planstelsel in steeds verder gaande mate stevige procedurele en inhoudelijke eisen gesteld. De juridische hoedanigheid van het stuk kwam daarmee steeds centraler te staan. Het rechtskarakter dat het beleidsdocument verkreeg, leidde tot het ideaaltypisch denken dat in een geval waarin een overheid of burger iets wil dat niet in overstemming is met het plan, dat plan wordt aangepast. De wetsgeschiedenis leert evenwel dat deze benadering ook tot een sterke

---

<sup>1</sup> «Plannen met visie», advies over het Voorontwerp Fundamentele Herziening Wet op de Ruimtelijke Ordening, Advies 031, 6 november 2001, pagina 7.

bestuurlijke starheid leidt die nieuwe wenselijke ruimtelijke ontwikkelingen blokkeert of sterk vertraagt.

Zoals ook uit de studie «De WRO in de steigers»<sup>1</sup> blijkt, zijn in het verleden telkens aanpassingen in de juridische vormgeving van het «instrumentarium» van de wet aangebracht om de «stroperigheid van de besluitvorming» op te lossen, terwijl volgens die studie bij al die aanpassingen een bezinning op het nut en de noodzaak van het in het planningstelsel vervatte bestuurlijke arrangement niet of in zeer beperkte mate heeft plaatsgevonden.

Er bestaat een brede consensus over dat het huidige planstelsel, zoals neergelegd in de WRO, niet optimaal functioneert: het is inhoudelijk en procedureel op alle overheidsniveaus overbelast. Denkbaar ware een zoveelste bijstelling van de regels om hierin verlichting aan te brengen, maar deze zou in de ogen van het kabinet de echte problemen van het stelsel even weinig oplossen als de voorafgaande aanpassingen deden. De onderkenning hiervan dwingt tot een nieuwe toekomstgerichte benadering en dus ook tot een nieuw beleids- en besluitvormingsstelsel op het terrein van de ruimtelijke ordening. Naar mijn oordeel biedt het voorliggende wetsvoorstel dat nieuwe stelsel.

Aan het wetsvoorstel ligt een analyse van het planningsstelsel van de huidige WRO en de daaraan verbonden procedurele aspecten ten grondslag. Ook andere tekortkomingen zijn onderzocht. De verrichte analyses geven aan dat de vraagstukken verder strekken dan enkel praktische tekortkomingen op het gebied van de uitvoerbaarheid. Aan deze nota heb ik een bijlage gevoegd waarin de onderzoeken staan vermeld, die voeding hebben gegeven aan de vormgeving van het wetsvoorstel en de daarbij gemaakte keuzen.

Tot de kern teruggebracht beoogt het wetsvoorstel een oplossing te bieden voor meerdere, samenhangende vraagstukken, die in de memorie van toelichting zijn geschetst. Samenvattend kan worden gesteld dat het wetsvoorstel de bestuurlijke waarde van beleidsdocumenten waarin het beleid is neergelegd omarmt, maar tegelijkertijd het knellende korset van de juridische vormen probeert af te leggen. Ik meen oprecht dat juist deze keuze ertoe bijdraagt dat op de te onderscheiden overheidsniveaus meer mogelijkheden ontstaan om politieke afwegingen te maken en om tot besluitvorming over het ruimtelijk beleid te komen, zonder verzeild te raken – en mogelijk te verzanden – in lange procedures met juridische voetangels en klemmen. In die zin sluit het wetsvoorstel aan bij het betoog van de leden van de PvdA-fractie. De in het wetsvoorstel voorziene ontkoppeling leidt naar mijn overtuiging tot een betere werking van de structuurvisie als «planfiguur» en van de vervolgens in te zetten bevoegdheden voor de effectuering daarvan.

Verder heeft de regering bij de formulering van het wetsvoorstel de verantwoordelijkheden op de drie overheidsniveaus voorop gesteld, uitgaande van de bestaande bestuurlijke inrichting van ons land. Juist op het terrein van de ruimtelijke ordening zijn we in de voorbije decennia geconfronteerd met discrepanties tussen de schaal van de te besturen maatschappelijke processen en de bevoegdheden van de besturende overheden op de drie niveaus. Het inzicht dat een verantwoordelijkstelling voor de oplossing van een ruimtelijk maatschappelijk vraagstuk ook tot een bevoegdheidstoekenning moet leiden, in die zin dat het verantwoordelijke bestuursniveau ook effectsorterende besluiten moet kunnen nemen, heeft in het wetsvoorstel zijn vertaling gevonden. De essentie van het wetsvoorstel zit derhalve in de toedeling van bevoegdheden aan de drie overheidsniveaus, die afhankelijk van het schaalniveau waarop het vraagstuk zich manifesteert kunnen worden ingezet. De transparantie van de inzet van die bevoegdheden vergt een helder en inzichtelijk beleid. Dit beleid komt tot uitdrukking in de structuurvisies, die op elk overheidsniveau worden geformuleerd. De verbindende relatie tussen de drie

<sup>1</sup> «De WRO in de steigers» De gevolgen van recente wetgeving voor het planningstelsel van de ruimtelijke ordening; eindrapport van het onderzoek «Ontwikkelingen in wetgeving», J. de Ridder en D. Schut, Kluwer-Deventer 1995.

overheidsniveaus wordt in het nieuwe stelsel langs twee wegen gezocht: de overleg- en afstemmingsvormen tussen de overheden in de zgn. «bestuurlijke kolom» en de afstemming door besluiten in de «juridische kolom».

*c. Plannen die bindend zijn voor lagere overheden (planhiërarchie)*

De leden van de fractie van de PvdA houden vast aan een planhiërarchie. Zij vinden dat niet per se hetzelfde als centralisme, maar omschrijven dat eerder als het nemen van je verantwoordelijkheid. Daar waar de rijksoverheid keuzes maakt, moeten deze doorwerken in het beleid van provincie, regio en gemeente. Daar waar de rijksoverheid ruimte laat, mag deze op een lager bestuursniveau nader worden ingevuld. In deze lijn denken ook de leden van de fractie van het CDA, waar zij het idee formuleren om het beleid, neergelegd in een structuurvisie van het Rijk of de provincie, bindend te laten zijn voor lagere overheden.

De term «planhiërarchie» kan vanuit een bestuurlijk en vanuit een juridisch oogpunt worden beschouwd. Om redenen van inzichtelijkheid wordt de wettelijke planhiërarchie betrokken bij hoofdstuk 4 «Het ruimtelijk beleid». Op deze plaats wil ik graag ingaan op de meer bestuurlijke benadering van «hiërarchisch beleid».

Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Eén van de essentiële vraagstukken waarvoor Nederland zich aan het begin van de eenentwintigste eeuw gesteld ziet is, hoe – uitgaande van dit staats- en bestuursrechtelijk uitgangspunt – een nieuwe invulling kan worden gegeven aan de relatie tussen de overheid en de burgers en de interbestuurlijke verhoudingen tussen de drie overheidslagen. De Code Interbestuurlijke Verhoudingen, die het kabinet, VNG en IPO op 9 november 2004 hebben vastgesteld, is een belangrijk document dat de basis biedt voor een modernisering en vernieuwde stroomlijning van die verhoudingen<sup>1</sup>. De Code, die alle overheden bindt, en de daarin neergelegde visie op de interbestuurlijke verhoudingen is gebaseerd op drie pijlers:

- 1<sup>e</sup>: de Gemeente- en de Provinciewet vormen de basis voor de interbestuurlijke afspraken.
- 2<sup>e</sup>: de bestuurlijke ordening moet in dienst staan van het vervullen van maatschappelijke opgaven.
- 3<sup>e</sup>: op grond van de bestuurlijke ordening – en dus uiteindelijk aan de hand van maatschappelijke vraagstukken – worden verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden gedefinieerd.

Bezien we in dat licht het wetsvoorstel Wro, dan kan ik vaststellen dat dit wetsvoorstel naadloos aansluit bij en een invulling geeft aan deze Code. Welk overheidsniveau waarvoor verantwoordelijk is, wordt bepaald door de aard van de maatschappelijke opgave en het principe dat decentraal gebeurt wat decentraal kan. Wat centraal moet, wordt centraal geregeld. Op basis daarvan worden bestuurlijke afspraken gemaakt die zijn gebaseerd op zakelijke verhoudingen en gelijkwaardigheid.

Met de VROM-raad kan worden gesteld dat interbestuurlijk overleg het belangrijkste middel is om een afstemming te bereiken tussen overheden over de aanwending van bevoegdheden of bestuurlijke maatregelen en de coördinatie daarvan<sup>2</sup>. Juist bij belangen die op verschillende schaalniveaus spelen moet overleg leiden tot overeenstemming over de inzet van de juiste planologische instrumenten. Een recent voorbeeld van onderlinge afstemming is het overleg dat ik heb gevoerd met de twaalf provincies over het congruent maken van de provinciale streekplannen en de Nota Ruimte. De notie van de gedecentraliseerde eenheidsstaat brengt met zich mee dat overheden, met respect voor ieders verantwoordelijkheden, streven naar eenheid van beleid. In de vele gesprekken, onder meer in het kader van de totstandkoming van de Nota Ruimte, heeft het kabinet vastgesteld dat de bestuurlijke noodzaak tot afstemming en harmonie van beleid op alle overheidsniveaus wordt onderstreept. Mede

<sup>1</sup> Zie hierover uitgebreid de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 12 november 2004, kamerstukken II 2004/05, 29 800 VII, nr. 15.

<sup>2</sup> «Het instrument geslepen», pagina 34.

daarom heeft de regering in haar wetsvoorstel gekozen voor een doorwerking op moderne leest, waarbij primair door middel van bestuurlijke afstemming (overleg en andere bestuurlijke hulpmiddelen zoals financiële instrumenten) wordt voorkomen dat de overheden elkaar in de wielen rijden. De communicatieve kracht van het beleid, neergelegd in de structuurvisies, en de beleidsinhoudelijke overlevormen tussen de overheden op de diverse niveaus, en afspraken over de implementatie van het beleid, zullen voor een belangrijk deel de afstemming van de bestuurlijke maatregelen bewerkstelligen.

*d. De relatie tussen de Nota Ruimte en het onderhavige wetsvoorstel*

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen naar de visie van de regering op de relatie tussen de aanhangige PKB Nationaal Ruimtelijk Beleid, de Nota Ruimte, en het onderhavige wetsvoorstel. Is het de bedoeling om gedurende de looptijd van de Nota Ruimte nog te werken volgens het huidige planregime of verandert de status van de PKB Nota Ruimte, nadat het onderhavige wetsvoorstel kracht van wet krijgt, in die van een algemene maatregel van bestuur of van een structuurvisie, als bedoeld in het wetsvoorstel?

De Nota Ruimte is onder de huidige WRO tot stand gebracht en heeft de status van een PKB. In de voorgenomen Invoeringswet bij de nieuwe Wro zal worden bepaald dat geldende PKB's vanaf de inwerkingtreding van de nieuwe Wro worden gelijkgesteld met een structuurvisie. Dat geldt overigens ook voor de huidige streek- en structuurplannen. Voor in PKB's, streek- en structuurplannen opgenomen concrete beleidsbeslissingen – de Nota Ruimte bevat deze niet – zullen overgangsrechtelijke bepalingen worden opgenomen. De nieuwe Wro levert voor een belangrijk deel de juridische instrumenten voor de uitvoering van de Nota Ruimte. Zodra de nieuwe Wro van kracht wordt hebben gemeenten, provincies en rijk de beschikking over deze instrumenten.

*e. Het wetsvoorstel in relatie met andere beleidsopgaven*

De leden van de SGP-fractie merken op dat er naar hun mening behoefte is aan een wet die het instrumentarium biedt om de problemen aan te pakken ten aanzien van onder meer de achterblijvende bouwproductie, de vertraging van de herstructureringsopgave, de teruggang van de landbouw en de gevolgen hiervan voor de leefbaarheid in het landelijk gebied, et cetera. Deze leden vragen of het wetsvoorstel hiertoe nu afdoende concrete aanzetten levert, die ook uitvoeringsgericht zijn. Ook uit de bijdragen van de leden van de andere fracties blijkt dat het wenselijk is om de relatie van het wetsvoorstel met beleidsopgaven uit naastliggende sporen te verhelderen.

In het wetsvoorstel krijgt elke bestuurslaag de bevoegdheden en instrumenten om de ruimtelijke vraagstukken waarvoor hij verantwoordelijk is, waar te maken. Verschillende onderdelen van het wetsvoorstel vergroten de slagkracht van de bestuurslagen en de uitvoeringsgerichtheid van het wettelijke instrumentarium en bieden mogelijkheden om de door de leden van de SGP-fractie genoemde vraagstukken in stedelijk gebied en op het platteland aan te pakken. De (flexibele) structuurvisie vormt de ruimtelijke basis waarin de belangen van overheden, ontwikkelaars en maatschappelijke organisaties bij elkaar worden gebracht. De scheiding tussen beleid en normstelling leidt tot duidelijkheid vooraf over de normstelling en tot versnelling van de bestemmingsplanprocedure, doordat goedkeuring van het plan achteraf niet nodig is. De mogelijkheid voor gemeenten, provincie en Rijk om bij het in ontwikkeling nemen van projecten door middel van het nemen van een projectbesluit veranderingen in bestemmingen snel door te voeren en de bevoegdheid om vervolgens zelf het



bestemmingsplan aan te passen, bieden tenslotte de slagkracht om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen.

*f. Inzicht in de verschillende procedures van het wetsvoorstel*

De leden van de CDA-fractie vragen – citerend uit de memorie van toelichting dat «de te doorlopen procedures voor rechtsbescherming geen zoekplaatje voor burgers mogen zijn» – of er een schematische weergave te geven is van de juridische procedures. In antwoord op deze vraag is aan deze nota een bijlage gevoegd, waarin de belangrijkste procedures schematisch worden weergegeven.

## **2. Onderscheid tussen beleid, normstelling en uitvoering (§ 2.3 memorie van toelichting)**

Ik heb verheugd vastgesteld dat de leden van de PvdA-fractie in hun bijdrage zijn ingegaan op een van de kernelementen van het wetsvoorstel, te weten de scheiding tussen het beleidsdocument, waarin het ruimtelijk ontwikkelingsbeeld wordt beschreven, en de wijze waarop de wettelijke bevoegdheden worden aangewend om dat beleid ook daadwerkelijk te realiseren, ofwel de uitvoeringsstrategie. Tot de uitvoeringsstrategie behoort ook de wijze van realisatie van het beleid op lagere schaalniveaus.

De leden van de PvdA-fractie onderschrijven de analyse van de regering dat de communicatieve en strategische functie van de huidige plannen, te weten de PKB's, streekplannen en structuurplannen, gaandeweg onder druk is komen te staan. Deze leden zoeken de oorzaak daarvan niet zozeer in de procedure waarin deze plannen tot stand komen, maar in de neiging van de verantwoordelijke overheden om steeds vaker meer concrete beleidsuitspraken in hun plannen op te nemen die het oorspronkelijke doel, het geven van een richtinggevende visie, ondergraven.

Ik ben het eens met de leden van de fractie van de PvdA dat de PKB's en streekplannen in de loop der tijd steeds meer en steeds concretere elementen zijn gaan bevatten. De reden daarvan is meermalen geanalyseerd. Het formeel niet hiërarchische plansysteem van de huidige WRO, gekoppeld aan het stelsel van beleidsdoorwerking en aan de tekortschietende bevoegdheden van de hogere overheden, dwingen in de richting van veel concrete beleidsuitspraken. De ontwikkeling sedert de zeventiger jaren van de vorige eeuw om steeds sterker te juridiseren, versterkte een en ander. Daarin ligt de verklaring waarom de regering in het wetsvoorstel een scherp onderscheid heeft aangebracht tussen enerzijds het beleidsdocument en anderzijds de wijze waarop de kaders voor het ruimtelijke beleid op de lagere schaalniveaus worden vastgelegd. Daarbij heeft de regering de dringende adviezen van de WRR<sup>1</sup>, de VROM-raad en het rapport «Notie van ruimte» van de parlementaire werkgroep Vijfde Nota onder voorzitterschap van de heer A. Duivesteijn<sup>2</sup> ter harte genomen.

Deze leden interpreteren het wetsvoorstel vervolgens zo dat de oplossing van het vraagstuk wordt gezien in de mogelijkheid dat de diverse overheden indicatieve plannen kunnen maken met een zelfbindend karakter. Zij hebben vier bezwaren tegen deze oplossing:

- het voegt volgens deze leden niets toe om in de wet op te nemen dat overheden een structuurvisie mogen maken. Zonder deze bepaling mogen ze dat immers ook en zal zo een buitenwettelijke visie ook eerst en vooral zelfbindend zijn;
- goede ruimtelijke ordening kan niet zonder een planmatige basis zodat Rijk, provincies en gemeenten bij wet verplicht zouden moeten worden hun strategisch ruimtelijk beleid in een indicatief plan vast te leggen en hierover te communiceren;

<sup>1</sup> Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek, Advies nr. 53, 1998.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 1999/2000, 27 210, nrs. 1–4 en 2000/01, nr. 5.

- het alternatief dat de Wro offreert, te weten dat Rijk en provincie door middel van amvb's, respectievelijk provinciale verordeningen algemene regels kunnen stellen, bewerkstelligt niet de – ook door de wetgever – gewenste flexibiliteit. Deze leden menen dat wie nu in zijn (indicatieve) plannen tal van concrete beleidsbeslissingen opneemt, dat niet zal laten als deze voortaan in een verordening in plaats van een plan moeten worden vastgelegd;
- ook plannen met alleen een zelfbindende werking voor de opsteller van het plan zijn juridisch betekenisvol in die zin dat derden ook dan met recht een beroep kunnen doen op hetgeen in zo een plan gesteld is. Zij delen dus niet de opvatting dat daar waar het maken van een structuurvisie bij wet verplicht is gesteld, dit tot meer juridisering zou leiden dan in het geval overheden enkel de mogelijkheid wordt geboden een structuurvisie te maken.

Deze leden pleiten er daarom voor Rijk, provincies en gemeenten te verplichten hun ruimtelijk beleid vast te leggen in een indicatieve structuurvisie, waarbij wat hen betreft de respectievelijke overheden veel vrijheid kunnen krijgen omtrent de wijze waarop zij hieraan uitvoering geven.

Zoals ik reeds in hoofdstuk 1 van deze nota heb aangegeven ben ik met de leden van de PvdA-fractie van oordeel dat een goede ruimtelijke ordening niet echt gestalte kan krijgen zonder een verder reikende beleidsvisie van het verantwoordelijke overheidsorgaan over de functies van een bepaald gebied.

Als ik de bijdrage van deze leden juist interpreteer, lijken zij te opteren voor een verplicht planstelsel waarbij een plan niet alleen een zelfbindende werking heeft voor de opsteller daarvan, maar ook derden daaraan rechtsaanspraken kunnen ontlenen. Die positiekeuze van de leden van de PvdA-fractie sluit in mijn ogen aan bij de traditionele opvattingen die ook in de huidige WRO zichtbaar zijn. De WRO ziet «ruimtelijke plannen» als het wezen van de ruimtelijke ordening. Als ontwikkelingen in de maatschappelijke realiteit op een bepaald moment aanpassingen nodig maken, geschiedt dat door een planherziening. In deze benadering krijgt een ruimtelijk plan een verdergaande betekenis dan andere beleidsdocumenten van de overheid. Omdat zo een plan tot doel heeft waarborgen te bieden en daardoor ook een belangrijke juridische lading krijgt, doorloopt zowel de totstandkoming van het plan als een herziening daarvan telkens een zware procedure. Het gevolg is dat aan een dergelijk plan stevige inhoudelijke eisen worden gesteld. De wetsgeschiedenis leert dat dit stelsel ook tot een bestuurlijke starheid leidt die nieuwe wenselijke ruimtelijke ontwikkelingen blokkeert of sterk vertraagt. Dit model is daarom feitelijk verouderd. Andere sectorale plannen en besluiten holden vanaf de zestiger jaren van de vorige eeuw het ideaaltypische beeld uit en hebben geleid tot vele coördinatieve haasje-over-constructies. Die zijn niet alleen complicerend maar blijken ook niet te werken. De functies van het ruimtelijke planningstelsel (het normatieve karakter daarvan en de democratische legitimatie voor besluitvorming van de vele overheidsinstanties en voor de burgers) blijken niet aan te sluiten bij de maatschappelijke en bestuurlijke werkelijkheid. De meeste aanpassingen van de WRO in het verleden en zeer veel wetgevingsactiviteiten in het ruimtelijk domein in de voorbije jaren (van Tracéwet, Nimbywet, de Wijziging van de WRO in 1985 (artikel 19) tot de Wet rijksprojectenprocedure) zijn erop gericht geweest om de starheid van het stelsel te verzachten. Ook de hausse aan artikel 19-vrijstellingen en de zeer grote hoeveelheid verouderde bestemmingsplannen laten dagelijks de zwakte van het stelsel zien. Bovendien, de besluitvormingsprocessen zijn mede door de procedurevoorschriften van de WRO traag en stroperig. De problemen hangen samen met een overwaardering van ruimtelijke plannen en het idee dat deze plannen bij

uitstek het bepalende voertuig zijn om tot een evenwichtige ruimtelijke besluitvorming te komen.

Aan de leden van de PvdA-fractie kan worden toegegeven dat de in hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel opgenomen regeling in haar huidige opzet in strikt juridische zin niet nodig is. Het hoofdstuk, en de positie ervan, brengt wel tot uitdrukking dat een goede ruimtelijke ordening niet zonder visie kan en dat die visie het vertrekpunt vormt is voor de inzet van de juridische bevoegdheden en voor de andere uitvoeringsinstrumenten die de wet aan de bestuursorganen toekent. In hoofdstuk 4 van deze nota ga ik nader in op de regeling van de structuurvisies en op de procedure van de totstandkoming daarvan.

In de bijdrage van de leden van de PvdA-fractie aan dit hoofdstuk van het verslag wordt, zoals hiervoor reeds werd aangegeven, gesteld dat het alternatief dat de Wro offreert voor de klassieke planbenadering, te weten dat Rijk en provincie door middel van amvb's, respectievelijk provinciale verordeningen algemene regels kunnen stellen, niet de – ook door de wetgever – gewenste flexibiliteit bewerkstelligt. Deze leden menen dat wie nu in zijn (indicatieve) plannen tal van concrete beleidsbeslissingen opneemt, dat niet zal laten als deze voortaan in een verordening in plaats van een plan moeten worden vastgelegd.

Het lijkt erop alsof de leden van de PvdA-fractie in deze passage een aantal oogmerken van twee verschillende instrumenten aan elkaar koppelen op een wijze die niet in het wetsvoorstel is verwoord. In het stelsel van het wetsvoorstel wordt de inhoud van het beleid en de wijze van doorwerking van het beleid naar andere schaalniveaus gescheiden. Dat is niet primair vanwege de gewenste bestuurlijke flexibiliteit gebeurd. Die flexibiliteit wordt gehaald uit het ontknopen van de beleidsdoelstellingen, de doorwerking en de uitvoering. Daarmee sluit het wetsvoorstel naadloos aan bij het genoemde advies «Notie van Ruimte», waar dit stelt: *«Het ruimtelijk ontwikkelingsbeeld en de uitvoeringsstrategie moeten duidelijk onderscheiden zijn, zodat de uitvoering flexibel kan worden ingevuld zonder de visie geweld aan te doen. Tegelijk moet het ruimtelijk beleid standvastig zijn, niet met alle winden meewaaien. Het moet een evenwicht vinden tussen continuïteit en zekerheid aan de ene kant, en flexibiliteit aan de andere kant. Het visievormend ontwikkelingsbeeld voor de lange termijn kan in het eerste voorzien, de uitvoeringsstrategie in het tweede.»* Het wetsvoorstel sluit op dat punt ook aan bij de gezaghebbende analyse van de VROM-raad «Het instrument geslepen».

De in het wetsvoorstel gekozen methodiek van doorwerking, te weten het stelsel van algemene wettelijke normen waaraan de besluitvorming van andere overheden moet voldoen, is een antwoord op de gebrekkige en ook omslachtige methodiek van doorwerking die de huidige WRO kenmerkt. Ook op dat punt kritiseert het genoemde advies het huidige stelsel van doorwerking en beschrijft het de grote tekortkomingen voor hogere overheden om in te grijpen en door te pakken. Het stelsel van bindende normen vooraf is primair gericht op heldere kaderstelling. Binnen die kaders bewerkstelligt het ruimte en dus bewegingsvrijheid en flexibiliteit voor de lagere schaalniveaus.

### **3. Het beginsel van meest geschikte overheidsorgaan (§ 2.4 memorie van toelichting)**

De leden van de CDA-fractie plaatsen een kanttekening vanuit het door mij in mijn brief van 24 november 2003 gekozen centrale uitgangspunt van een heldere en scherpe scheiding van verantwoordelijkheden tussen de bestuurslagen, tot uitdrukking komend in de gekozen verdeling van bevoegdheden en toedeling van instrumenten. Zij doen het verzoek in het

licht van dat uitgangspunt nog eens te bezien of het mogelijk is het begrip «bestemmingsplan» exclusief te gebruiken voor de gemeenten. De leden van de CDA-fractie vragen in dit verband ook hoe «willekeur» van hogere ten opzichte van lagere overheden bij de geboden ruimte in het wetsvoorstel, wordt voorkomen.

Deze leden stellen, als ik hen goed versta, niet zozeer een vraag over de te hanteren terminologie alswel over een toedeling van bevoegdheden. Zij stellen, met andere woorden, de vraag of de bevoegdheid om het bestemmingsplan als ordeningsinstrument te gebruiken niet gereserveerd kan blijven voor de gemeenteraad. In het wetsvoorstel is een onderbouwde keuze gemaakt om de bevoegdheid tot vaststelling van een bestemmingsplan niet exclusief bij gemeenten te laten.

Eén van de problemen van de huidige WRO is dat deze onvoldoende uitvoeringsgericht is, en aan provincie en Rijk niet de geschikte instrumenten en bevoegdheden biedt om het beleid effectief te laten doorwerken.

Alles is erop gericht het bestemmingsplan die functie optimaal te laten vervullen, voor alle doelen die het moet dienen, zoals elders uiteengezet. Mijn inzet is om met zo min mogelijk omwegen, dus doelgericht en doelmatig, ook aan de provinciale en nationale belangen in het bestemmingsplan het gewicht toe te kennen dat zij nodig hebben. Vanuit de gedachte dat provincie en Rijk hun bevoegdheden slechts kunnen uitoefenen langs democratische weg en in overleg met de andere betrokken overheidsniveaus, de waterschappen daaronder begrepen, is mijn stelling dat voldoende is verzekerd dat provincie en Rijk van de aan hen toegekende bestemmingsplanbevoegdheid alleen gebruik zullen maken wanneer de aan hen toevertrouwde belangenbehartiging daarom vraagt. Wanneer daaraan getwijfeld zou moeten worden zou in mijn benadering evenzo getwijfeld moeten worden aan de wijze waarop provincie en Rijk omgaan met de in de huidige WRO aan hen toegekende bevoegdheden. Het voor de hand liggende tegenargument dat in de huidige wet een aantal stappen moet worden genomen voordat toepassing kan worden gegeven aan artikel 40b WRO, waarin de bestemmingsplanbevoegdheid voor de provincie onderscheidenlijk het Rijk is neergelegd, lijkt mijns inziens sterker dan het is. Mijn verwachting is dat van de bestemmingsplanbevoegdheid, zoals neergelegd in het wetsvoorstel, door de provincie onderscheidenlijk de Minister van VROM slechts gebruik zal worden gemaakt in gevallen waar sprake is van vraagstukken die naar hun aard van bovenlokaal of bovenregionaal belang zijn. Kortom, in gevallen waarin het de gemeente overstijgende belang reeds blijkt uit de strikt-ruimtelijke aspecten.

Ik vermoed dat de vereenvoudiging van de regelgeving zoals die in het wetsvoorstel gestalte heeft gekregen en die tot gevolg heeft dat de beschikbare instrumentenkist op meer heldere wijze is uitgestald, het bijkomende effect zal hebben dat de nadruk meer komt te liggen op de instrumenten die het wetsvoorstel wel biedt, maar die slechts in beperkte mate zullen worden gebruikt. Dit is dus, mede, een consequentie van het doorzichtiger maken van de huidige WRO. Ik verzoek de leden van de CDA-fractie het wetsvoorstel op deze wijze te willen benaderen.

Met het vorenstaande is tevens reeds voor een deel een antwoord gegeven op hun verzoek, nog eens uiteen te willen zetten dat met de in het wetsvoorstel gekozen planfiguur de verantwoordelijkheid voor de ruimtelijke inrichting primair bij de gemeenten blijft en op hun vraag of deze vrijheid met de mogelijkheden die Rijk en provincie krijgen om sturing te geven aan de gemeentelijke planvorming niet meer een theoretische vrijheid is. Zo heb ik deze vraag althans gemeend te moeten begrijpen. In aanvulling op het vorenstaande merk ik nog op dat de sturingsmogelijkheden van provincie en Rijk in het wetsvoorstel consequent zijn beperkt tot het provinciaal onderscheidenlijk nationaal ruimte-

lijk beleid of belang, terwijl de enige begrenzing voor de gemeente is gelegen in het criterium, neergelegd in artikel 3.1, eerste lid, dat het bestemmingsplan moet strekken ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Bij de bijgevoegde derde nota van wijziging is dit in de artikelen 4.1 tot en met 4.4 en de daarbij behorende toelichting nog verder verduidelijkt.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering bereid is het wetsvoorstel zo aan te passen dat de Minister van VROM bevoegd is tot vaststelling van een bestemmingsplan, in voorkomend geval op verzoek van een andere minister. Volgens het voorliggende wetsvoorstel kunnen, aldus deze leden, andere ministers dan de Minister van VROM tot het wijzigen van een bestemmingsplan overgaan.

Het verzoek berust naar mijn mening op een misverstand.

In artikel 3.20 wordt geregeld dat indien sprake is van nationale belangen Onze Minister (van VROM) bevoegd is een bestemmingsplan vast te stellen.

In artikel 3.26, tweede lid, wordt geregeld dat bij wet of besluit van de Minister van VROM of een andere minister, na overleg in de ministerraad, kan worden bepaald dat ten behoeve van de verwezenlijking van een bepaald onderdeel van het nationaal ruimtelijk beleid onder meer een bestemmingsplan als bedoeld in artikel 3.20 wordt vastgesteld. Bij die wet of dat besluit wordt daarbij tevens de minister aangewezen die belast is met de voorbereiding van dat bestemmingsplan (in de rol van burgemeester en wethouders) en die samen met de Minister van VROM het plan vaststelt (in de rol van de gemeenteraad).

De Minister van VROM is aldus altijd betrokken bij de vaststelling van een bestemmingsplan.

Ook een projectbesluit, dat immers een opmaat is naar een wijziging van het geldende bestemmingsplan, kan indien er sprake is van een project van nationaal belang, alleen genomen worden door de Minister van VROM, of door een andere minister in overeenstemming met de Minister van VROM.

Een bestemmingsplanwijziging kan wel door een andere minister worden geïnitieerd en voorbereid, maar nooit zonder de Minister van VROM worden vastgesteld. Op deze wijze wordt naar mijn mening recht gedaan aan diens coördinerende taak op het terrein van de ruimtelijke ordening.

De leden van de fractie van de PvdA zijn bezorgd over de wijze waarop de Minister van VROM haar verantwoordelijkheid aangaande het nationaal ruimtelijk beleid kan waarmaken. Immers ook andere ministers kunnen eerst verantwoordelijk zijn voor structuurvisies. De Minister van VROM is dan slechts medeverantwoordelijk. Naar de overtuiging van deze leden spelen andere departementen uiteraard ook een rol in het vaststellen van het nationaal ruimtelijk beleid maar er kan, aldus deze leden, maar één minister verantwoordelijk zijn voor het nationaal ruimtelijk beleid. Zij gaan er dan ook van uit dat de wetswijziging deze omissie herstelt en helder maakt dat de Minister van VROM de verantwoordelijkheid heeft waar het de coördinatie betreft van het nationaal ruimtelijk beleid.

Ik denk dat hier sprake is van een misverstand. Ingevolge artikel 2.3, eerste lid, stelt de Minister van VROM in het algemeen de structuurvisie vast. Het tweede lid van dit artikel maakt het mogelijk dat bij een structuurvisie voor bepaalde aspecten van het nationaal ruimtelijk beleid het voortouw voor de voorbereiding en vaststelling bij een andere minister ligt, maar deze kan toch nooit zonder de bemoeienis van de Minister van VROM de structuurvisie vaststellen. Deze gang van zaken is materieel gelijk aan die van de huidige WRO. Zo wordt bijvoorbeeld de PKB Verkeer en Vervoer voorbereid door de Minister van Verkeer en

Waterstaat en mede ondertekend door de Minister van VROM. De Minister van VROM heeft aldus zijn eigen verantwoordelijkheid voor het nationaal ruimtelijk beleid en zijn medeverantwoordelijkheid voor het ruimtelijk relevante beleid van zijn collega-bewindslieden.

#### **4. Het ruimtelijk beleid (§ 2.5 memorie van toelichting)**

##### *Structuurvisies: verplicht stellen?*

In hoofdstuk 4 van het verslag hebben de leden van de CDA-fractie laten aantekenen dat zij het eens zijn met het in het wetsontwerp vastgelegde uitgangspunt dat zowel het Rijk als de provincies ieder op het eigen niveau structuurvisies kunnen vaststellen. De vrijblijvendheid van de planfiguur «structuurvisie» roept bij deze leden echter grote twijfel op. In de lijn van deze inbreng hebben de leden van de PvdA in hoofdstuk 2 van het verslag laten opnemen dat zij ervoor pleiten het Rijk, provincies en gemeenten te verplichten hun ruimtelijk beleid vast te leggen in een indicatieve structuurvisie, waarbij wat hen betreft de respectievelijke overheden veel vrijheid kunnen krijgen omtrent de wijze waarop zij hieraan uitvoering geven. De leden van de SP-fractie zijn over het algemeen positief over de voorgestelde structuurvisies, omdat deze de mogelijkheid bieden voor verschillende aspecten integraal beleid te maken. Maar ook deze leden zijn de opvatting toegedaan dat structuurvisies verplichtend zouden moeten werken om wildgroei te voorkomen en om de overzichtelijkheid en de kwaliteitsborging te bewerkstelligen. De leden van de fractie van GroenLinks geven aan dat de argumenten tegen een verplichte structuurvisie, namelijk de vrees voor juridisering en het risico dat aan het plan een dwingender status wordt toegekend dan de wetgever beoogt waardoor toch weer een vorm van planhiërarchie ontstaat, hen niet overtuigen. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen zich eveneens af of het opstellen van structuurvisies niet te weinig verplichtend is vastgelegd. Ook de leden van de SGP-fractie betwijfelen de juistheid van de keuze om het vaststellen van structuurvisies niet wettelijk verplicht voor te schrijven. Deze leden vinden de gehanteerde argumenten van effectiviteit, neveneffecten en bestuurlijke lasten niet zó overtuigend, dat daarmee het belang, dat de overheid doordachte keuzes maakt en uitvoeringshandelingen baseert op een geaccepteerde lijn die is vastgelegd in een beleidsdocument, zou worden overstegen. Juist het opstellen van structuurvisies is immers van groot belang voor een integrale strategische beleidsbenadering van ruimtelijke ordening, water en milieu. In de ogen van deze leden ligt het dan in de rede om een verplichting voor het opstellen van structuurvisies in het wetsvoorstel op te nemen.

Uit de inbreng van de leden van de genoemde fracties blijkt dat een meerderheid van de Tweede Kamer behoefte heeft aan een nadere standpuntbepaling over de wettelijke verplichting tot het opstellen van structuurvisies.

Ik heb me er zorgvuldig rekenschap van gegeven dat een meerderheid van de Tweede Kamer de regeling van de structuurvisies te vrijblijvend beoordeelt en een verplichtende redactie wenselijk vindt. Ik heb vastgesteld dat de argumenten tegen een verplichting tot het opstellen van structuurvisies zoals opgenomen in de memorie van toelichting en in mijn brief van 18 maart 2004<sup>1</sup>, voor de meerderheid van uw Kamer niet overtuigend zijn. Ik heb daarom besloten u tegemoet te komen na een nader overleg met het Interprovinciaal Overleg en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Een aanpassing van het wetsvoorstel op dit punt kan bijdragen aan een groter vertrouwen in de werkbaarheid van de nieuwe Wro. In de (derde) nota van wijziging die ik gelijktijdig met deze nota aan uw Kamer voorleg, heb ik een bepaling opgenomen die ertoe strekt alle overheidsniveaus te verplichten tot het opstellen van een algemene structuurvisie.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2002/03, 28 916, nr. 8.

### *Structuurvisies en de hiërarchische werking daarvan*

De leden van de fractie van de PvdA hebben in hoofdstuk 1 van het verslag laten opnemen dat zij vasthouden aan een planhiërarchie. Zij vinden dat, waar de rijksoverheid keuzes maakt, deze keuzes moeten doorwerken in het beleid van provincie, regio en gemeente. Ook de leden van de fractie van het CDA stellen ernstige vraagtekens bij het uitgangspunt dat de structuurvisies alleen voor de vaststellende overheid een bindend karakter hebben en dat lagere overheden daaraan niet gebonden zijn. Deze leden vragen zich af of een heldere structuurvisie, bindend voor lagere overheden, niet meer duidelijkheid en rechtszekerheid geeft dan willekeurige en op deelfacetten gerichte aanwijzingen (artikel 4.1, eerste lid, laatste volzin), per verordening of via algemene maatregelen van bestuur gestelde regels. In hun ogen zou mede om die reden de structuurvisie tevens bindend moeten worden voor de lagere overheid /overheden. Zij verzoeken de regering in te gaan op de stelling: «Het bindend zijn van een structuurvisie voor de lagere overheden stelt de noodzaak van het maken van bestemmingsplannen door hogere overheden in een ander daglicht». De leden van de GroenLinks-fractie vragen zich af waarom de Minister van VROM zo bang is voor planhiërarchie.

Deze pleidooien voor een vorm van planhiërarchie in het wetsvoorstel nodigen uit tot een meer uitvoerige reactie. Opgemerkt moet worden dat ook de huidige WRO géén formele planhiërarchie kent. Zowel op basis van de tekst van de huidige wet als van de parlementaire geschiedenis kan worden gesteld dat – met uitzondering van de concrete beleidsbeslissing die in een PKB, streek- of structuurplan kan worden opgenomen – PKB's, streekplannen en structuurplannen moeten worden gezien als beleidsstukken met een indicatief karakter. Onder de huidige wet impliceert zo een plan een grote mate van zelfbinding voor het vaststellend overheidsniveau, maar andere overheden zijn daaraan niet automatisch gebonden. Zo liggen de effecten van een PKB vooral in de te verwachten spontane tenuitvoerlegging daarvan door de provincie- en gemeentebesturen bij de vaststelling van streek-, structuur- en bestemmingsplannen. De doorwerking van (elementen van) beleid krijgt in juridische zin pas formeel gestalte bij de inzet van de aanwijzings- en vervangingsbevoegdheid.

De juridische doorwerking van een streekplan geschiedt in feite en in rechte door de toetsing van gemeentelijke bestemmingsplannen in het kader van de goedkeuringsprocedure en door middel van de inzet van de bevoegdheid tot het geven van een aanwijzing, waarbij de aanwijzing zijn grondslag vindt in het streekplan.

Met een wettelijk geregelde vorm van planhiërarchie zoals benoemd door de leden van de fractie van het CDA, waarbij plannen van een lager bestuurlijk niveau in overeenstemming dienen te zijn met plannen van een hoger bestuursniveau, hebben we in het verleden reeds ervaring opgedaan. Nederland kende voor 1965 een dergelijk stelsel onder vigeur van de Wet inzake het Nationale Plan en de Streekplannen<sup>1</sup>. Onder die wet bleken de streekplannen met bindende werking te star en daardoor nauwelijks hanteerbaar, zeker niet als uitwerkingskader voor gemeentelijke plannen. Al ras gingen de provincies daarom werken met circulaire, nota's plantoetsing of met zgn. «ladeplannen» (voltooide, maar niet rechtens vastgestelde of gepubliceerde plannen, waaraan gemeenten niet waren gebonden) i.p.v. de beoogde streekplannen. Het meest in het oog vallende effect van die wet was een overdaad aan ambtelijk en bestuurlijk overleg, hetgeen de voortgang en effectuering van een dynamisch ruimtelijk beleid in hoge mate bemoeilijkte. De planhiërarchie of doorwerking werd onder vigeur van die wet geëffectueerd door een grote mate van bestuurlijk preventief en correctief toezicht. Mede gelet op de ervaringen met dat planstelsel heeft de regering weloverwogen niet gekozen voor een stelsel zoals door de leden van de fractie van het CDA wordt gesugge-

---

<sup>1</sup> Wet van 28 september 1950, Stb. K 415, houdende voorlopige regeling inzake het Nationale Plan en de streekplannen.

reerd. Het zou leiden tot een inflexibel stelsel dat buitengewone bestuurlijke lasten zou genereren en dat bovendien nauwelijks zou leiden tot het doel dat zowel het CDA als de regering voor ogen staat.

Eén van de essentialia van het wetsvoorstel is – zoals hierboven reeds is gesteld – het ontknopen van drie elementen die in de huidige PKB's, streek- en structuurplannen verstrengeld zijn: de beleidsdoelstellingen (wat wil ik bereiken), de uitvoering (welke middelen zet ik in om mijn beleid te effectueren) en de doorwerking (hoe zorg ik dat andere overheidsniveaus aan de beleidsdoelstellingen meewerken en deze niet doorkruisen, dus de onderlinge beleidsafstemming). Uit de gedachtewisselingen die ik met de Vaste Commissie tot op heden heb gevoerd over het wetsvoorstel blijkt er geen verschil in inzicht tussen mij en de Kamer over het belang van de beleidsafstemming en de medewerking van andere overheden aan het bereiken van de op hoger niveau geformuleerde beleidsdoelen. De kernvraag is evenwel of die bewerkstelligd wordt door de introductie van een wettelijke «planhiërarchie».

Zoals hierboven in hoofdstuk 1, onder c, is opgemerkt, zet ik primair in op het bestuurlijke overleg om de essentiële beleidsafstemming te bewerkstelligen.

Natuurlijk is dat niet in alle gevallen toereikend. Zo kan het zijn dat de belangenafweging van lagere overheden niet parallel loopt met knopen die op een hoger niveau zijn doorgehakt. Zeker waar er aspecten aan de orde zijn die hogere belangen of aanspraken raken en waar ook de rechtszekerheid aan de orde is, moeten er juridische waarborgen gegeven kunnen worden. Het stelsel van de huidige WRO voorziet daarin niet. Mede daarom is in het wetsvoorstel gekozen voor de mogelijkheid tot juridische borging door middel van het stellen van kaders in de vorm van algemene regels.

Ik verwacht dat ik hiermee de noodzakelijke afstemming van het beleid tussen de overheidsniveaus kan bewerkstelligen, zonder de beslissingsruimte onnodig te beperken. In mijn ogen is het in het wetsvoorstel opgenomen stelsel van kaderstelling ook effectiever dan het in het verslag geopperde idee van een wettelijk hiërarchisch planstelsel.

#### *De procedure voor de vaststelling van structuurvisies*

Uit de inbreng van de leden van verscheidene fracties blijkt ook een behoefte aan verduidelijking van de procedure bij de voorbereiding en de vaststelling van structuurvisies.

Zo vragen de leden van de fractie van de PvdA in hoofdstuk 2 van het verslag waarom structuurvisies in het wetsvoorstel niet onderworpen worden aan de uniforme voorbereidingsprocedure en inspraakregeling van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). In dezelfde lijn vragen de leden van de Groen-Linksfractie in hoofdstuk 4 van het verslag waarom het wetsvoorstel geen inspraakregeling voor structuurvisies bevat.

In mijn eerder genoemde brief van 18 maart 2004 heb ik uitvoerig uiteengezet wat in mijn ogen het karakter is van de structuurvisies en waarom in het wetsvoorstel mede daarom geen eisen zijn gesteld aan de totstandkoming van structuurvisies.

Daarnaast kan worden gesteld dat de uniforme voorbereidingsprocedure van de Awb is geschreven voor besluiten, d.w.z. schriftelijke beslissingen van overheidsorganen, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling. Een structuurvisie moet worden aangemerkt als een beleidsnota. Het gaat ver uit boven de strekking en bedoeling van de Awb om elke beleidsnota of schriftelijk stuk dat op rijks-, provinciaal of gemeentelijk niveau wordt behandeld, aan te merken als een besluit in de zin van de Awb. Ook in concreto behoeft een ruimtelijke structuurvisie lang niet altijd als zodanig te worden aangemerkt. Ik meen dan ook dat er geen reden is om in de Wro te bepalen dat elke structuurvisie of iedere bijstelling daarvan



via de openbare voorbereidingsprocedure tot stand wordt gebracht. De normale besluitvormingsprocedures in de gemeenteraad, de provinciale staten en de Tweede Kamer voor de vaststelling van deze stukken bieden voldoende garanties voor openbaarheid, terinzagelegging, brede kennisgeving en inspraakmogelijkheden. Een additionele voorziening in de Wro acht ik daarom overbodig.

De andere vraag van de leden van de GroenLinks-fractie, in hoeverre structuurvisies zijn onderworpen aan een milieu-effectrapportage, is actueel nu de Tweede Kamer gelijktijdig met het onderhavige voorstel het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (milieu-effectrapportage plannen)<sup>1</sup> in behandeling heeft. In antwoord op deze vraag kan worden opgemerkt dat structuurvisies een milieubeoordeling zullen moeten ondergaan voor zover zij kaderstellend zijn voor m.e.r.-plichtige besluiten, maar ook indien op grond van de Habitatrichtlijn een passende beoordeling moet worden gemaakt. In die gevallen zal de besluitvormingsprocedure over de structuurvisie moeten voldoen aan de eisen die de Wet milieubeheer daaraan stelt. In het genoemde wetsvoorstel is de extra verplichting opgenomen, dat het bevoegd gezag voor de genoemde gevallen het voornemen tot het opstellen van een plan en van een milieurapport bekend moet maken, waarbij tevens kan worden aangegeven of er gelegenheid zal zijn tot (niet-verplichte) grotere betrokkenheid van publiek, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties, en of (vrijwillig) onafhankelijk toetsingsadvies wordt ingewonnen. Bij overheidsplannen met gevolgen voor EHS- en Vogel-/Habitatgebieden zal verplichte toetsing van het milieurapport door de Commissie m.e.r. plaatsvinden. Deze toetsing strekt mede tot implementatie van de desbetreffende EU-richtlijnen.

Voor een nadere oriëntatie op de inhoud van het genoemde wetsvoorstel voor de besluiten in de ruimtelijke sector verwijs ik kortheidshalve naar de bij dat wetsvoorstel behorende memorie van toelichting en naar de brief van de Staatssecretaris van VROM van 28 januari 2005 over de hoofdlijnen van het toekomstig stelsel van milieubeoordeling, in het kader van het Meerjarenprogramma herijking van de VROM-regelgeving<sup>2</sup>.

De leden van de fractie van de VVD wijzen verder op de procedure van de Déclaration d'Utilité Publique, zoals Frankrijk die kent. Omdat die vraag inhoudelijk nauw verbonden is aan het projectbesluit en de daarbij behorende procedure wordt dat element van het verslag betrokken bij hoofdstuk 14 van deze nota.

#### *Inhoudelijke aspecten van structuurvisies*

De leden van de VVD-fractie constateren dat het wetsvoorstel de mogelijkheid biedt om voor aspecten van ruimtelijk beleid structuurvisies te maken. Zij vragen de regering nader aan te duiden wat het belang van deze mogelijkheid is en hoe dit in relatie staat tot de inzet om te komen tot gebiedsgericht beleid.

In antwoord op deze inbreng wil ik opmerken dat de ruimtelijke besluitvormingstraditie in ons land als uitgangspunt heeft dat ruimtelijk relevante activiteiten een basis hebben in een integrale ruimtelijke visie voor een gebied of op zijn minst daarmee in overeenstemming zijn. De gebiedsgerichte benadering staat daarbij dus voorop. Zouden concrete maatregelen of voorzieningen buiten enige vorm van beleid gerealiseerd kunnen worden, dan is de integrale afweging een loze letter. Door het wegnemen van allerlei zware eisen aan de totstandkoming van een beleidsdocument zoals een structuurvisie en met name door de procedurele flexibiliteit daarvan te benadrukken, wordt bevorderd dat aanpas-

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2004/05, 29 811, nrs. 1–5.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2004/05, 29 383, nr. 25.

singen van de beleidsinzichten of inpassing van nieuwe elementen daarin gemakkelijker worden. Het bevordert dus het integrale karakter van de structuurvisies. Niettemin kan het gewenst blijven voor aspecten van beleid afzonderlijke beleidsdocumenten op te stellen. Dit kan voortvloeien uit de behoefte aan een vorm van integraliteit vanuit een ander perspectief of uit de behoefte aan de mogelijkheid op een snelle wijze een beleidsmatige onderbouwing voor ruimtelijke maatregelen te geven, zonder dat dit aan het andere principe van integrale gebiedsgerichte afweging te kort hoeft te doen. In die zin wijkt het wetsvoorstel niet af van de thans bestaande praktijk en de levende behoefte om voor te onderscheiden aspecten afzonderlijk ruimtelijk beleid te formuleren.

Verder verzoeken de leden van de VVD-fractie de regering te reageren op het voorstel om in een structuurvisie vast te leggen wie bevoegd en verantwoordelijk is voor het uitvoeren of tot stand brengen van essentiële beleidsonderdelen van de structuurvisie. Die leden denken dan bijvoorbeeld aan in de structuurvisie opgenomen infrastructuurprojecten, plaatsen voor waterberging, et cetera.

Ik steun de leden van de VVD-fractie in hun opvatting dat het buitengewoon wenselijk is dat het overheidsniveau dat de structuurvisie vaststelt, ook helder maakt welke uitvoeringsaspecten daaraan verbonden zijn en hoe zij die uitvoering denkt vorm te geven. Een indicatieve beleidsuitspraak in een structuurvisie, bijv. «dat het wenselijk is in de komende vijf jaar voldoende ruimte voor bedrijven te realiseren», blijft een nietszeggende platitude als deze niet wordt gevolgd door heldere uitspraken welke organen op welke wijze met inzet van welke bevoegdheden dit beleid zullen realiseren, wat eventueel aan andere overheden wordt overgelaten en – in geval de realisatie aan anderen wordt overgelaten – welke bevoegdheden zullen worden aangewend om te helpen of in te grijpen als het beleidsstreven niet wordt gehaald.

Ik vind dit zo vanzelfsprekend, dat het in mijn ogen eigenlijk niet nodig is dat met zoveel woorden in de wet vast te leggen. Een actueel voorbeeld van deze lijn is de Uitvoerings-agenda die het kabinet bij de Nota Ruimte heeft gepresenteerd, waarin is aangegeven op welke wijze de sturingsfilosofie van de Nota wordt omgezet in een slagvaardige en samenhangende strategie voor de uitvoering van het ruimtelijk beleid. Niet alleen de uitvoeringsacties worden beschreven maar ook de wijze waarop financiële rijksmiddelen gecoördineerd worden ingezet.

Niettemin, ook in de bijdragen van leden van andere fracties is een bezorgdheid te lezen over de globale inhoudelijke omschrijving van structuurvisies in het wetsvoorstel en de relatie van de structuurvisies met de uitoefening van de bevoegdheden, meer specifiek ten aanzien van de bevoegdheden tot normstelling (algemene regels en bestemmingsplannen). Ik heb die signalen van de Kamer zorgvuldig gewogen. Zij zijn voor mij aanleiding geweest om – naast de hierboven aangegeven aanpassing van het wetsvoorstel tot het verplicht stellen van structuurvisies – ook een meer inhoudelijke wijziging in de desbetreffende artikelen aan te brengen, namelijk dat de structuurvisies richting geven aan de te nemen beslissingen van de onderscheiden overheidsinstanties. Deze aanvulling formaliseert in feite hetgeen in de memorie van toelichting op diverse plaatsen is gesteld. Zij draagt daarmee bij aan een voorspelbaar en transparant overheidsoptreden.

De verwachting van de leden van de GroenLinks-fractie dat structuurvisies in de praktijk zullen dienen als onderbouwing van interventies door Rijk en provincies, wordt door mij gedeeld.

Op de vraag van deze leden, hoe wordt gewaarborgd dat de interventies van Rijk en provincies op een goede manier worden onderbouwd, kan het volgende worden geantwoord.

Zoals hierboven reeds is gesteld, heb ik besloten aan de wensen van uw Kamer tegemoet te komen door bij nota van wijziging de structuurvisie verplicht te stellen. Naar ik aanneem is daarmee een belangrijk deel van de zorg weggenomen die in de inbreng van deze leden op dit punt is besloten. Het ligt, zoals ik reeds opmerkte, in de lijn der verwachting dat in de structuurvisies niet alleen de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen worden geconcretiseerd, maar dat zij ook aangeven hoe op het vaststellend overheidsniveau de beoogde ruimtelijke ontwikkeling daadwerkelijk wordt geëffectueerd. Dit neemt niet weg dat elk overheidsbesluit moet zijn voorzien van een goede motivering. Hoe steviger de structuurvisie op dat punt, des te lichter de additionele motiveringsverplichting kan zijn bij de inzet van een bevoegdheid.

Als in de inbreng van deze leden de stelling moet worden gelezen dat de inzet van bevoegdheden, die het wetsvoorstel aan de te onderscheiden overheidsniveaus toekent, altijd een grondslag moet vinden in een structuurvisie, dan merk ik daarover graag het volgende op.

Het wetsvoorstel moet zoveel mogelijk aansluiten bij de dynamiek en de complexiteit van de huidige bestuurlijke processen op verschillende schaalniveaus. De ruimtelijke, economische en sociale complexe vraagstukken vergen van de overheid alerte besluitvorming en interventie. De wet moet aan de overheidsorganen een grote flexibiliteit geven om zich in het ruimtelijke domein te bewegen en verantwoorde keuzes te maken. De beleidspraktijk plaatst de wetgever derhalve voor een dilemma: moet zij vanuit het belang dat ruimtelijke keuzes slechts voldoende doordacht behoren te worden gemaakt, eisen dat bevoegdheden alleen kunnen worden aangewend indien deze hun grondslag vinden in een beleidsdocument (structuurvisie), of moet zij vanuit het belang van een efficiënt bestuur de overheden zodanige besluit- en handelingsruimte bieden dat zij snel en adequaat kunnen inspelen op nieuwe ontwikkelingen. De regering heeft in het wetsvoorstel uitdrukkelijk gekozen voor de tweede lijn: een licht stelsel waarbij een overheidsorgaan zijn inhoudelijke beleidsdoelstellingen zoveel als wenselijk is vastlegt in een beleidsnota waarin ook staat aangegeven op welke wijze het die beleidsdoelen wil realiseren. In het wetsvoorstel is dus uitdrukkelijk niet gekozen voor een formeel-wettelijke koppeling van structuurvisies en de aanwending van bevoegdheden. Een dergelijke inhoudelijke koppeling zou een niet beoogde noch noodzakelijke juridisering van de besluitvorming en van de structuurvisie kunnen veroorzaken, die het wetsvoorstel juist beoogt te voorkomen. Met een dergelijke koppeling zou immers telkens aan de rechter de beoordeling kunnen worden gevraagd of de aanwending van een bevoegdheid, dan wel de vorm van de uitwerking daarvan, een basis vindt in een daaraan voorafgaande structuurvisie. Deze mogelijke toets zou het bestuur in een positie dwingen waarin het een uitputtende beschrijving van alle toekomstige modaliteiten in een structuurvisie moet opnemen, opdat de aanwendingsmogelijkheden van een bevoegdheid niet worden beperkt. Bovendien kunnen zich onvoorziene situaties voordoen die een snel ingrijpen van een overheidsorgaan nodig maken. Ook om die reden is een formeel-inhoudelijke koppeling niet gewenst.

Ik stel mij op het standpunt dat het bevoegde orgaan zelf moet beoordelen of de aanwending van een bevoegdheid voldoende grond vindt in een structuurvisie. Blijkt op enig moment de aanwending van een bevoegdheid noodzakelijk – hetzij zonder een grondslag in een structuurvisie hetzij in afwijking daarvan – dan zal de inhoudelijke motivering het besluit moeten kunnen dragen.

Met instemming heb ik gelezen dat de leden van de ChristenUnie-fractie de wenselijkheid erkennen van een ruimtelijk ordeningsbeleid dat reke-

ning houdt met dynamiek en ontwikkeling. Deze leden ondersteunen ook het streven naar verkorting van procedures en vereenvoudiging van het wettelijk stelsel. De opvatting van deze leden dat het beoogde nieuwe wettelijk kader voor de ruimtelijke ordening zou moeten beantwoorden aan de grote opgaven ten aanzien van woningbouw, herstructurering, behoud van het open landschap en de vitaliteit op het platteland, wordt door mij geheel gedeeld. De nadruk die deze leden leggen bij de primaire taak van de overheid om ruimtelijke samenhang en rechtsbescherming te waarborgen, deel ik eveneens.

Deze leden zijn verder van mening dat de overheid vanuit een eigen visie keuzes maakt met betrekking tot nut en noodzaak van ruimtelijke ontwikkelingen, en dat ruimtelijke ordening niet slechts volgend moet zijn op maatschappelijke ontwikkelingen. Zij vragen de regering in te gaan op deze stelling en duidelijk te maken hoe het onderhavige wetsvoorstel hierin voorziet.

In antwoord hierop kan gesteld worden dat ik het in beginsel eens ben met visie van deze leden op de taak en rol van de overheid op het belangrijke terrein van de ruimtelijke ordening. De beleidskeuzes op de te onderscheiden overheidsniveaus zouden gebaseerd moeten zijn op een rationele afweging van het gewicht van de relevante argumenten, van de divergerende belangen en van de opvattingen over de noodzakelijke of wenselijke ruimtelijke ontwikkelingen. In die zin beschouwd is het een ideëel collectief keuzeproces dat op de nabije of verdere toekomst is gericht. De rol van de overheid is daarom primair initiërend en niet volgend en zij wordt idealiter getypeerd door een systematische beleidsvoorbereiding en democratische besluitvorming. Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting gaan van dit beginsel uit. Maar de wetgever kan zijn ogen niet sluiten voor het empirisch vastgestelde gegeven dat de ruimtelijke ordening in zijn aard niet afwijkend is van de beleidsontwikkeling op andere terreinen van overheidszorg: een groot deel van de beleidskeuzes blijkt een incrementeel karakter te hebben en wordt gebaseerd op een beperkte onderbouwing en een geringe reikwijdte. Dat mag worden betreurd maar is wel een realiteit. De zeggingskracht van de wet kan deze verklaarbare realiteit ook niet wegnemen.

De leden van de SGP-fractie vinden het in de rede liggen om, naast een verplichting voor het opstellen van structuurvisies in de wet, in nadere besluiten aan te geven waarop deze structuurvisie precies betrekking moet hebben.

Ik hoop dat ik hierboven voldoende heb aangetoond waarom ik geen voorstander ben van inhoudelijke wettelijke eisen aan een structuurvisie, te stellen bij algemene maatregel van bestuur.

Het wetsvoorstel kent overigens wel een voorziening om voorschriften te kunnen stellen aan de voorbereiding, vormgeving en inrichting van structuurvisies (art 2.4 Wro en memorie van toelichting, pagina 92).

Aangenomen mag worden dat bij de voorbereiding van structuurvisies op alle overheidsniveaus informatie zal worden ingewonnen over de beleidsvoornemens van andere overheden. Die geven immers het beeld van de te verwachten ruimtelijke ontwikkelingen en vormen- zoals hierboven reeds is gemeld – de basis voor het interbestuurlijk overleg om de onderlinge beleidsafstemming te bereiken. Voor een goede en effectieve informatie-uitwisseling kan een zekere mate van standaardisering buitengewoon dienstig zijn. Dit geldt met name voor de digitale raadpleging en uitwisseling van structuurvisies. Mede met het oog daarop is de genoemde voorziening in het wetsvoorstel opgenomen.

## **5. Rol Parlement bij het vaststellen van het nationaal ruimtelijk beleid**

De leden van de fractie van het CDA vragen in de wet te regelen dat voor de door het rijk vast te stellen structuurvisies de instemming van het parlement nodig is, zeker wanneer deze een bindend karakter krijgen. De leden van de PvdA-fractie betreuren het dat in het wetsvoorstel de rol van de Eerste en Tweede Kamer bij het vaststellen van het nationaal ruimtelijk beleid niet nader geëxpliciteerd wordt. In de tekst van de wet zelf dan wel in de memorie van toelichting dient onverkort te worden aangegeven dat zowel de structuurvisies als de voorgenomen normstellingen (al dan niet in de vorm van amvb's) aan de beide Kamers ter goedkeuring dienen te worden voorgelegd. Volgens deze leden kan het niet zo zijn dat de taak van de Tweede Kamer wordt ingeperkt tot het controleren van het beleid achteraf. Daarvoor is de inrichting van ons land een te belangrijke taak met vaak onomkeerbare beslissingen. Deze leden verwachten dat ook de medewetgevende taak van de Tweede Kamer overeind blijft waar het het nationaal ruimtelijke beleid betreft. De leden van de VVD-fractie horen graag de overwegingen van de regering die ten grondslag liggen aan de wens om de rol van de Staten-Generaal bij het vaststellen van structuurvisies door het Rijk niet in de wet vast te leggen. Tevens vragen zij welke bezwaren de regering heeft tegen een bepaling dat nationale structuurvisies door de Tweede Kamer worden vastgesteld.

De leden van de fractie van GroenLinks wijzen erop dat de minister in het overleg dat in december 2003 is gevoerd met het voorbeeld kwam dat de inbreng van de Tweede Kamer bijvoorbeeld bestaat uit moties indienen. Deze leden vinden dit te mager en vinden dat de Tweede Kamer een vaststellende bevoegdheid moet krijgen, net als nu bij PKB's. Zij vragen welke rol de Kamer bij de vaststelling van de structuurvisie van het Rijk krijgt. Zij vragen of de regering met een nota van wijziging komt waarin wordt vastgelegd dat de rijksstructuur-visie door de Tweede Kamer wordt vastgesteld.

De regering heeft gezocht naar een regeling die tegemoetkomt aan de bezwaren tegen de langdurige en zware PKB-procedure mede in verband met de wens tot het voeren van ontwikkelingsgericht ruimtelijk beleid. Daarom is in het wetsvoorstel het uitgangspunt gehanteerd dat de structuurvisie een vorm- en procedurevrij beleidsdocument is, waardoor het op flexibele wijze snel kan worden aangepast aan nieuwe ontwikkelingen. De regering heeft daarbij niet de taak van de Tweede Kamer tot het achteraf controleren van het beleid, willen inperken. Zij is ervan uit gegaan dat het reglement van orde van de Tweede Kamer en de gewone omgangsvormen tussen de Kamer en het kabinet garanderen dat belangrijke beleidsstukken, waartoe structuurvisies van het Rijk kunnen worden gerekend, altijd aan de Tweede Kamer worden gezonden en dat de Tweede Kamer daarover altijd een oordeel kan geven, zonodig ondersteund door moties. Ik heb echter ook begrip voor de wens tot een expliciete wettelijke bepaling ten aanzien van de betrokkenheid van uw Kamer bij rijksstructuurvisies en ben bereid daaraan tegemoet te komen. De bij deze nota gevoegde derde nota van wijziging bevat een wijziging van het wetsvoorstel op dit punt.

Uit de gedachtewisseling tijdens het wetgevingsoverleg d.d. 1 december 2003 en uit de brief van de Minister van VROM d.d. 18 maart 2004 kregen de leden van de ChristenUnie-fractie de indruk dat er met een zekere regelmaat een structuurvisie voor heel Nederland aan de Kamer zal worden voorgelegd. Ook kregen deze leden de indruk uit de brief dat, anders dan hun uit de memorie van toelichting bij het oorspronkelijke wetsvoorstel was gebleken, bij iedere nationale structuurvisie een bijbehorende algemene maatregel van bestuur wordt vastgesteld met norm-

stelling voor heel Nederland. De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen met welke regelmaat de regering een structuurvisie denkt op te stellen en of de indruk juist is dat zulk een structuurvisie telkens wordt gevolgd door een algemene maatregel van bestuur.

Ik merk allereerst op dat ik niet kan inschatten van welke regelmaat er in de toekomst sprake zal zijn bij het vaststellen van structuurvisies op rijksniveau. Aangenomen mag worden dat de frequentie niet veel zal afwijken van het aantal PKB's, dat in de voorbije jaren in procedure is genomen. De indruk dat een structuurvisie op rijksniveau telkens zal worden gevolgd door een algemene maatregel van bestuur wil ik graag wegnemen. Er zijn, zoals hierboven reeds is aangeduid, veel uiteenlopende wegen om de ruimtelijke beleidsdoelen, zoals deze in een structuurvisie worden verwoord, te verwezenlijken.

Afspraken met andere overheidsniveaus, al dan niet vastgelegd in conventanten, over de realisatie van het beleid kunnen en zullen in veel situaties effectief zijn. Denkbaar is ook dat het Rijk de hoofddoelstellingen in een structuurvisie formuleert en met de provincies afsprekt dat zij een concretiseringslag maken. Dat zou dan kunnen leiden tot een provinciale verordening maar ook de inzet van andere bestuurlijke of juridische instrumenten is dan mogelijk.

Een algemene maatregel van bestuur kan worden ingezet indien het Rijk het noodzakelijk vindt dat algemene of specifieke eisen worden gesteld aan de inhoud van ruimtelijke besluiten van lagere overheden. Naar verwachting zullen deze eisen betrekking hebben op de inhoud van provinciale verordeningen of bestemmingsplannen, waaraan deze in het algemeen of in nader aangeduide gebieden, op een daarbij te bepalen tijdstip moeten voldoen. Dergelijke eisen of randvoorwaarden voor de ruimtelijke besluitvorming zullen aan de betrokken overheden en aan de burgers duidelijkheid – en dus ook rechtszekerheid – verschaffen over de mate waarin en de wijze waarop die overheden gehouden zijn de op hoger niveau vastgestelde normen in acht te nemen.

Telkens zal moeten worden overwogen of het noodzakelijk is bepaalde beleidselementen te verankeren in normen die andere overheden juridisch binden. In die zin sluit ik mij aan bij het citaat dat de leden van de fractie van GroenLinks in hoofdstuk 17 van het Verslag hebben laten opnemen, dat «de bevoegdheid tot het stellen van algemene regels bij algemene maatregel van bestuur respectievelijk provinciale verordening met grote zorgvuldigheid en selectiviteit zal moeten worden aangewend, mede gelet op de bestuurlijke implicaties en juridische gevolgen daarvan en de inhoudelijke eisen die daaraan moeten worden gesteld.» Alvorens wordt besloten een algemene maatregel van bestuur tot stand te brengen, zal helder moeten zijn dat nationale belangen het stellen van die regels voor een goede ruimtelijke ordening nodig maken. Vervolgens zullen de doelstellingen die worden nagestreefd, zo concreet en nauwkeurig mogelijk worden vastgesteld en zal worden onderzocht of die ook op een andere wijze kunnen worden bereikt. Als wordt vastgesteld dat lichtere instrumenten (richtlijnen of aanbevelingen) of vormen van bestuurlijke overeenstemming (afspraken/conventanten) niet toereikend zijn om een doelstelling te bereiken (bijvoorbeeld omdat de rechtszekerheid eenduidige kaderstelling nodig maakt) is directe regulering op zijn plaats. Vanzelfsprekend wordt daarbij afgewogen wat de neveneffecten van de algemene regels zijn en welke lasten uit de regels voortvloeien voor de overheid enerzijds en burgers, bedrijven en instellingen anderzijds. Het algemeen verbindend karakter en de gevolgen daarvan nopen ertoe dat de regels duidelijk en bestendig zijn. Dit betekent dat niet alleen het beleidsdoel duidelijk moet zijn alvorens tot het treffen van een regeling wordt overgegaan, maar ook dat de regels moeten voldoen aan de eisen van rechtszekerheid en objectiviteit.

Voor het opstellen van algemene regels geldt een motiveringsplicht. Bij amvb's kan de noodzaak ervan worden getoetst door de Tweede Kamer en bij provinciale verordeningen door provinciale staten. In dat vaststellingsproces kan worden beoordeeld of aan de bovengenoemde aandachtspunten is voldaan.

De leden van de ChristenUnie-fractie stellen vast dat de invloed van de Tweede Kamer op de structuurvisie op landsniveau beperkt zou kunnen blijven tot een bespreking zonder consequenties. Dit zou volgens deze leden tot de onbevredigende situatie kunnen leiden dat niets van de inbreng van de Tweede Kamer zal worden omgezet in tekstuele wijzigingen. Hoewel de tekst van de structuurvisie geen juridische status heeft, zal deze tekst volgens die leden toch wel degelijk van invloed zijn op de toetsing en beïnvloeding van het ruimtelijk beleid van lagere overheden. Zij vragen of de regering hiervoor een andere oplossing ziet dan de door haar afgewezen route van amenderen via moties, zoals ook tijdens het wetgevingsoverleg vanuit de Tweede Kamer is gesuggereerd.

Zoals hierboven is aangegeven heb ik mijn gevolgtrekkingen gemaakt uit het wetgevingsoverleg van 1 december 2003 en het verslag. Ik heb op grond daarvan besloten door middel van de nota van wijziging het wetsvoorstel aan te vullen. Ik verwacht daarmee genoegzaam tegemoet te komen aan de wensen van een meerderheid van de Tweede Kamer.

De leden van de fracties van het CDA en GroenLinks vragen voorts wettelijk te regelen dat alle algemene maatregelen van bestuur gebaseerd op de Wro voorgelegd worden aan de Tweede Kamer om een uitspraak van de Tweede Kamer mogelijk te maken.

In artikel 10.9 van het wetsvoorstel is bepaald dat daar bedoelde algemene maatregelen van bestuur (amvb) in ontwerp en na vaststelling aan de Staten-Generaal worden overgelegd.

De leden van de Christen-Unie-fractie vragen uit welk wetsartikel blijkt dat de regering voor de vaststelling van de amvb heeft gekozen voor een zware procedure. Zij lezen in artikel 4.3 van het wetsvoorstel dat de minister *kan* verklaren dat een amvb wordt voorbereid, niet dat dit verplicht is. Voorts vragen deze leden naar de aard en vorm van de normstelling die in amvb's zal worden opgenomen. In hoeverre zal de tekst lijken op die van de huidige PKB's en overeenkomen met de huidige concrete beleidsbeslissingen?

Het wetsvoorstel stoelt op het uitgangspunt dat een structuurvisie richting geeft aan de inzet van bestuurlijke, financiële en juridische instrumenten. Indien juridische normstelling noodzakelijk is voor de realisering van een onderdeel van het in de structuurvisie opgenomen beleid, kan dat geschieden bij amvb. Ingevolge artikel 4.3 van het, bij derde nota van wijziging gewijzigde, wetsvoorstel kan het instrument van de amvb worden ingezet indien nationale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken. In artikel 10.9 van het wetsvoorstel is bepaald dat een ontwerp van een amvb wordt bekendgemaakt en dat een ieder in de gelegenheid wordt gesteld wensen en bedenkingen ter kennis van de de minister te brengen. Voorts worden een ontwerp alsmede een vastgestelde amvb toegezonden aan de Staten-Generaal. Een vastgestelde amvb treedt niet eerder in werking dan met ingang van de eerste dag van de tweede kalendermaand na de dagtekening van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst. Dit is al met al een zware procedure. Concrete beleidsbeslissingen komen in vele vormen voor. De jurisprudentie stelt aan een concrete beleidsbeslissing bepaalde eisen. Het instrument amvb dient te voldoen aan de eisen die aan regelgeving worden

gesteld. Deze eisen brengen met zich mee dat de op te nemen normen duidelijk, objectief en toetsbaar dienen te worden geformuleerd, hetgeen als zodanig bepaalde beperkingen tot gevolg heeft. In hoeverre de tekst van een amvb zal lijken op de huidige PKB en zal overeenkomen met de huidige concrete beleidsbeslissing, hangt af van de inhoud en het doel van de PKB of concrete beleidsbeslissing enerzijds en de doelstelling van de amvb en het beleid waarop deze is gebaseerd anderzijds.

De leden van de CDA-fractie verzoeken voorts nadere informatie omtrent de voorgestelde wijziging van artikel 3.26, zesde lid en de plenaire behandeling door de Eerste Kamer van het wetsvoorstel 27 178 betreffende invoering van een rijksprojectenprocedure in de Wet op de Ruimtelijke Ordening.

Blijkens de handelingen betreffende dat wetsvoorstel<sup>1</sup> heb ik toegezegd dat de wens van de Eerste Kamer om evenals de Tweede Kamer betrokken te worden bij de totstandkoming van een startbesluit op grondslag van een ministerraadsbesluit, bij de rijksprojectenprocedure in de praktijk zal worden gevolgd. Tevens heb ik aangekondigd dat ik in het onderhavige voorstel van wet dit punt wettelijk zal verankeren. De thans in de WRO opgenomen rijksprojectenprocedure is in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen in artikel 3.26 onder de titel Rijkscoördinatieregeling. De bij tweede nota van wijziging aangebrachte wijziging in artikel 3.26, zesde lid, van het wetsvoorstel strekt er dan ook toe die toezegging gestand te doen.

## **6. Structuurvisies en regionale ruimtelijke vraagstukken (§ 2.5.6 memorie van toelichting)**

De leden van de CDA-fractie verzoeken aan te geven wat de positie van de Reconstructiewet concentratiegebieden is ten opzichte van het voorliggende wetsvoorstel. Zij vragen of de uitwerking van de reconstructiewet is opgenomen in de provinciale structuurvisie(s) en of deze de structuurvisie terzijde kan zetten. Voorts vragen zij naar de invloed die de Wet inrichting landelijk gebied hierop heeft.

De verhouding tussen de Reconstructiewet en de nieuwe Wro is geen andere dan die tussen de Reconstructiewet en de huidige WRO. Bij de Invoeringswet ruimtelijke ordening zal onder meer de Reconstructiewet worden aangepast. Zo zal waar daarbij sprake is van een streekplan als bedoeld in artikel 4a van de Wet op de Ruimtelijke Ordening hiervoor in beginsel gelezen moeten worden een structuurvisie als bedoeld in artikel 2.2 van de Wro. Naar het zich nu laat aanzien is er materieel geen verandering ten aanzien van deze provinciale beleidsplannen. Een voorstel voor een Wet inrichting landelijk gebied is thans in voorbereiding. Uitgangspunt voor dat wetsvoorstel is naar verwachting dat het gebiedsgericht beleid op provinciaal niveau een regierol zal vereisen, ook voor wat betreft de uitvoering. Bij de WRO, en in de toekomst ook de Wro, ligt het zwaartepunt bij het gemeentebestuur. Er is derhalve nu en in de toekomst goed bestuurlijk samenspel nodig. Voor het welslagen van het gebiedsgericht beleid is het dus zaak dat de provincie in het kader van het bestuurlijk overleg bij de totstandkoming van een bestemmingsplan acht slaat op de vertaling van dat gebiedsgericht beleid in bestemmingsplannen. Daarnaast zal de Wro een aantal meer formele mogelijkheden geven op basis waarvan de provincie haar regierol kan uitoefenen, zoals de verordeningbevoegdheid, de aanwijzingsbevoegdheid of de bestemmingsplanbevoegdheid, indien provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken.

---

<sup>1</sup> Handelingen I d.d. 18 november 2003, blz. 7-356-7-362.

De leden van de CDA-fractie vragen in de wet nadrukkelijk de mogelijkheid om intergemeentelijke structuurvisies vast te stellen op te nemen.



Ook de leden van de fractie van de SGP vragen een intergemeentelijke structuurvisie als opvolger van het intergemeentelijke structuurplan in de wet op te nemen. Is het niet de verwachting, zo vragen deze leden, dat deze figuur van groot belang zal worden, aangezien steeds meer ontwikkelingen zich op regionale schaal afspelen. Zij vragen voorts of de intergemeentelijke structuurvisie niet een geheel adequate vorm voor vrijwillige – geen vrijblijvende – afstemming tussen lokale overheden in de vorm van een gemeenschappelijke regeling biedt.

Ik beaam geheel de opvatting van de leden van de CDA- en SGP-fractie dat steeds meer ruimtelijke vraagstukken de gemeentegrenzen overstijgen en dat de daaruit voortvloeiende vraagstukken dus tot een gezamenlijke aanpak van de betrokken gemeentebesturen nopen. In een intergemeentelijke structuurvisie kan dan een beleidsaanpak worden geformuleerd, waarin een beeld wordt gegeven van de inzet van de bevoegdheden van de deelnemende gemeenten voor de oplossing van die vraagstukken. Met het oog daarop is in het tweede lid van artikel 2.1 – naar analogie van artikel 7, tweede lid, WRO – de mogelijkheid opgenomen voor een intergemeentelijke structuurvisie. Zo die gemeenten dat wenselijk vinden kunnen de daaruit voortvloeiende samenwerkingsafspraken worden vastgelegd in een gemeenschappelijke regeling, zoals de leden van de SGP-fractie suggereren.

De leden van de fracties van het CDA en GroenLinks vragen voorts naar een heldere afbakening van de positie van de WGR-plusgebieden ten opzichte van de provincie. Ook vragen zij naar de invulling van Hoofdstuk 5.

Bij de nota naar aanleiding van het verslag inzake het voorstel voor een Wijzigingswet Wgr-plus<sup>1</sup> is hieromtrent opgemerkt:

«De afbakening van de positie van Wgr-plusgebieden ten opzichte van de provincie vindt naast een grondslag in territoriale decentralisatie (het grondgebied van de betrokken gemeenten) mede haar grondslag in functionele decentralisatie: waar het gaat om een regionaal belang of een regionaal project dan is de regio verantwoordelijk en treedt de provincie terug. Zodra een belang of een project bovenregionaal is of wordt, is of wordt de provincie verantwoordelijk.

Indien de provincie bij de concrete invulling van de verdeling provinciaal – regionaal op ruimtelijke orderingsgebied niet met de regio tot overeenstemming kan komen, wordt over het delegatiebesluit het oordeel van de minister van VROM ingewonnen. Dit oordeel wordt vervolgens in acht genomen.

Een dergelijke afbakening is in wezen niet nieuw; ook in de verhouding Rijk en provincie speelt de verdeling naar rijks- of provinciale belangen en is deze op het terrein van de ruimtelijke ordening bepalend voor het hebben of nemen van verantwoordelijkheid.» In bijlage 2 bij genoemde nota is aan de hand van de teksten in de memorie van toelichting op het voorstel voor de Wijzigingswet Wgr-plus een mogelijke invulling van hoofdstuk 5 van de Wro gegeven.

## **7. Ruimtelijke ordening en de Noordzee (§ 2.6 memorie van toelichting)**

Het doet mij genoegen dat de leden van de PvdA-fractie er blijk van geven verheugd te zijn met de voorstellen in het wetsvoorstel ter zake van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden op het niet bestuurlijk ingedeelde gebied van de Noordzee.

Deze leden achten het overigens verwarrend dat de memorie van toelichting aan de ene kant aangeeft dat een algemene maatregel van bestuur nodig is om het wettelijk instrumentarium voor het EEZ-gebied in te

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2003/04, 29 532, nr. 6.

zetten, en aan de andere kant de politieke conclusie bevat dat in de EEZ voldoende instrumentarium beschikbaar is voor ruimtelijke ordening. Naar hun overtuiging moet de Wro in ieder geval de mogelijkheid bieden om het volledige instrumentarium van de Wro in te kunnen zetten in de EEZ. Zij gaan er dan ook vanuit dat de Wro deze mogelijkheid in zijn huidige opzet regelt.

Als de desbetreffende passages in de memorie van toelichting tot verwar- ring aanleiding hebben gegeven, spijt mij dat. Ik kan deze leden beves- tigen dat de strekking van het betoog is, dat in de wet wordt mogelijk gemaakt het instrumentarium van de Wro in te zetten voor de EEZ. Daar- voor is een algemene maatregel van bestuur voldoende. Overigens merk ik voor alle duidelijkheid op dat het volledige instrumentarium in dit bestuurlijk niet ingedeelde gebied uit zijn aard feitelijk beperkter is dan in het wel bestuurlijk ingedeelde gebied. Algemene regels als bedoeld in artikel 4.3 en aanwijzingen als bedoeld in artikel 4.4 zijn hier niet toepas- baar, bij gebrek aan een gemeentelijke en provinciale indeling. Zo blijft naast de structuurvisie, die reeds op grond van artikel 2.3 wordt gemaakt, alleen het bestemmingsplan als instrument over.

### **8. Bestemmingsplanverplichting voor het gehele gemeentelijke grondgebied, het bestemmingsplan en het omgevingsbeleid en de leefmilieuverordening en stadsver-nieuwingsplan (§ 3.3 t/m 3.5 memorie van toelichting**

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af in hoeverre voor laag- dynamische stedelijke gebieden niet volstaan had kunnen worden met een eenvoudig beheersinstrument, waarbij niet het positief bestemmen van functie en gebruik het uitgangspunt is, maar alleen bij verandering van functie en/of gebruik een lichte toets georganiseerd wordt. Mogelijk verlaagt dit de organisatorische en administratieve lasten voor gemeenten aanzienlijk. De beslissing of bepaalde gebieden voor zo een licht beheers- instrument in aanmerking komen zou op provinciaal niveau genomen kunnen worden. De leden van de PvdA-fractie zijn zich ervan bewust dat ook een bestemmingsplan in deze functie kan voorzien, maar de praktijk laat zien dat een bestemmingsplan toch vaak te gedetailleerd wordt opge- steld voor beheersgebieden en verhoudingsgewijs veel kosten met zich meebrengt. Zij vragen zich dan ook af of de mogelijkheid om het instru- ment van de leefmilieuverordening onder te brengen in het bestemmings- plan voorziet in de behoefte aan een eenvoudig beheersinstrument voor weinig dynamische stedelijke gebieden.

Ik onderschrijf de stelling van de leden van de PvdA-fractie dat in laag- dynamische gebieden kan worden volstaan met een lichte beheers- regeling. Het is echter niet nodig daarvoor een nieuwe planologische regeling te introduceren. Met een conserverend bestemmingsplan kan hetzelfde worden bereikt. Het voorstel van de leden van de PvdA-fractie zou leiden tot twee wettelijke planologische regelingen op gemeentelijk niveau. De meerwaarde daarvan wordt door mij niet ingezien. Het voor- stel levert voorts allerlei nieuwe en extra vragen op: wanneer wordt een bestemmingsplan en wanneer wordt een beheersregeling gemaakt, wie beslist daarover via welke procedure en met welke inspraak- en beroepsmogelijkheden, wat zijn daarbij de rol en de bevoegdheden van Rijk en provincie etc.. Dergelijke onderwerpen behoeven regeling in het wetsvoorstel en leiden tot extra regelgeving, procedures en bestuurs- lasten. Het kabinet geeft daarom de voorkeur aan een eenduidig instru- ment voor het gehele gemeentelijke grondgebied, dat al naar gelang de behoefte in een gebied door de gemeente op een bepaalde manier wordt ingevuld. De verkorte bestemmingsplanprocedure maakt relatief snelle aanpassing van het plan in verband met kleine wijzigingen mogelijk.

Daarbij betekent het opnemen in het wetsvoorstel van de mogelijkheid om het bestemmingsplan na 10 jaar te «verlengen» een vermindering van de bestuurlijke en administratieve lasten van de gemeente.

De leden van de GroenLinks-fractie wijzen erop dat de bestemming «natuur» nu pas door gemeenten in een bestemmingsplan wordt vastgesteld als eerst alle gronden zijn verworven door de natuurbeschermende organisatie. Dit in tegenstelling tot alle overige bestemmingen, die juist formeel tevoren in een bestemmingsplan worden vastgelegd opdat ze gerealiseerd worden. Deze leden vragen of deze impasse met het wetsvoorstel wordt doorbroken. Zij vragen of het huidige verschil in «waarborgfunctie» van het bestemmingsplan voor natuur (memorie van toelichting blz. 19) enerzijds en voor bebouwing anderzijds terecht is en als zodanig bedoeld. Deze leden vragen of de zinsnede op blz. 20 van de memorie van toelichting waarin wordt gesteld dat het bestemmingsplan vergezeld gaat van een toelichting met een uiteenzetting over de uitvoering van het plan en de ruimtelijk relevante kwaliteitseisen, bijvoorbeeld op het gebied van water, milieu en natuurbeheer, economische en sociale ontwikkeling, behoud van archeologische en culturele waarden, zo gelezen moet worden dat de bestemming «natuur» voortaan op voorhand vastgesteld zal worden, ook al is het bestaand gebruik nog agrarisch.

Het (uitsluitend) gebruik voor natuurdoeleinden kan net als een nieuwbouwlocatie of een andere bestemming op voorhand formeel met een bestemming «natuur» in een bestemmingsplan worden vastgelegd. Dat is onder de huidige wet het geval en wordt onder de nieuwe wet niet anders. Dat in de praktijk de bestemming natuur vaak pas wordt vastgelegd in het bestemmingsplan nadat alle gronden zijn verworven, heeft te maken met het feit dat de bestemming van natuurgebieden eerst wordt vastgelegd in een EHS-begrenzingsplan, een reconstructieplan of een landinrichtingsplan. Deze plannen worden door of in overeenstemming met de provincie vastgesteld, waardoor de bestemming in feite reeds is gewaarborgd.

### **9. Actualiteit van bestemmingsplannen (§ 3.6 memorie van toelichting)**

De leden van de CDA-fractie wijzen erop dat bij sommige van de termijnen waarvan in het wetsvoorstel sprake is, een sanctie is gesteld op het niet halen van die termijn. Zij vragen of niet alle in het wetsvoorstel opgenomen termijnen zogenoemde fatale termijnen zouden moeten kennen. Voorts vragen zij of de regering bereid is alsnog alle in de wet genoemde termijnen op die wijze aan te passen. Deze leden herhalen in hoofdstuk 11 van het verslag in het onderdeel «Beroep» het pleidooi om fatale termijnen te introduceren. Ook de leden van de VVD-fractie hebben op die plaats gevraagd hoe de regering staat tegenover het introduceren van fatale termijnen in de Wro.

Hoezeer ik ook van mening ben dat het verbinden van een sanctie aan een termijnoverschrijding waar mogelijk overweging verdient, een vergaande maatregel als door deze leden aangereikt is niet haalbaar. Deze zou immers geen rekening houden met het specifieke doel van iedere specifieke termijn. Op voorhand staat vast dat sommige termijnen betrekking hebben op procedures, beslissingen of besluiten waarvan het karakter zich verzet tegen een «rechtsgevolg van rechtswege», om nu maar eens een andere omschrijving te geven van de fatale termijn. Met die omschrijving wordt precies in algemene zin aangegeven wat er feitelijk aan de hand is bij een fatale termijn: na het verstrijken ervan is er van rechtswege iets veranderd in de rechtsverhouding tussen bestuur en bestuurden.

Daarmee is tevens het verschil aangegeven met de «termijn van orde», die geen rechtsgevolgen teweegbrengt.

Bij het ontwerpen van het voorliggende wetsvoorstel is per voorgescreven termijn bezien in hoeverre het in deze zin verbinden van een rechtsgevolg aan een termijnoverschrijding wenselijk is. Zoals de leden van de CDA-fractie zelf al hebben aangegeven, heeft dit laatste in een aantal gevallen geleid tot het verbinden van sancties aan termijnoverschrijding. Ik benadruk dat niet al die sancties direct leiden tot een finale afronding, in positieve of negatieve richting, van de desbetreffende procedure.

Ik merk, wellicht ten overvloede, op dat de in dit wetsvoorstel gemaakte keuzes in heel veel gevallen niet geheel nieuw zijn, maar voortborduren op keuzes die eerder voor de huidige WRO zijn gemaakt. Ik herinner in dit verband aan de discussies die over dit onderwerp met name in de jaren 1977–1985 bij gelegenheid van wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening<sup>1</sup>, en daarop volgend in de jaren 1986–1991 ter gelegenheid van de wijziging van de Woningwet<sup>2</sup>, met het parlement zijn gevoerd. Niettemin is ook door verschillende maatschappelijke organisaties de laatste tijd weer aangedrongen op verkorting van procedures door fatale termijnen in de wetgeving op te nemen.

De problematiek is breder dan alleen de VROM-wetgeving. In dit verband wijs ik op de door de uw Kamer bij de bespreking van het Meerjarenprogramma herijking van de VROM-regelgeving aanvaarde motie van het lid Koopmans inzake de introductie van fatale termijnen in de Awb<sup>3</sup>. Over die motie heeft het kabinet reeds een standpunt ingenomen<sup>4</sup>. In dat standpunt is uitgesproken dat een dwingende algemene regeling van de figuur van de fictieve positieve beslissing in de Awb niet voor de hand ligt omdat niet alle beslissingen op aanvraag zich daarvoor lenen. In het bijzondere bestuursrecht kan echter van geval tot geval worden bezien of introductie van deze figuur politiek verstandig is. Op mijn departement komt momenteel in het kader van de herijkingsoperatie van de VROM-wetgeving dit onderwerp ook aan snee.

Daarnaast noem ik in dit verband nog het recentelijk ingediende initiatiefvoorstel van wet van de leden van uw Kamer Wolfsen en Luchtenveld, strekkende tot aanvulling van de Awb met de mogelijkheid van een dwangsom bij niet tijdig beslissen door een bestuursorgaan<sup>5</sup>. Een en ander geeft reden in het kader van dit wetsvoorstel wat terughoudend te zijn met verdergaande ingrepen op dit terrein. Deze terughoudendheid wordt nog verder gevoed door de rapportage van de Afdeling bestuursrechtspraak in het Jaarverslag 2003 van de Raad van State<sup>6</sup>, waarin zeer genuanceerd wordt geoordeeld over de zogenaamde besluiten van rechtswege. De conclusie in dit Jaarverslag luidt dat het aanbeveling verdient de figuur «besluit van rechtswege» in de regelgeving geheel achterwege te laten. Is het toch gewenst, dan dient aan een tweetal eisen te worden voldaan: een besluit van rechtswege moet expliciet worden gelijkgesteld met een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb, en de regeling moet voorzien in een verplichting tot kennisgeving daarvan. Naar mijn oordeel valt hieruit af te leiden dat het besluit van rechtswege weer tot specifieke regelgeving noodzaakt.

De leden van de CDA-fractie achten het verstandig dat bestemmingsplannen slechts 10 jaar mogen gelden, maar zij willen graag een reactie van de regering op de opvatting dat met de gekozen sanctie (de verplichting tot aanhouden van beslissingen) de verkeerde partijen worden getroffen. Zij vragen of het gemeentebestuur geen sanctie opgelegd moet krijgen.

Geheel in de lijn met de opvatting van deze leden heb ik reeds in de tweede nota van wijziging op dit punt een aanpassing aangebracht. Ik stel daarin, met schrapping van de genoemde aanhoudingsplicht, een finan-

---

<sup>1</sup> Wetsvoorstel 14 889.

<sup>2</sup> Wetsvoorstel 20 066.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2003/04, 29 383, nr. 3.

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2003/04, 29 383, nr. 16, blz. 9 e.v.

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2004/05, 29 934, nrs. 2 en 3.

<sup>6</sup> Jaarverslag 2003 van de Raad van State, blz. 57 e.v.

ciële sanctie voor ten laste van het gemeentebestuur. In artikel 3.1, vierde lid, wordt bepaald dat indien niet voor het verstrijken van de termijn van tien jaar de raad onderscheidenlijk opnieuw een bestemmingsplan heeft vastgesteld dan wel een verlengingsbesluit heeft genomen, de bevoegdheid vervalt tot het invorderen van rechten terzake van na dat tijdstip van verstrijken van de termijn door of vanwege het gemeentebestuur verstrekte diensten die verband houden met het bestemmingsplan.

De leden van de PvdA-fractie geven tot mijn genoegen aan verheugd te zijn over de aanpassing in de tweede nota van wijziging om in die gevallen waar een bestemmingsplan nog actueel is dit bestemmingsplan na een vereenvoudigde procedure opnieuw vast te stellen als de geldigheidsduur van 10 jaar verstreken is. Zij blijven echter van mening dat, waar gemeenten hun plicht verzaken, niet de burger de nadelige gevolgen van deze nalatigheid mogen ondervinden. Zij geven de regering daarom in overweging om als sluitstuk van deze procedure burgers de gelegenheid te geven gemeenten aansprakelijk te stellen voor de eventueel geleden schade die door nalatigheid van gemeentelijke zijde ontstaat.

De leden, hier aan het woord, hebben mij nog niet kunnen overtuigen van de noodzaak om onder de regeling, zoals die bij tweede nota van wijziging is aangepast, nog te voorzien in een specifieke schadevergoedingsregeling. Door het schrappen van de aanhoudingsplicht is immers niet goed voorstelbaar meer dat burgers schade zouden lijden zoals door deze leden bedoeld. Bij de tweede nota van wijziging is, integendeel, in artikel 6.1 de «aanhouding van rechtswege» als schadeoorzaak juist geschrapt (Onderdeel R, de derde wijziging in artikel 6.1) omdat van een aanhouding van rechtswege geen sprake meer zal zijn. En de gemeenteraad zal toch een financiële prikkel tot hernieuwde bestemmingsplanvaststelling moeten ondervinden van het vervallen van de invorderingsbevoegdheid, zoals ik die hiervoor in mijn antwoord aan de leden van de CDA-fractie heb beschreven.

Het doet mij genoegen dat de leden van de fractie van de ChristenUnie positief staan tegenover mijn voorstellen op dit punt, zoals ik die hiervoor nader heb aangegeven.

Bij de leden van de SGP-fractie lijkt helaas hetzelfde misverstand te bestaan over de consequenties voor burgers en bedrijven van de aanvankelijk in het wetsvoorstel geïntroduceerde directe aanhoudingsplicht. Hen mag ik verwijzen naar mijn antwoord op de vragen van de leden van de fracties van het CDA en de PvdA.

#### **10. De nieuwe bestemmingsplanprocedure: algemeen (§ 3.7.1 memorie van toelichting)**

De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat de positie van partijen in verschillende overlegorganen duidelijk geregeld dient te worden. Zij vragen wat de rol van de rijksinspecties in de provinciale overlegorganen is. De rijksinspecties beïnvloeden in deze overlegorganen de provinciale planvorming en hebben vervolgens ook nog de mogelijkheid tot het maken van bezwaar. Deze leden willen dat deze en-en-situatie wordt teruggebracht tot een of-of-situatie. De voorkeur van de leden van de CDA-fractie gaat uit naar het verdwijnen van rijksinspecties uit de PPC. Provinciebesturen zouden ervoor kunnen kiezen gebruik te maken van deskundigheid op rijksniveau. De rijksinspectie heeft slechts een taak in het toezicht op uitvoering van rijksregelgeving in provinciale plannen. Toezicht op de gemeenten wordt primair uitgeoefend door de provincie, niet door het Rijk.

De vraag van de leden van de CDA-fractie heeft betrekking op twee aspecten: de doorwerking van rijksbeleid in bestemmingsplannen en het toezicht op de uitvoering van de regelgeving. De rol en positie van de rijksinspectie in de PPC heeft betrekking op het eerste aspect. In de eerste plaats merk ik op dat het van rijkswege wettelijk regelen van de positie van partijen in verschillende overlegorganen niet strookt met het streven in het Hoofdlijnenakkoord naar het terugdringen van regelgeving. Voorts gaat het wetsvoorstel ervan uit dat ieder bestuursorgaan zelf verantwoordelijk is voor de totstandkoming en realisering van het eigen ruimtelijke beleid. Het van rijkswege voorschrijven van de samenstelling, taak en werkwijze van provinciale adviescommissies past daar niet bij. Daarom is de samenstelling, taak en werkwijze van de provinciale planologische commissie (PPC) overgelaten aan de provincie. In het wetsvoorstel is opgenomen dat provinciale staten een verordening vaststellen voor de PPC, waarin regels worden gesteld omtrent de benoeming, samenstelling, taak en werkwijze.

Ik ben van mening dat de provincie verantwoordelijk is voor het ruimtelijke-orderingsbeleid op provinciaal niveau. Bij de vaststelling van dat beleid en de keuze van het instrumentarium om het beleid te realiseren, kan ook de rijksverantwoordelijkheid in het geding zijn. De samenstelling van de PPC is in eerste instantie een aangelegenheid van de provincie zelf, maar in mijn brief van 18 maart 2004<sup>1</sup> heb ik al aangegeven dat ik het voor een adequate coördinatie en voor afstemming van het provinciale en het nationale beleid wel van belang acht dat ook vertegenwoordigers van het Rijk en van de waterschappen deel uitmaken van de provinciale commissie. Ook heb ik aangegeven dat ik mij voorstel om in overleg met mijn ambtgenoten en het IPO tot overeenstemming te komen over de wijze waarop de vertegenwoordiging van het Rijk in die verordeningen gestalte kan krijgen. Een punt van overleg daarbij is of alle rijksvertegenwoordigers in de huidige PPC's opnieuw zitting moeten krijgen in de PPC's in de nieuwe samenstelling. Overigens kunnen, mocht dit nodig zijn, hieromtrent bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld.

Het kabinet werkt momenteel aan de ontwikkeling van een nieuwe Kaderstellende Visie op Toezicht. Daarin zal het kabinet ook een visie uitspreken over de organisatie en positionering van het tweedelijns toezicht. Eén van de bouwstenen voor de besluitvorming in het kabinet, is het advies van de commissie Alders. Deze commissie is door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gevraagd, om een advies uit te brengen over rol en organisatie van dit tweedelijns toezicht. De commissie zal nog voor de zomer haar advies uitbrengen. Binnen de bestaande bevoegdhedenverdeling in het binnenlands bestuur kijk ik op dit moment al naar mogelijkheden om te komen tot verdergaande selectiviteit. Dit sluit aan op de bedoeling van de bij de behandeling van de begroting van mijn departement voor 2005 ingediende motie over de taak van de rijksinspectie door de leden Koopmans en Sterk (Kamerstukken II 2004/05, 29 800 XI, nr. 54). Deze selectiviteit is gebaseerd op de bepaling van de grootste risico's en naleeftekorten conform de VROM-nalevingstrategie en gericht op het borgen van nationale en internationale belangen. Met deze benadering als uitdrukkelijk uitgangspunt acht ik het overigens van belang dat ook in de toekomst tweedelijns toezicht – selectief, maar krachtig ingevuld – op rijksniveau behouden blijft. Tweedelijns toezicht is juist voor rijksregels waarmee nationale en internationale belangen gemoeid zijn, een belangrijk instrument om mijn ministeriële verantwoordelijkheid waar te maken

De leden van de VVD-fractie vragen voorts wat de gevolgen van de Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb<sup>2</sup> zijn voor het voorliggende wetsvoorstel.

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2003/04, 28 916, nr. 8.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2003/04, 29 421, nrs. 1–3.

De behandeling van genoemd wetsvoorstel is inmiddels tot de Eerste Kamer gevorderd en strekt tot aanpassing van geldende wetgeving, waaronder de WRO, aan de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb<sup>1</sup>. In het wetsvoorstel Wro is reeds uitgegaan van de tekst van de Awb zoals die zal luiden na de inwerkingtreding van de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb. De betekenis van de aanpassingswet voor het wetsvoorstel Wro is daardoor gering. Van belang is slechts de in Hoofdstuk 5 (Ministerie van Justitie) van het aanpassingswetsvoorstel onder onderdeel B opgenomen wijziging van artikel 6:13 Awb. Die wijziging heeft de strekking beroep bij de administratieve rechter uit te sluiten voor een belanghebbende aan wie redelijkerwijs kan worden verweten dat hij geen zienswijzen als bedoeld in artikel 3:15 Awb naar voren heeft gebracht, geen bezwaar heeft gemaakt of geen administratief beroep heeft ingesteld.

Dit artikel 6:13 is rechtstreeks van belang voor onder meer de nieuwe bestemmingsplan-procedure, aangezien daarin van het indienen van zienswijzen sprake is. Door de toepasselijkheid van artikel 6:13 Awb wordt bereikt dat het zogenaamde getrapte beroepsrecht blijft gehandhaafd zoals het voorheen was, zij het beperkt tot belanghebbenden. Bij de tweede nota van wijziging van het wetsvoorstel Wro is in artikel 8.2 van het wetsvoorstel Wro het beroepsrecht bij de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State tegen een besluit omtrent vaststelling van een bestemmingsplan beperkt tot belanghebbenden. Ik merk hier volledigheidshalve op dat de afschaffing van de actio popularis zelf nog onderwerp is van vragen van de leden van de fracties van GroenLinks en de SP, en hierna aan de orde komt in hoofdstuk 11 onder het hoofdje «beroeps-gerechtigden».

#### **11. Belangrijke vernieuwingen (§ 3.7.2 memorie van toelichting)**

##### *Andere rol voor de provincie*

De leden van de CDA-fractie kunnen zich vinden in het vervallen van het goedkeuringsvereiste van gedeputeerde staten bij bestemmingsplannen. Deze leden stellen dat de provincie ingevolge het wetsvoorstel zienswijzen kan indienen bij de start van het proces rondom het vernieuwen van het bestemmingsplan. Doet de provincie dit niet dan kan zij aan het eind geen vier weken nemen om tot bezwaren te komen. Deze leden stellen dat als de gemeenteraad bij de vaststelling van het bestemmingsplan wijzigingen aanbrengt, terwijl er in een eerder stadium geen zienswijzen zijn ingediend, de provincie in een lastige positie komt. Om die reden zal, aldus deze leden, in iedere situatie de mogelijkheid in de wet moeten komen dat gedeputeerde staten vier weken de tijd krijgen het bestemmingsplan te toetsen. Deze leden vragen om een reactie hierop. Voor alle duidelijkheid benadrukken zij dat zij niet doelen op een goedkeuringsprocedure maar slechts op een in tijd gelimiteerde toets.

Het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid voor onder meer gedeputeerde staten om gedurende de termijn van terinzagelgging van het ontwerpplan zienswijzen in te dienen.

Het begrip «zienswijze» in de Awb heeft een neutrale lading. Ingevolge de Awb kan de zienswijze ook positief worden gebruikt in de vorm van adhesie. Zeker bij de WRO vereist dit een ommezwaai in het denken omdat het hierin vastgelegde systeem van oudsher uitging van het negatief geladen «bezwaar maken» tegen een ontwerpplan of tegen een vastgesteld plan.

Indien gedeputeerde staten geen zienswijzen indienen dan wel indien de gemeenteraad de door hen ingediende zienswijzen bij de vaststelling van het bestemmingsplan overneemt, wordt dit vaststellingsbesluit binnen twee weken bekendgemaakt. Hierna volgt dan de openstelling van de mogelijkheid van beroep, waarvoor ingevolge de Awb een termijn van zes

---

<sup>1</sup> Stb. 2002, 54.

weken geldt. En tenslotte treedt het vaststellingsbesluit dan in werking daags na afloop van de beroepstermijn.

Dit is anders wanneer de zienswijzen van gedeputeerde staten bij de vaststelling van het plan niet of niet geheel door de raad worden overgenomen. In dit geval vindt de bekendmaking van het vaststellingsbesluit plaats zes weken nadat dat besluit is genomen. Deze termijn strekt er toe gedeputeerde staten in de gelegenheid te stellen te bezien of er sprake is van aantasting van provinciale belangen die met het oog op een goede ruimtelijke ordening een maatregel als bedoeld in artikel 3.8, vijfde, zesde of zevende lid, vergen.

Indien gedurende deze bezinningstermijn geen maatregel is aangekondigd, wordt het vaststellingsbesluit bekendgemaakt en vervolgens gedurende zes weken voor beroep opengesteld. Ook in dit geval volgt inwerkingtreding van het vaststellingsbesluit daags na afloop van deze termijn. Indien evenwel door gedeputeerde staten gedurende hun bezinningstermijn is verklaard dat zij met betrekking tot een onderdeel van het plan een verordening, een aanwijzing of een bestemmingsplan gaan voorbereiden, treedt het vaststellingsbesluit voor het betrokken plandeel niet in werking. Gedeputeerde staten dienen dan binnen de daarvoor gestelde termijn de aangekondigde maatregel te treffen voor het betrokken plandeel. Gebeurt dit niet tijdig dan treedt het vaststellingsbesluit ook voor het betrokken deel in werking.

Genoemde leden wijzen op een manco dat aan het voorgestelde stelsel kleeft. Zij merken op dat gedeputeerde staten hierbij geen mogelijkheid hebben voor bezinning omtrent mogelijkere wijzen te nemen maatregelen indien zij zich met het ontwerpbestemmingsplan konden verenigen, derhalve geen aanleiding hebben gezien zienswijzen in te dienen, maar de gemeenteraad het bestemmingsplan gewijzigd heeft vastgesteld ten opzichte van het ontwerp zoals dat ter inzage heeft gelegen.

Ik heb oog voor deze situatie. Bij nota van wijziging is het derde lid van artikel 3.8 daartoe aangevuld. Voorgesteld wordt om ook bij gewijzigde vaststelling van een bestemmingsplan anders dan naar aanleiding van een zienswijze van gedeputeerde staten, dit besluit niet binnen twee maar binnen zes weken nadat het is genomen, bekend te maken. Gedeputeerde staten kunnen dan gedurende dit tijdvak bezien of er sprake is van provinciale belangen die een maatregel als bovenbedoeld vergen. Op deze wijze wordt over de hele linie voorkomen dat het besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan waarbij geen provinciaal belang en goede ruimtelijke ordening in het geding is, later in werking treedt dan strikt bezien nodig is, terwijl in de gevallen waarin dat wel het geval is er ruimte is voor een in tijd gelimiteerde toets.

Dit stelsel geeft de provincie de mogelijkheid zich ten opzichte van de gemeente terughoudend op te stellen en alleen daar waar het provinciaal belang met het oog op een goede ruimtelijke ordening in het geding is en een bepaalde maatregel vergt, deze ook te kunnen treffen.

Tenslotte nog dit: gedeputeerde staten kunnen ook buiten de totstandkomingsprocedure om bedoelde maatregelen treffen, maar dan lopen zij het risico dat het bestemmingsplan in werking treedt en uitgevoerd kan worden terwijl dit in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en een provinciaal belang.

Voor de inspecteur geldt mutatis mutandis hetzelfde.

Hoewel de leden van de PvdA-fractie zich kunnen vinden in de versnelling en stroomlijning van de totstandkomingsprocedure van het bestemmingsplan, betreuren zij het dat dit ten koste is gegaan van de rol van de provincie. Zij oordelen dat juist in het voortraject veel van de doorwerking van het provinciaal ruimtelijk beleid plaats vindt. Deze leden vragen dan



ook of het voorgestelde systeem leidt tot een betere doorwerking van het provinciaal beleid naar het gemeentelijke niveau. Huns inziens dient voor de provincies de mogelijkheid overeind te blijven om goedkeuring te onthouden aan (delen van) bestemmingsplannen. De provincie zou daarbij zelf de bevoegdheid moeten hebben om in voorkomende gevallen van goedkeuring af te zien.

Zoals al eerder in deze nota is verwoord, gaat het in het wetsvoorstel neergelegde stelsel van beleidscoördinatie uit van de eigen verantwoordelijkheid van iedere bestuurslaag binnen de gedecentraliseerde eenheidsstaat. Dit betekent dat de bemoeienis van (hogere) bestuursorganen met de plannen van andere bestuursorganen, zoals die in de huidige WRO is vastgelegd, niet zonder meer is overgenomen en niet op dezelfde wijze is vastgelegd in het nieuwe stelsel. In dit nieuwe stelsel past het duidelijk neerzetten van de grenzen van de provinciale verantwoordelijkheid vooraf, zodat gemeenten weten waar zij aan toe zijn en binnen welke kaders zij in samenspraak met de burgers hun eigen ruimtelijke inrichting gestalte kunnen geven. In de moderne benadering van samenwerkende overheden die gezamenlijk verantwoordelijkheid dragen voor één beleidsdoel: een goede ruimtelijke ordening in ons land, passen geen goedkeuringsconstructies van «hogerhand». Naar het oordeel van de regering bevat het wetsvoorstel een evenwichtig systeem waarbinnen de beleidscoördinatie tussen overheidsinstanties gestalte kan krijgen. Los van de formele kaderstelling, die elders in deze nota uitvoerig wordt toegelicht, zal in het nieuwe Besluit ruimtelijke ordening een voorziening worden getroffen dat burgemeester en wethouders al in het ontwerpstadium van een bestemmingsplan overleg voeren met het provinciaal bestuur en met de vertegenwoordigers van het Rijk als er provinciale c.q. rijksbelangen in het geding zijn. Het door deze leden gememoreerde positief effect van dit overleg zal dan ook onder de nieuwe Wro worden gecontinueerd. Ook elk ontwerp-bestemmingsplan wordt aan de betrokken diensten van Rijk en provincie toegezonden. Met de overige voorzieningen in het wetsvoorstel acht ik meer dan voldoende waarborgen ingebouwd voor een ook tussen de verschillende overheidsniveaus afgestemd ruimtelijk beleid. Een additionele goedkeuringsbevoegdheid acht ik dan ook overbodig.

De leden van de fractie van de SGP oordelen dat de rol van de provincies in het ruimtelijk beleid wordt versmald. Huns inziens heeft de goedkeuring van bestemmingsplannen door gedeputeerde staten een belangrijke functie bij het afstemmen van gemeentelijke plannen op elkaar en op het provinciaal beleid. De tijdwinst die met het schrappen van het instrument wordt geboekt, weegt, aldus deze leden, niet op tegen de nadelen ervan. Weliswaar wordt voorgesteld dat de provincie algemene regels bij wijze van een verordening terzake kan vaststellen, maar zij betwijfelen of dit afdoende zal zijn. Ruimtelijke ordening is immers ook maatwerk. Zij vragen of het geen aanbeveling verdient om in het wetsvoorstel toch een bepaalde manier van goedkeuring op te nemen. Zij vragen zich af of provinciaal beleid dat doorwerking behoeft, zich makkelijk zal laten vertalen naar verordeningen. Tenslotte verwijzen zij naar een rapport dat hieromtrent in opdracht van het IPO is opgesteld.

Ik ben het niet met deze leden eens dat de rol van de provincies wordt versmald; deze wordt anders ingekleurd. De provincie legt haar ruimtelijk beleid vast in een structuurvisie. Indien dit beleid aanleiding geeft tot het inkaderen van de beslissingsvrijheid van gemeenten door het vaststellen van een of meer algemene regels, die hetzij generieke of gebiedsspecifieke beperkingen hetzij inhoudelijke kwaliteitseisen bevatten, dan zal zij dit in de structuurvisie al aankondigen. Het betreft dan immers de «harde» opvattingen van de provincie.

Ook onverwachte en van het provinciale beleid afwijkende, ruimtelijke ontwikkelingen kunnen een maatregel vereisen. Afhankelijk van de beoogde reikwijdte kan dan een verordening of een aanwijzing het aangewezen instrument zijn. Gaat het om een provinciaal belang waarvoor de provincie zelf de verantwoordelijkheid wil dragen en waarmee zij niet de gemeente wil belasten, dan ligt het vaststellen van een bestemmingsplan door de provincie in de rede. Gaat het daarbij bovendien om een project dat directe uitvoering vergt dan kan de provincie voorafgaande aan de vaststelling van een bestemmingsplan ook een projectbesluit nemen. Deze voorzieningen in het wetsvoorstel sluiten aan bij de moderne opvatting over de taak en de bevoegdheden van de provincies. De meer traditionele taakopvatting van de provincie (streekplan maken en op basis daarvan het uitoefenen van toezicht op de gemeentelijke planologie) maakt steeds meer plaats voor een pro-actief ruimtelijk ontwikkelingsbeleid. Tal van voorbeelden gedurende de laatste jaren in alle provincies geven aan dat de rol van de provincies niet versmalt, zoals de leden van de fractie van de SGP veronderstellen, maar juist breder wordt. De versterkte inzet op samen opgaan met mede-overheden en private partijen om bovenregionale vraagstukken op te lossen (van grote windmolenlocaties tot bedrijfsterreinen en van ruimte-voor-ruimte tot provinciale grondpolitiek) sluit aan op de nieuwe verantwoordelijkheden en vergt ook nieuwe bevoegdheden. Het wetsvoorstel voorziet hierin. Daarbinnen kan de wenselijke beleidsafstemming tussen provincies en gemeenten over de inzet van bevoegdheden ook gerealiseerd worden zonder provinciale goedkeuring van lokale bestemmingsplannen.

De leden van de fractie van GroenLinks zijn van mening dat de goedkeuringsbevoegdheid van provincies tot een prettige omgang tussen overheden leidt en dat de goedkeuring als instrument als minder bedreigend wordt ervaren omdat het bij elk bestemmingsplan wordt toegepast. Naar de mening van deze leden heeft het nieuwe instrumentarium daarentegen meer het karakter van breekijzer, dat af en toe hardhandig wordt toegepast.

Zoals al uit mijn hierboven gegeven antwoord blijkt, deel ik deze mening niet. Mijns inziens is de winst van het nieuwe stelsel dat de bevoegding die van goedkeuring van elk bestemmingsplan uit kan gaan wordt ingewisseld voor gelijkwaardigheid ten aanzien van het ruimtelijk beleid op het eigen niveau. De gemeente heeft haar verantwoordelijkheid voor haar eigen ruimtelijk beleid en wordt hierbij niet zonder meer in alle gevallen op de vingers gekeken. Alleen daar waar het provinciaal belang in het geding is of het provinciaal ruimtelijk beleid zulks vereist, heeft de provincie haar eigen bevoegdheden, niet zozeer om in het ruimtelijk beleid van de gemeente in te grijpen maar veeleer om haar eigen beleid daadwerkelijk vorm te geven. In die zin zou ik ook niet willen spreken van hardhandige toepassing van een breekijzer. Integendeel, het toepassen van eigen bevoegdheden om eigen verantwoordelijkheid voor het eigen beleid te nemen heeft juist niet het karakter van interventie-instrumentarium, zoals dat wel het geval is bij een aantal in de huidige wet opgenomen instrumenten. De goedkeuring, het vervangingsbesluit, de huidige aanwijzing, de nimby-constructie, het zijn stuk voor stuk interventiemogelijkheden om in ruimtelijk beleid van andere overheden te kunnen ingrijpen. Het nieuwe stelsel met de daarin opgenomen attributie van bevoegdheden sluit niet alleen beter aan op de visie hoe binnen en buiten het ruimtelijk beleidsterrein overheden met elkaar zouden moeten omgaan, maar maakt ook stroperige procedures van toezicht en interventie overbodig. In de typologie die de leden van de fractie van GroenLinks aan dit stelsel geven, herken ik mij dus niet.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of het niet belangrijk is de samenstelling van de provinciale planologische commissie, die ondanks het vervallen van de goedkeuring een invloedrijk orgaan blijft bij de afstemming van het nationale, provinciale en gemeentelijke ruimtelijk beleid, nu al in de wet op te nemen.

Ik wijs er op dat de samenstelling van de provinciale planologische commissie ook niet in de huidige WRO is vastgelegd, maar ingevolge artikel 53, derde lid, in het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 is geregeld.

Het wetsvoorstel gaat uit van grotere verantwoordelijkheid voor de provincie; zij is hierbij in beginsel ook verantwoordelijk voor de samenstelling van de commissie, die bij provinciale verordening zal worden geregeld. In mijn antwoord onder hoofdstuk 10 aan de leden van de CDA-fractie ben ik op die samenstelling al eerder ingegaan. Ik wil daar naar graag verwijzen.

#### *Bezwaar en beroep*

De leden van de CDA-fractie vragen of niet al vóórdat de rechter zich over besluiten buigt, dus eerder in het totale proces, een mogelijkheid tot het indienen van bedenkingen moet komen. Daartoe voeren zij aan dat er slechts één beroepsmogelijkheid aan het eind van het proces bij de Raad van State is. Daardoor ontstaat volgens hen het risico dat heel ver in het proces een kink in de kabel kan komen. Bovendien valt de zeef bij gedeputeerde staten in het wetsvoorstel weg. Zij denken dat alle bezwaren die in het verleden reeds in een eerder stadium konden worden beoordeeld en mogelijk afgedaan, hierdoor tot het eind blijven meespelen. Zij wijzen op de door mij in mijn brief van 24 november 2003 dienaangaande geformuleerde opvatting en wijzen op het nader overleg dat ik met mijn ambtgenoot van Justitie hierover zou hebben. Deze leden willen nu graag worden geïnformeerd over de resultaten van dit overleg en verzoeken de regering met een passend wijzigingsvoorstel te komen.

Ook de leden van de PvdA-fractie vragen of de nieuwe bestemmingsplanprocedure niet verdergaand zou worden verbeterd indien de gemeenteraad na de eerste ronde zienswijzen het bestemmingsplan opnieuw zou vaststellen, opdat met name de gebruikelijke fouten in het vast te stellen plan voorkomen kunnen worden. Zij vrezen zonder introductie van deze tussenstap een – onnodige – hausse aan beroepsprocedures bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, die de aanvankelijk met de verkorte bestemmingsplanprocedure geboekte tijdwinst meer dan ongedaan zouden kunnen maken.

In nagenoeg vergelijkbare bewoordingen uiten de leden van zowel de fractie van het CDA als van de VVD hun zorg over het mogelijk ontstaan van een stuwmeer aan procedures bij de Raad van State en vragen de regering aan te geven of zij deze zorg deelt, dan wel uiteen te zetten waarom deze zorg ongegrond is. Voorts vragen zij of in het wetsvoorstel een herstelmogelijkheid voor reparabele gebreken is voorzien, en zo neen, welke afweging de regering heeft gemaakt om dit niet te doen.

De leden van de SGP-fractie maken vergelijkbare opmerkingen.

Ik merk bij mijn beantwoording graag vooraf op dat sedert het schrijven van mijn november-brief het nodige in het wetsvoorstel is veranderd dat betekenisvol is voor de problematiek. De omstandigheden zijn derhalve niet meer dezelfde. Ik wijs in het bijzonder op de introductie van het projectbesluit in het wetsvoorstel. Deze introductie zal ongetwijfeld gunstige gevolgen hebben voor de hoeveelheid en de zwaarte van de beroepen die de Afdeling bestuursrechtspraak te verwerken zal krijgen, zoals ik hierna nader zal uiteenzetten.

Allereerst stel ik vast dat gemeenten ervoor kunnen kiezen rechtstreeks met een bestemmingsplan aan de slag te gaan zonder dit vooraf te laten gaan door een projectbesluit. Een reden daarvoor zou kunnen zijn dat deze gemeenten ervan willen gebruikmaken dat een bestemmingsplanprocedure per saldo korter kan duren dan een projectbesluitprocedure, gevolgd door een – weliswaar ingeperkte maar noodzakelijke – bestemmingsplanprocedure. Gemeenten zouden voor deze weg kunnen kiezen omdat zij weten dat niet alle termijnen altijd tot het eind verbruikt behoeven te worden, en dat bovendien de met zorgvuldig werken gemoeide tijd zich uiteindelijk meestal ruimschoots in tijdwinst terugbetaalt. Er zijn geen harde redenen om voor deze bestemmingsplannen een andere rechtsbeschermingsprocedure dan de nu bestaande te kiezen. Met name ben ik niet bevreesd dat het wegvallen van de bedenkingenprocedure bij gedeputeerde staten tot gevolg zal hebben dat meer of omvangrijker zaken bij de Afdeling bestuursrechtspraak terecht zullen komen, leidende tot grotere stuwmeren. Ik kom daarop hierna nog terug. In een betekenend aantal gevallen zal de bestemmingsplanprocedure vooraf worden gegaan door een projectbesluit. Zienswijzen tegen een bestemmingsplan kunnen geen betrekking hebben op gedeelten van het plan die hun grondslag vinden in het projectbesluit. En de indiening van zienswijzen is een vereiste om beroep in te kunnen stellen. De gedeelten van het bestemmingsplan die niet reeds in het projectbesluit aan de orde zijn geweest – en waarop zienswijzen en daaropvolgend beroep dus wel betrekking kunnen hebben – zullen naar mijn verwachting veelal een functie hebben binnen de op het beheer gerichte gedeelten van het «implementerende» plan. Er is geen reden om aan te nemen dat dergelijke beroepen een vergrote aanslag op de capaciteit van de Afdeling bestuursrechtspraak met zich zullen brengen. De conclusie uit het voorgaande is dat de belasting voor de Raad van State, voortvloeiend uit bestemmingsplanzaken, naar verwachting niet zal toenemen. Op de beweerde huidige stuwmeer-problematiek bij de Raad van State kom ik hierna nog terug bij een specifieke vraag van de leden van de CDA-fractie dienaangaande.

Overgaande naar de concrete beantwoording van de hierboven weergegeven vragen, merk ik het volgende op.

Met het departement van Justitie is overleg geweest over de oplossing van een aantal bezwaren van VNG en NEPROM die sterk in de lijn liggen van de vragen die de leden van de CDA-, de PvdA- en de VVD-fractie stelden.

Ik noem hier in het bijzonder de opmerking van de NEPROM dat bij een vrijstelling ex artikel 19 WRO, voordat de mogelijkheid van beroep bij de sector bestuursrecht van de rechtbank openstaat, eerst bezwaar moet worden gemaakt, waardoor een herstelmogelijkheid voor kleine (procedurele) gebreken wordt geboden. De NEPROM doelt hier op de omstandigheid dat de Awb de mogelijkheid biedt om bij de President van de rechtbank «hangende het bezwaar» een verzoek om voorlopige voorziening te doen. Dit biedt de bezwaarmaker gelegenheid om aan de President de uitspraak te ontlocken dat aan bepaalde onderdelen van het besluit of daarvoor gevolgde procedures wat mankeert. Dat mankement kan dan in sommige gevallen alsnog via de beslissing op bezwaar door het bestuursorgaan worden hersteld. In sommige gevallen kan het een extra voordeel zijn dat de President van de rechtbank de mogelijkheid heeft meteen uitspraak op de hoofdzaak te doen, de zogenaamde «kortsluiting». Dat kan soms een versnelling van de procedure geven. Deze herstel- c.q. afdoeningsmogelijkheid behoort bij invoering van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure in afdeling 3.4 van de Awb tot het verleden. De NEPROM heeft ditzelfde punt ook in een brief aan de Vaste Kamercommissie voor Justitie aan de orde gesteld ter gelegenheid van de schriftelijke behandeling van het hiervoor reeds genoemde wetsvoorstel<sup>1</sup>. De

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2003/04, 29 421. Brief is niet in de gedrukte stukken opgenomen.

leden van die Kamercommissie behorende tot de CDA-fractie hebben daarin aanleiding gevonden in het verslag bij dat wetsvoorstel de Minister van Justitie te vragen op deze brief te reageren. In de nota naar aanleiding van het verslag is mijn ambtgenoot van Justitie daarop uitgebreid ingegaan<sup>1</sup>. In aanvulling op hetgeen mijn ambtgenoot aldaar heeft gesteld, merk ik nog het volgende op.

De leden van de fracties van CDA, PvdA, VVD en SGP kan worden toegegeven dat de vervanging van de bezwaarmogelijkheid door de uniforme openbare voorbereidingsprocedure tot gevolg heeft dat niet langer langs deze weg in een vroegtijdig stadium gebreken in een besluit kunnen worden hersteld. Er zij echter op gewezen dat de uniforme openbare voorbereidingsprocedure zelf voldoende mogelijkheden biedt om naar aanleiding van ingebrachte bedenkingen gebreken in het ontwerp-besluit te herstellen. Verder bestaat de door de NEPROM aangeduide mogelijkheid om een voorlopige voorziening te vragen uiteraard ook wanneer tegen het besluit beroep bij de rechtbank is ingesteld. Ik wijs er ten slotte op dat mijn ambtgenoot van Justitie een aantal additionele mogelijkheden, zoals de «bestuurlijke lus», in het vooruitzicht heeft gesteld in het wetsvoorstel «aanpassing bestuursprocesrecht», naast de mogelijkheden die de artikelen 6:22 en 8:72 Awb al bieden. Zeker met deze additionele mogelijkheden zal een belangrijk deel van deze problemen zijn opgelost. Vooralsnog ga ik ervan uit dat op de totstandkoming van dit wetsvoorstel kan worden gewacht. Mocht er, om welke reden dan ook, belangrijke vertraging in de voortgang met bedoeld wetsvoorstel optreden dan ben ik bereid te bezien of het mogelijk is met specifieke oplossingen in de Wro zelf te komen. Op zichzelf genomen, zie ik voor een uitzonderingspositie voor de Wro geen bijzondere redenen.

Wat betreft de opmerking van de leden van de CDA-fractie over het wegvallen van de zeefwerking van het besluit van gedeputeerde staten omtrent goedkeuring van het bestemmingsplan en de hieruit voortvloeiende vergroting van de werkdruk op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, merk ik – wellicht ten overvloede – op dat blijkens het jaarverslag van de Raad van State over het jaar 2003 die werkdruk de laatste jaren is verminderd. De Raad heeft de te lange doorlooptijden consequent teruggedrongen. De vanaf 2001 geconstateerde drastische verbetering van de doorlooptijden heeft zich ook in 2004 doorgezet. De gemiddelde doorlooptijd voor Kamer 1-zaken (ruimtelijke ordeningszaken) bedroeg in 2004 37 weken (was in 2002 en 2003 nog 58 respectievelijk 42 weken). Er is dan ook geen sprake meer van een stuwmeer, maar van een normale werkvoorraad. De Afdeling kan zich nu dan ook meer en meer concentreren op de juridische kwaliteit, motivering en doeltreffendheid van de rechtspraak.

Ik ben er niet bang voor dat een eventueel door blijven spelen van bezwaren die in het verleden reeds in de fase bij gedeputeerde staten konden worden afgedaan een extra belasting voor de Afdeling zal gaan betekenen. Ik baseer deze verwachting op het feit dat in bestemmingsplanzaken tegenover het belang van de één veelal het belang van een ander staat. De gemeenteraad heeft bij de planvaststelling die belangen, in aanmerking nemende het openbaar belang van een goede ruimtelijke ordening, en de algemene rechtsbeginselen en beginselen van behoorlijk bestuur in acht nemende, afgewogen en is tot een bepaalde keuze gekomen. Gedeputeerde staten beschikken onder geldend recht uitsluitend over de bevoegdheid om aan het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan geheel of gedeeltelijk goedkeuring te onthouden, uiteraard met een degelijke motivering. Zij beschikken dus niet over de bevoegdheid voor bepaalde planonderdelen een andersluidende beslissing in de plaats stellen. Dat betekent in grote lijnen dat gedeputeerde staten in veel gevallen een knoop moeten doorhakken bij het bestaan van tegenstellingen in opvatting over de juiste invulling van

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2003/04, 29 421, nr. 7, blz. 6–7.

het plan. Afhankelijk van de inhoud van de beslissing van gedeputeerde staten zal er altijd wel een belanghebbende partij tegen de beslissing bij de rechter beroep instellen. Voor de grootte van de werkbelasting van de Afdeling bestuursrechtspraak maakt het dus slechts in beperkte mate uit door wie het belangenconflict aanhangig wordt gemaakt. De rechter is altijd al – uit hoofde van zijn staatsrechtelijke functie – verplicht geweest het belangenconflict terug te brengen tot een conflict over de (on)rechtmatigheid. Hoewel ik de waarde van het oordeel van gedeputeerde staten bij het onderkennen van de juridische component in het conflict zeker niet wil onderschatten, meen ik dat dat onderdeel van de werkzaamheid van gedeputeerde staten een aangename bijkomstigheid is, waaraan uit zijn aard geen betekenis voor de zeefwerking kan worden toegekend. De werklast van de Afdeling bestuursrechtspraak wordt door die werkzaamheid – op zijn zachtst gesproken – niet geringer.

De suggestie van de leden van de PvdA-fractie, om de gemeenteraad het bestemmingsplan opnieuw te laten vaststellen na de eerste ronde van zienswijzen, lijkt mij overbodig. De gemeenteraad beslist immers volgens de in het wetsvoorstel – in artikel 3.8 – neergelegde procedure na de inbreng van een ieders zienswijzen omtrent de vaststelling van het bestemmingsplan. Het is duidelijk dat in die fase inhoudelijke onvolkomenheden waarop in de zienswijzen is gewezen, kunnen worden gerepareerd.

Op de vraag van de leden van de VVD-fractie naar het standpunt van de regering over de introductie van fatale termijnen in de Wro ben ik ingegaan in mijn desbetreffende antwoord aan de leden van de CDA-fractie, onder het hoofdje «Actualiteit van bestemmingsplannen».

De leden van de CDA-fractie hebben, in het verlengde van hetgeen hiervoor al aan de hand van de brief van de NEPROM aan de orde kwam, gevraagd of de mogelijkheid kan worden onderzocht dat de beroepsinstantie een omstreden punt als het ware ambtshalve vaststelt indien partijen het in bezwaar- en beroepsprocedures eens worden. In de vraagstelling komt, door het gebruik van de term «beroepsinstantie», al naar voren dat deze leden in feite de vraag stellen of de rechter de bevoegdheid heeft, danwel kan worden toegekend, als het ware «over het rechtsgeschil heen» te bepalen wat de inhoud van het bestreden besluit zal zijn. Ik vertaal de vraag zo om goed duidelijk te krijgen wat deze leden onderzocht zouden willen zien.

Ik stel voorop dat de gedachte van deze leden de reikwijdte van het wetsvoorstel vergaand overstijgt. Voorzieningen als die waaraan deze leden denken behoren ook voor andere bestuurlijke geschillen beschikbaar te zijn.

Thans biedt hoofdstuk 8 van de Awb de rechter bij gegrondverklaring van het beroep de mogelijkheid het bestreden besluit geheel of gedeeltelijk te vernietigen en vervolgens het bestuursorgaan de opdracht te geven een nieuw besluit te nemen, of een andere handeling te verrichten met inachtneming van zijn uitspraak. Ook kan hij bepalen dat zijn uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit of het vernietigde gedeelte daarvan (artikel 8:72, vierde lid). Het is deze laatste mogelijkheid, waarop het verzoek van de leden van de CDA-fractie in feite betrekking heeft. De Awb kent dus nu al een voorziening voor het geval waarop de leden van de CDA-fractie het oog hebben. Ik wijs er daarbij op dat er niet aan valt te ontkomen dat het besluit wordt vernietigd, en dat dus in de meeste gevallen de proceskosten en het griffierecht ten laste komen van het openbaar lichaam waarvan het bestuursorgaan het vernietigde besluit heeft genomen. Verder teken ik aan dat de rechter zeer terughoudend met deze aan hem toegekende bevoegdheid pleegt om te gaan omdat bij het

besluit vaak – zeker in de ruimtelijke ordening – ook de belangen van derden betrokken zullen zijn. Het komt erop neer dat de rechter alleen tot de indeplaatsstelling van zijn uitspraak zal besluiten wanneer er na de vernietiging in feite geen mogelijkheid is een ander besluit te nemen dan hetgeen wordt gevraagd. In het hierboven aangekondigde wetsvoorstel «aanpassing bestuursprocesrecht» zullen voorzieningen worden opgenomen om de effectiviteit van de bestuursrechtspraak te vergroten. Voorts doet de vraag van deze leden mij opmerken dat de inzet van partijen zou moeten zijn over ondergeschikte problemen in een eerdere fase van de procedure overeenstemming te bereiken, omdat de primaire zorg van de rechter zou moeten zijn de juridische knopen door te hakken die overgebleven zijn nadat het besluit is genomen.

De vraag van de leden van de CDA-fractie naar de reden waarom overheden hun onderlinge geschilpunten niet via de normale juridische procedures kunnen regelen, is hiermee impliciet ook beantwoord.

De leden van de CDA-fractie vragen waar in de wet is vastgelegd dat de gemeenteraad of provinciale staten bezwaar kunnen maken tegen bestemmingsplannen en andere besluiten die op basis van de artikelen 3.19, 3.19a, 3.20, 3.20a, 3.24 en 3.26 tot stand komen.

Allereerst is in de genoemde artikelen aangegeven dat de gemeenteraad en/of provinciale staten vooraf worden gehoord. Zij kunnen vervolgens, net als ieder ander, participeren in de voorbereidingsprocedure door het indienen van zienswijzen. Dat ligt besloten in afdeling 3.4 van de Awb. Vervolgens hebben zij de mogelijkheid beroep in te stellen, omdat zij belanghebbende zijn in de zin van artikel 1:2, eerste lid, Awb. Het belang van de gemeente of de provincie is reeds rechtstreeks bij een bestemmingsplan als hier bedoeld betrokken omdat daarmee getreden wordt in de bevoegdheden die de gemeenteraad zelf bezit, en omdat in het geval dat door het Rijk artikel 3.20 wordt toegepast ook de bevoegdheid van provinciale staten om een provinciaal bestemmingsplan vast te stellen wordt uitgesloten.

De leden van de CDA-fractie vragen welke garanties de regering kan geven dat geen stuwmeer bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zal ontstaan ten gevolge van de grotere snelheid in de procedure tot en met de vaststelling van een bestemmingsplan.

Uit mijn hiervoor gegeven antwoord op eerdere vragen van deze en andere leden kan reeds worden afgeleid dat ik verwacht dat van een grote verandering in werklust bij de Raad van State geen sprake zal zijn, althans niet wat betreft de zwaarte van de zaken. De hoeveelheid zou wat kunnen toenemen doordat de actualiseringsverplichting van de bestemmingsplannen wellicht extra zaken genereert. Alleen wanneer door gemeenten op grote schaal zou worden ingezet op dergelijke plannen – waarvoor op dit moment geen enkele aanwijzing bestaat – zou sprake kunnen zijn van een tijdelijk stuwmeer, veroorzaakt door het versneld beschikbaar komen van bestemmingsplannen. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft eerder laten zien dat het met tijdelijke verschuiving van capaciteit goed mogelijk is een eventueel stuwmeer binnen redelijke tijd weg te werken. Zoals opgemerkt, bestaat op dit moment geen stuwmeer bij de Afdeling, en de inzet van het kabinet is dat dat zo zal blijven.

Het wegwerken van beroepen door een fatale termijn te introduceren, zoals de leden van de CDA-fractie vragen, is naar mijn mening ondenkbaar. Voldoende moet zijn dat aan de afdoening door de Afdeling van veel van de zaken waarover zij in eerste en enige aanleg oordeelt een termijn van twaalf maanden is gesteld. Als die termijn stelselmatig wordt over-

schreden is dat een ernstig, niet te negeren signaal voor het kabinet om te bezien of maatregelen nodig zijn ter verbetering van de situatie. Hiermee is tevens een deel van de vraag van de leden van de VVD-fractie naar het houding van de regering ten opzichte van het introduceren van fatale termijnen in de Wro beantwoord. Op de invoering van andere fatale termijnen ben ik ingegaan onder het kopje «Actualiteit van bestemmingsplannen».

De leden van de SGP-fractie vragen waarom, ondanks de bezwaren van de Raad van State, wordt vastgehouden aan het niet in beroep kunnen gaan tegen algemene regels. Algemene regels die in meerdere bestemmingsplannen hun neerslag zullen hebben, bijvoorbeeld regels over de Waddenzee, moeten door iemand die daartegen bezwaar wil maken, worden aangevochten via beroep tegen al deze bestemmingsplannen, zo stellen deze leden. Zij vinden dit extreem omslachtig en het jaagt de bezwaarhebbenden onnodig op kosten.

Om te beginnen moet ik vaststellen dat ik vergeefs in het advies van de Raad van State heb gezocht naar bezwaren tegen het ontbreken van beroepsrecht tegen algemene regels. Als ik de Raad goed heb verstaan volstaat hij in dit verband met de opmerking dat deze uitzondering van het beroepsrecht tegen algemeen verbindende voorschriften niet vanzelfsprekend is. Dat bewijzen de bestemmingsplannen zelf, die evenzeer algemeen verbindende voorschriften bevatten, terwijl daartegen al sinds jaar en dag wel beroep open staat, aldus de Raad. Ik zou op dit punt de Raad van State kunnen aanvullen door te wijzen op de omstandigheid dat weliswaar in artikel 8:2 van de Awb beroep tegen algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels is uitgesloten, maar dat deze uitzondering als tijdelijk was bedoeld. Niettemin is deze uitzondering blijven bestaan. Dat neemt niet weg dat een uitzondering op deze uitzondering zou kunnen worden gemaakt voor de algemene regels ten aanzien van bestemmingsplannen. Ik acht daarvoor echter onvoldoende argumenten voorhanden. Zo overtuigt mij ook niet het argument van de leden van de SGP-fractie dat het zo omslachtig en kostbaar is voor bezwaarhebbenden. Alhoewel ik aan deze leden moet toegeven dat het in een extreem geval wel voor kan komen dat eenzelfde belanghebbende tegen meerdere bestemmingsplannen moet opkomen, acht ik dit toch zeer onwaarschijnlijk. Ik verwacht dat het belang bijna altijd beperkt zal zijn tot één bestemmingsplan. Wanneer dit anders zou zijn, is niet uit te sluiten dat het terecht is dat eenzelfde belanghebbende tegen de verschillende plannen apart moet opkomen. In een gebied waarin verschillende bestemmingsplannen gelden, behoeven immers niet de te beschermen belangen overal geheel dezelfde lading hebben. Verder zal een geslaagd beroep van een belanghebbende tegen één bestemmingsplan, erop neerkomende dat dat plan niet in stand kan blijven omdat de eraan ten grondslag liggende verordening onverbindend is en derhalve buiten toepassing moet blijven, in de praktijk «erga omnes» werken. Dat wil zeggen dat de rechter met zijn uitspraak tevens impliciet bewerkstelligt dat de overige bestemmingsplannen niet kunnen worden gehandhaafd. De bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving van een dergelijk plan zal immers vastlopen op de onverbindendheid van de verordening, waarmee het te handhaven bestemmingsplan in overeenstemming is gebracht.

#### *Beroepsgerechtigden*

De leden van de GroenLinks-fractie vragen waarom is besloten tot afschaffing van de getrapte actio popularis, terwijl de leden van de SP-fractie dit zelfs als een kwalijke zaak kwalificeren.



Ik breng deze leden onder de aandacht dat de discussies over de afschaffing van de actio popularis in deze kabinetsperiode reeds zijn gevoerd in het kader van de aanpassingswet Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb<sup>1</sup>, waarbij de huidige WRO met de Awb op één lijn is gebracht waar het gaat om het openstellen van administratief beroep op de rechter. Een amendement van de heer De Wit van de SP-fractie, strekkende tot het behoud van de actio<sup>2</sup>, kreeg geen meerderheid. Het ligt niet voor de hand, maar het is ook niet wenselijk, hierop in de nieuwe Wro weer terug te komen.

## **12. De bevoegdheid tot het vaststellen of wijzigen van een bestemmingsplan door provincies of Rijk (§ 4.2 memorie van toelichting)**

De leden van de PvdA-fractie stellen in het verslag grote twijfels te hebben bij de mogelijkheid voor de provincies en het Rijk om zelf bestemmingsplannen te maken. Ook zij zijn van mening dat daar waar vastgesteld rijks- of provinciaal beleid gefrustreerd wordt door weigerachtige gemeenten, Rijk en provincie direct moeten kunnen interveniëren in het lokale beleid. In hun ogen is het uit een oogpunt van transparantie te verkiezen dat in zo een situatie de gemeente de uitvoerende partij blijft. Slechts in uiterste gevallen zou het Rijk of de provincie de rol van de gemeente aan zich kunnen trekken c.q. in de gemeentelijke bevoegdheid moeten kunnen treden (en op dat moment dus als gemeente optreden). Op deze wijze is en blijft het bestemmingsplan een exclusief gemeentelijk instrument en wordt recht gedaan aan het beginsel van subsidiariteit, waarbij Rijk en provincie de kaders stellen, maar het de gemeente is en blijft die daarbinnen invulling aan die kaders geeft, in overleg met de eigen burgers. In de lijn van de terughoudende opstelling van de leden van deze fractie constateren de leden van de ChristenUnie-fractie dat het Rijk en de provincies een fors aantal bestuurlijke instrumenten in handen krijgen om het gemeentelijk bestuursniveau te dwingen ruimtelijke aanpassingen te plegen of om buiten het gemeentebestuur om aanpassingen te doen. Zeker de bestemmingsplanbevoegdheid van de provincies en het Rijk kan in hun ogen forse ingrepen in het lokale bestuur betekenen. Deze leden vragen of hun indruk juist is dat de positie van het Rijk en de provincies ten opzichte van de gemeenten in vergelijking met het huidige planregime veel meer wordt versterkt. Zij vragen ook of dit geen tegenstrijdig effect kan hebben op de eveneens met het wetsvoorstel nagestreefde decentralisatie van verantwoordelijkheden.

Gelet op de nauwe samenhang van de afzonderlijke elementen van de inbreng van de leden van de fracties van de PvdA en de ChristenUnie, stel ik het op prijs deze in samenhang te beschouwen.

Indien het wetsvoorstel kracht van wet verkrijgt, zullen het Rijk en de provincies een evenwichtig scala aan bevoegdheden tot hun beschikking krijgen. Bevoegdheden die de genoemde overheidsniveaus in staat stellen op een effectieve wijze de aan hen toebedeelde verantwoordelijkheden waar te maken. Zoals hierboven al is gesteld, is één van de bepalende elementen van het wetsvoorstel dat een overheidsverantwoordelijkheid slechts gestalte kan krijgen door aan die overheid ook adequate (uitvoerings)bevoegdheden toe te kennen. Die ontwerpopgave lag aan de start van het wetgevingproces, nadat op basis van een verkennende studie van prof. mr. D. Lubach was vastgesteld dat de bevoegdhedentoe-deling van de WRO geen antwoord bood op de toenemende complexiteit en de schaalvergroting van ruimtelijke vraagstukken. Ook de mogelijkheden om het ruimtelijk relevante sectorbeleid op een hoger schaalniveau integraal af te wegen zouden in de nieuwe Wro aanmerkelijk moeten worden verbeterd.

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2004/05, 29 421.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2004/05, 29 421, nr. 10.

Indien we vaststellen dat het tot de verantwoordelijkheid van een provincie behoort om keuzes te maken voor bijvoorbeeld de locatie van een grote rioolzuiveringsinstallatie, dan biedt het wetsvoorstel de mogelijkheid aan de provincie om dat gehele besluitvormingsproces, inclusief de ruimtelijke inpassing in een bestemmingsplan en de aanhechting van dat bestemmingsplan aan de omringende bestemmingsplannen, gestalte te geven. De regeling van het wetsvoorstel bewerkstelligt precies datgene waarover al jaren lang binnen en buiten de Staten-Generaal overeenstemming bestaat: behoud en versterking van de integrale ruimtelijke afweging en versterking van het bestemmingsplan als centrale figuur. Als op een hoger niveau een provinciaal/nationaal belang met een ruimtelijke dimensie is gearticuleerd, dan moet op dat niveau ook de bevoegdheid én de taak liggen om dat belang integraal af te wegen ten opzichte van andere belangen die in dat ruimtelijke veld aanwezig zijn. Als die zorgvuldige afweging heeft plaats gevonden, mag naar mijn oordeel de realisatie niet afhankelijk zijn van de bereidheid tot medewerking daaraan door de betrokken gemeente.

Ik deel niet het beeld van de leden van de PvdA-fractie dat de bevoegdheid tot het maken van integrale ruimtelijke keuzes en de bevoegdheid tot vastlegging van de uitkomst daarvan in een burgers en overheid bindende regeling ook als het gaat om nationale of provinciale belangen, exclusief tot de deskundigheid en competentie van gemeenten zou behoren of zou moeten behoren. Daarvoor zie ik ook geen staatsrechtelijke of andere redenen, hooguit die van de huidige WRO-traditie.

De leden van de PvdA-fractie benadrukken in dit hoofdstuk van het verslag het beginsel van subsidiariteit, waarbij Rijk en provincie de kaders stellen en de gemeenten daarbinnen invulling aan die kaders geven. Op het beginsel van de subsidiariteit doelen ook de leden van de ChristenUnie-fractie waar zij vragen of de criteria «nationaal belang» en «provinciaal belang», die in het wetsvoorstel worden voorgesteld, niet zouden moeten worden uitgebreid met een formulering als «indien dit niet op doelmatige en doeltreffende wijze door een gemeente (respectievelijk provincie) kan worden behartigd». Die leden uiten daarbij hun zorg dat de bestemmingsplanbevoegdheid van de provincies en het Rijk forse ingrepen in het lokale bestuur kan betekenen.

Ik ben blij dat de leden van de fracties van de PvdA en de ChristenUnie het beginsel van subsidiariteit betrekken bij de beschouwing over toedeling van de bestemmingsplanbevoegdheid aan provincies en Rijk en de uitoefening daarvan. Die leden sluiten daarmee aan bij een ander bepalend beginsel dat aan het wetsvoorstel ten grondslag ligt. Ik doel daarmee op het beginsel dat normstelling geschiedt op het overheidsniveau dat daarvoor het meest geschikt is. In onze grondwettelijk verankerde gedecentraliseerde eenheidsstaat is aanvaard dat het meest geschikte normstellingsniveau in beginsel het laagste overheidsniveau is. Dit beginsel van decentrale normstelling houdt onder meer verband met de notie dat decentrale overheden meer mogelijkheden hebben om bij normstelling rekening te houden met relevante feiten en omstandigheden. Het is evenwel in onze rechtstaat ook algemeen aanvaard dat normstelling op een hoger bestuursniveau kan zijn aangewezen indien het onderwerp van zorg niet op doelmatige en doeltreffende wijze door een lagere decentrale overheid kan worden behartigd gezien de aard van de betrokken taak of belangen, dan wel de schaal waarop het te regelen vraagstuk zich manifesteert. De keuze voor een hoger bestuursorgaan kan ook ingegeven worden door de noodzaak om een onaanvaardbare rechtsongelijkheid voor burgers te voorkomen. Ook hier is de binding van bevoegdheid aan verantwoordelijkheid herkenbaar.

Ik twijfel er niet aan dat ook onder vigeur van de regels van het wetsvoorstel de lokale normstelling voor het gebruik van de ruimte («bestem-

mingsplannen») in veruit de meeste gevallen door gemeenten zal blijven geschieden. De bevoegdheid van de provincies of het Rijk tot vaststellen van bestemmingsplannen zal alleen worden uitgeoefend indien de aard van de betrokken belangen of de schaal van het ruimtelijke vraagstuk het lokale of provinciale niveau duidelijk overstijgt. Dat laatste is overigens altijd het geval voor die delen van het grondgebied die niet gemeentelijk zijn ingedeeld. Dat is het geval vanaf één kilometer uit de kust.

De uitoefening van de bevoegdheid is in de wet ook genormeerd. Ik betwijfel of de suggestie van de leden van de fractie van de ChristenUnie moet worden opgevolgd om de criteria «nationaal belang» en «provinciaal belang» uit te breiden met een formulering als «indien dit niet op doelmatige en doeltreffende wijze door een gemeente (respectievelijk provincie) kan worden behartigd». De bestuurlijke principes van onze gedecentraliseerde eenheidsstaat brengen al met zich mee dat Rijk en provincie telkens moeten nagaan of de uitoefening van een overheidstaak of het leggen van verantwoordelijkheid beter op een lager overheidsniveau kan geschieden. Deze politiek-bestuurlijke opdracht, die ook in de Gemeentewet en de Provinciewet is terug te vinden, kan weliswaar in bijzondere wetten worden herhaald, maar voegt inhoudelijk niets toe. Een navolging van de suggestie van de leden van de fractie van de ChristenUnie leidt ertoe dat het algemene decentralisatiebeginsel in deze bijzondere wet wordt geconcretiseerd voor een specifieke bevoegdheid. Het lijkt voorts voorspelbaar dat de uitoefening van de bestemmingsplanbevoegdheid door de provincie of het Rijk in veel gevallen zal gaan om aangelegenheden met een op lokaal niveau hoog «het moet misschien wel, maar niet hier»-gehalte. De toevoeging van het door deze leden omschreven criterium zal aan tegenstanders van bepaalde besluitvorming een extra juridisch strijdpunt geven. De rechter zal dan telkens een extra toets moeten uitvoeren, waarbij hij in feite wordt gedwongen om niet alleen inhoudelijk te beoordelen of het besluit is gestoeld op een goede inhoudelijke onderbouwing, maar ook moet nagaan of bovendien de criteria van effectiviteit en efficiency op de juiste wijze zijn toegepast. In mijn ogen wordt de rechter daarmee bijna gedwongen op de politiek-bestuurlijke stoel plaats te nemen. Ik acht dat niet aangewezen. Op pagina 53 van de memorie van toelichting heeft de regering naar mijn oordeel genoegzaam een beeld gegeven wat onder de materiële criteria van een «goede provinciale ruimtelijke ordening» en een «goede nationale ruimtelijke ordening» kan worden begrepen.

De inbreng van de leden van de GroenLinks-fractie sluit bij het voorgaande aan waar zij vragen wanneer er sprake is van provinciaal of rijksbelang en of hieronder bijvoorbeeld ook valt de verdeling van gemeentelijke bedrijventerreinen over de provincie. Zij vragen zich af waar de grenzen liggen en wie er bepaalt in wiens belang een ruimtelijke ontwikkeling is.

In de genoemde brief van 18 maart 2004 heb ik een aantal voorbeelden genoemd van bovengemeentelijke en bovenprovinciale belangen die een ruimtelijke vertaling behoeven en waarvoor de beoogde bestemmingsplanbevoegdheid is aangewezen, zoals het inpassen en regelen van hoogspanningsleidingen, rivierversuiming, maatregelen voor bestrijding van hoogwateroverlast, voorzieningen voor grootschalige opslag van vervuilde baggerspecie, locaties voor de winning van windenergie en het voorkomen van daarmee strijdige bebouwing. Het is niet lastig om dit rijtje verder uit te breiden. Het door de leden van de GroenLinks-fractie gegeven voorbeeld van een regionaal bedrijventerrein kan daar ook onder worden gebracht. Waar het om gaat is dat in deze gevallen de provincie of het Rijk zelf ook hun verantwoordelijkheid moeten kunnen nemen om dergelijke zaken planologisch mogelijk te maken via een wijziging van het bestemmingsplan. De verantwoordelijk-

heid kan ook andere specifieke provinciale belangen c.q. gebieden betreffen die een provinciaal bestemmingsplan behoeven (mutatis mutandis geldt dit ook voor het Rijk) waar niet de wijziging maar het behoud van het bestaande voorop staat. Het gaat dan bijvoorbeeld om een integrale conserverende gebiedsontwikkeling over het grondgebied van meer dan één gemeente. Uiteraard gaat dit niet zonder overleg met de gemeente en als het om een rijksaangelegenheid gaat ook met de betrokken provincie.

Ik merk overigens nog op dat het nimby- en het aanwijzingsinstrument in de huidige WRO de mogelijkheid aan de provincies en het Rijk bieden om als verantwoordelijke overheid zelf in te grijpen en een bestemmingsplan te maken. Het gaat daar dan echter altijd om een «verwijtbare» situatie; de gemeente doet niets of niet genoeg en er is sprake van een bestuurlijke impasse. Het wetsvoorstel daarentegen gaat uit van het waarmaken van de eigen verantwoordelijkheid op het geëigende moment.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben voorts twijfels over hoe de bestemmingsplanbevoegdheid van Rijk en provincies in de praktijk gaat werken, lettend op het feit dat Rijk en provincies hier helemaal geen ervaring mee hebben. Deze leden kunnen zich voorstellen dat een gemeente denkt: als het Rijk ons bestemmingsplan wil maken, dan moet het Rijk het zelf maar uitzoeken, wij doen niet mee. De gemeente weigert misschien zelfs om gegevens te verstrekken. De aan het woord zijnde leden vernemen of de regering deze twijfels deelt. Zij willen ook meer in detail weten hoe het maken van een bestemmingsplan door het Rijk of provincie in de praktijk in zijn werk zal gaan.

Bij de beantwoording van de vraag of het Rijk of een provinciaal bestuur een bestemmingsplan kan maken, kan een onderscheid worden gemaakt naar de vraag of op dat niveau de inhoudelijke deskundigheid aanwezig is om planologische afwegingen te maken enerzijds en de vertaling daarvan in het toekennen van bestemmingen en het stellen van regels met het oog op die bestemming anderzijds.

Ten aanzien van het eerste element heb ik geen enkele twijfel omtrent de inhoudelijke planologische deskundigheden op zowel provinciaal als rijksniveau. Al vele jaren hebben provincies een uitstekende reputatie en ervaring opgebouwd, op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau, in de fasen van de totstandkoming van bestemmingsplannen en bij de toetsing daarvan. Ware die inhoudelijke planologische kennis niet op dat niveau aanwezig, dan zou het stelsel onder de huidige WRO al die tijd zinledig zijn geweest. Ook op rijksniveau is die planologische know-how in sterke mate aanwezig op de te onderscheiden «ruimtelijke» departementen. De vele en uitgebreide procedures die bij trajectnota's en bij tracébesluiten zijn gevolgd, zijn daarvoor een goed voorbeeld.

Naar aanleiding van het wetgevingsoverleg van 1 december 2003, waarin tot uitdrukking kwam dat de bestemmingsplanbevoegdheid door Rijk of provincies niet alleen kan worden gebruikt om eigen projecten te realiseren, maar ook om gebieden te beschermen, vragen de leden van de GroenLinks-fractie of in het geval van bescherming het niet veel meer voor de hand ligt de gemeente via aanwijzingen te dwingen een beschermde status in het bestemmingsplan op te nemen. Zij vragen zich af wat in dit geval de meerwaarde is van de bestemmingsplanbevoegdheid van Rijk en provincie.

Zoals hierboven reeds tot uitdrukking is gebracht, is er wél een relatie tussen het bestaan van een bovenlokaal belang en de uitoefening van de bestemmingsplanbevoegdheid door provincie of Rijk, maar die behoeft niet te worden omgekeerd: niet elk provinciaal of rijksbelang vergt een provinciaal of rijksbestemmingsplan. Het is natuurlijk zo dat een hoger

belang tevens kan worden behartigd door een lagere overheid. Als een provincie bijvoorbeeld met de betrokken gemeenten tot overeenstemming is gekomen over de exacte ligging van een groen-blauwe bufferzone die tevens dienst doet als ecologische verbinding tussen twee natuurgebieden, en over de ruimtelijke maatregelen die nodig zijn om de natuurgebieden planologisch te beschermen, behoeft de provincie in dit voorbeeld van haar bestemmingsplanbevoegdheid geen gebruik te maken. Als in een dergelijke situatie een gemeente onwillig zou zijn aan dit beleid medewerking te verlenen, zou de provincie een aanwijzing kunnen overwegen. Maar ook een aanwijzing is niet in alle gevallen toereikend. Dit is met name niet het geval indien sprake is van grondexploitatie- en vereveningsvraagstukken die het gemeentelijke grondgebied te buiten gaan. Het wetsvoorstel en het nog op korte termijn in te dienen wetsvoorstel voor de grondexploitatie beogen de slagkracht van gemeenten, provincies én Rijk te vergroten, zodat op elk niveau de beoogde ontwikkelkracht aan de dag kan worden gelegd.

In de zienswijze van de leden van de fractie van GroenLinks kunnen Rijk, provincie en gemeente volgens het wetsvoorstel alle drie één en hetzelfde bestemmingsplan wijzigen. Zij zijn benieuwd hoe wordt voorkomen dat in de praktijk overheden elkaars wijzigingen gaan terugdraaien, en dus dat een bestemmingsplanwijziging van de ene overheid wordt gevolgd door een wijziging van hetzelfde bestemmingsplan door een andere overheid.

De door deze leden gestelde kwestie is door de regering onderkend bij de voorbereiding van het wetsvoorstel. Daarom is in respectievelijk artikel 3.19 en artikel 3.20 de voorziening getroffen dat de provincie of het Rijk bij het vaststellingsbesluit kunnen bepalen tot welk tijdstip de uitsluiting van de bevoegdheid van de gemeenteraad tot wijziging van een bestemmingsplan voor het betrokken gebied voortduurt. Ook anderszins bevat artikel 3.8 voorzieningen die de kwestie waarop deze leden duiden, kunnen voorkomen.

### **13. Het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in verband met de invoering van een rijksprojectenprocedure (§ 4.7.4 memorie van toelichting)**

De leden van de fractie van de PvdA zijn voorstander van een eigen projectprocedure voor Rijk en provincie. Rijk en provincie moeten de «hindermacht» van derden kunnen doorbreken. De eigen projectprocedure moet het mogelijk maken dat Rijk en provincie hun verantwoordelijkheid niet alleen beleidsmatig maar ook in uitvoerende zin kunnen nemen. Deze insteek past ook bij de inzet van deze leden om het (op beheer gerichte) bestemmingsplan het exclusieve instrument van gemeenten te laten blijven. Na de uitvoering van een project door Rijk of provincie is er in de ogen van deze leden immers geen rol meer voor Rijk of provincie weggelegd.

Ik heb met waardering kennis genomen van het standpunt van deze leden met betrekking tot de voorstellen voor het projectbesluit op rijks- en provinciaal niveau. De visie van deze leden dat de bestemmingsplanbevoegdheid een exclusieve bevoegdheid van gemeenten moet blijven, is hierboven in hoofdstuk 12 door mij van kanttekeningen voorzien. Een bijzonder element van de inbreng van deze leden betreft de opvatting dat na de uitvoering van een project door Rijk of provincie geen rol meer voor Rijk of provincie is weggelegd. Die opvatting doet niet alleen tekort aan het karakter van het projectbesluit, zoals dat bij de tweede nota van wijziging is geïntroduceerd, maar vindt ook geen steun in de praktijk. Het projectbesluit kan worden gekenmerkt als een vooruitlopen op de wijziging van het bestemmingsplan. Inhoudelijk en procedureel zijn zij ten

nauwste aan elkaar verbonden. In de opvatting van de leden van de PvdA-fractie lijken deze twee figuren ten onrechte ontkoppeld te worden. Maar ook in de praktijk kan ik niet uit de voeten met de opvatting van deze leden. Een voorbeeld kan dat mogelijk verhelderen.

Stel dat ten behoeve van de bevordering van de externe veiligheid een project wordt gerealiseerd waarbij een ondergrondse leiding wordt aangelegd voor het vervoer van zeer gevaarlijke stoffen over een bepaalde afstand. Niet alleen de realisatie van deze vervoersmodaliteit maar ook de wijze waarop het beschermingsregime ten behoeve hiervan in het bestemmingsplan wordt gerealiseerd en gecontinueerd, is van bovenlokaal belang. Het gaat daarbij niet alleen om zoneringsaspecten (afstandsbepalingen) maar ook om bouw- of aanlegactiviteiten direct boven of in de nabijheid van de leiding. Dit voorbeeld toont aan dat niet alleen de aanleg (het project) maar vooral ook de ruimtelijke inpassing en regeling van de bescherming van de voorziening na de aanleg soms op een hoger niveau moeten liggen. Het dunkt mij een goede zaak dat in zo een situatie niet van bestemmingsplan tot bestemmingsplan en van gemeente tot gemeente telkens andere bestemmingsbesluiten en gebruiksregelen worden vastgesteld.

Bovendien moet worden vastgesteld dat voor de aanleg van voorzieningen een toereikend grondbeleidsinstrumentarium niet kan worden gemist. Het kabinet opteert voor een zo sterk mogelijke koppeling van de bestemmingsplanbevoegdheid aan de bevoegdheden van het grondbeleidsinstrumentarium.

#### **14. Projectbesluitmodule (toelichting 2e nota van wijziging)**

De leden van de PvdA-fractie menen dat de memorie van toelichting niet inzichtelijk maakt of alleen het projectbesluit zelf in een bestemmingsplan wordt omgezet of dat het projectbesluit integraal verwerkt wordt in het bestemmingsplan dat vigeert in het gebied waarbinnen het projectbesluit valt. De laatste optie heeft de voorkeur van deze leden, omdat anders elk projectbesluit nog steeds tot een postzegelplan zal leiden. Juist door de voorgenomen digitalisering van bestemmingsplannen zou de verwerking van een projectbesluit in een overkoepelend bestemmingsplan op een relatief eenvoudige manier moeten kunnen plaatsvinden.

Het is aan de gemeente om de omvang en begrenzing van een bestemmingsplangebied te bepalen. Noch de huidige WRO noch het wetsvoorstel bevatten hiervoor bepalingen. De beide door de leden van de PvdA-fractie geschetste opties zijn derhalve mogelijk. De gemeente bepaalt wat voor het aan de orde zijnde projectbesluit en bestemmingsplangebied de adequate wijze van omzetten is. Dit is een punt dat met de digitalisering van bestemmingsplannen slechts indirect verband houdt. De digitalisering is in essentie een louter technische verandering, die het (veel) eenvoudiger maakt kennis te nemen van verschillende bestemmingsplanwijzigingen in hun relatie ten opzichte van elkaar.

Omdat deze leden het essentieel vinden dat ook bij een projectbesluit een integrale ruimtelijke afweging wordt gemaakt, geven zij voorts de regering in overweging de projectprocedure te koppelen aan een eventuele structuurvisie. Daar waar een gemeente beschikt over een actuele structuurvisie zou een projectbesluit dat past binnen deze structuurvisie, een lichtere procedure moeten kunnen doorlopen dan daar waar een visie ontbreekt. Op deze wijze wordt het investeren in een ruimtelijke visie beloond met tijdwinst in de uitvoering. Zij ontvangen op dit idee van «beloning op visie» graag een reactie en een voorstel tot uitwerking.

Deze leden vinden mij aan hun zijde waar zij het belang van de integrale ruimtelijke afweging van projectbesluiten bepleiten. Het wetsvoorstel, zoals dit luidt na de tweede nota van wijziging, bevat daarom ook de bepaling dat zo een besluit een goede ruimtelijke onderbouwing bevat. In het wetsvoorstel is niet gekozen voor een formeel-wettelijke koppeling van structuurvisies en de aanwending van bevoegdheden, zoals het nemen van een projectbesluit. Een dergelijke inhoudelijke koppeling zou een niet beoogde noch noodzakelijke juridisering van de structuurvisie en van projectbesluitvorming kunnen veroorzaken. Juist dat wil ik voorkomen.

Elk overheidsbesluit, dus ook een projectbesluit, moet zijn voorzien van een goede motivering. Die motivering vormt de basis van het projectbesluit. Het ligt in de lijn der verwachtingen te veronderstellen dat hoe steviger de structuurvisie grondslag biedt aan projectbesluiten, des te lichter de additionele motiveringsverplichting kan zijn bij de inzet van die bevoegdheid. Die beloning in tijd en gemak kan elk overheidsniveau zichzelf geven en dat is de «beloning op visie». Ik voel overigens niets voor het voorstel van de PvdA om twee onderscheiden procedures (een lichtere en een normale) voor de totstandkoming van projectbesluiten in de wet op te nemen. Los van de onwenselijkheid van het dan weer toeneemende aantal regels, moet worden beseft dat voor het onderscheid van de procedures scherp moet worden omschreven onder welke omstandigheden de lichtere procedure wel c.q. niet mag worden gekozen. Als dat al zou kunnen, dan leidt dat zonder twijfel tot risicomijding bij gemeenten («laten we de gewone procedure maar doen om niet het risico te lopen dat de rechter later oordeelt dat we de procedure over moeten doen») of tot extra juridische procedures over de bewandelde procedure. Kortom, een sympathieke gedachte die toch niet tot wetsaanpassing moet leiden.

De leden van de PvdA-fractie vrezen dat waar het projectbesluit uitwerking geeft aan een globaal bestemmingsplan, bijvoorbeeld bij de aanleg van een nieuwbouwwijk, de administratieve lastendruk onnodig toeneemt als bij elk project- of uitwerkingsplan het gehele bestemmingsplan moet worden aangepast. Hier zou wellicht overwogen kunnen worden met het omzetten van het projectbesluit te wachten tot het globale bestemmingsplan in zijn geheel is uitgevoerd.

Zoals hiervoor reeds is gesteld, bepaalt de gemeente wat voor het aan de orde zijnde projectbesluit en bestemmingsplangebied de meest adequate wijze van omzetting is. Het is dus mogelijk om te wachten met de omzetting van het projectbesluit tot het globale bestemmingsplan in zijn geheel is uitgevoerd. Wel bepaalt artikel 3.8e dat het ontwerp-bestemmingsplan tot omzetting uiterlijk binnen 3 jaar nadat het projectbesluit onherroepelijk is geworden ter inzage moet worden gelegd. In de bij deze nota gevoegde nota van wijziging heb ik voor specifieke gevallen als waarop deze leden doelen, de termijn op maximaal 5 jaar gesteld. In mijn beantwoording van vragen van de leden van de fractie van de VVD naar aanleiding van suggesties van de NEPROM over deze termijn ga ik daarop nog nader in.

De leden van de PvdA-fractie wijzen erop dat het projectbesluit een directe bouwtitel geeft. Om die reden vragen de leden van de PvdA zich af of en in hoeverre de beheersaspecten nog nader in het uiteindelijke bestemmingsplan geregeld kunnen worden nadat het projectbesluit is genomen. Zij vragen hoe de regering verwacht dat dit onderscheid in de praktijk uitpakt. Zij verwijzen hier naar hetgeen in het hoofdstuk «Bestemmingsplan» is gezegd over de wenselijkheid om ook Rijk en provincie te voorzien van de mogelijkheid hun verantwoordelijkheid waar te maken en van een eigen projectprocedure te voorzien.

De keuze tussen het nemen van een projectbesluit dan wel het direct vaststellen van het bestemmingsplan is aan de gemeente. Indien de gemeente het wenselijk en mogelijk acht direct alle beheersaspecten te regelen, dan kan zij kiezen voor het direct aanpassen van het bestemmingsplan. Indien de gemeente kiest voor het nemen van een projectbesluit, maar toch ook enkele beheersmatige aspecten met betrekking tot het project wenst te regelen, dan is het mogelijk aan het projectbesluit voorwaarden te verbinden. De gemeente beoordeelt in het kader van de bouwaanvraag wat de adequate aanpak is.

De leden van de fractie van de VVD vragen op basis waarvan de regering de termijn van een jaar met verlengingsmogelijkheid tot twee jaar heeft vastgesteld voor de verwerking van het projectbesluit in een ontwerpbestemmingsplan. Zij vragen hoe de regering aankijkt tegen het feit dat de gemiddelde ontwikkeltijd bij projecten of gebiedsontwikkeling als snel vijf jaar of langer is. Deze leden vragen of de regering erkent dat zich bij een dergelijke lange doorlooptijd een probleem voordoet met de termijnen voor de verwerking van een projectbesluit in een bestemmingsplan en wat de mening van de regering is over het door de NEPROM gedane voorstel om de «verjaringstermijn» van elk (deel)projectbesluit binnen een groter gebied te koppelen aan de verjaringstermijn van het laatste (deel)projectbesluit in dat grotere gebied. Dit houdt in dat zolang voor een heel gebied nog projectbesluiten van kracht zijn die nog niet ouder zijn dan drie jaar, voor geen van de (deel)projectbesluiten in het gehele gebied de uitwerkingverplichting tot bestemmingsplan moet gelden.

Het wetsvoorstel hanteert als uitgangspunt dat een projectbesluit de eerste stap is naar een nieuw bestemmingsplan. Daarom dient een projectbesluit binnen een jaar in een bestemmingsplan te worden geïmplementeerd. Deze termijn sluit aan bij de termijn die de huidige WRO kent voor de terinzagelegging van een ontwerpbestemmingsplan na de inwerkingtreding van een voorbereidingsbesluit, of voor aanpassing van een bestemmingsplan na een aanwijzing of na toepassing van de artikelen 40 e.v. WRO (nimby-regeling).

De termijn van een jaar voor de inpassing van het projectbesluit in het bestemmingsplan kan met twee jaar worden verlengd indien deze inpassing plaatsvindt in samenhang met actualisering na 10 jaar van dat plan of bij samenhang met andere projectbesluiten op aangrenzende grond dan wel grond betrokken in hetzelfde uit te werken bestemmingsplan. Het betreft dan omstandigheden waarin proceseconomie en voorkoming van bestuurslasten een verlenging billijken. Het wetsvoorstel laat zich niet uit over de wijze waarop het projectbesluit in het bestemmingsplan wordt geïmplementeerd. Implementatie kan op verschillende manieren plaatsvinden:

- het opnieuw vaststellen van het gehele plan waarin het projectbesluit is begrepen,
- een partiële aanpassing van het plan,
- vaststelling van een (globaal) bestemmingsplan, dat door burgemeester en wethouders wordt gewijzigd of nader wordt uitgewerkt,
- vaststelling van een globaal bestemmingsplan, dat wordt gevolgd door een of meer in de tijd gefaseerde projectbesluiten, die daarna worden gevolgd door een of meer concreet uitgewerkte bestemmingsplannen waarin die projectbesluiten zijn ingepast. Aan de twee laatstgenoemde figuren zal met name gedacht kunnen worden bij groot-schalige projecten, waarbij de ontwikkeling van een nieuw gebied enkele jaren omvat en de uitwerking pas kan geschieden op basis van de keuzen die in de loop van dat traject worden genomen.

Naar mijn mening kan een gemeente die een goed gebruik maakt van bovenstaande mogelijkheden met deze, in voorkomend geval verlengde,



termijnen goed uit de voeten. Het door de NEPROM naar voren gebrachte probleem doet zich dan waarschijnlijk in de praktijk ook niet voor. Het voorstel van de NEPROM, waarnaar de leden van de VVD-fractie verwijzen, om de implementatietermijn van elk (deel)projectbesluit binnen een groter gebied te koppelen aan de verjaringstermijn van het laatste (deel)projectbesluit in dat grotere gebied veroorzaakt onduidelijkheid en onzekerheid over de implementatietermijn als zodanig. Het kan zelfs tot gevolg hebben dat de herijkingstermijn voor het bestemmingsplan (ruim) zou kunnen worden overschreden. Hierdoor tast het voorstel de centrale positie van het bestemmingsplan en daarmee de fundamenten van het wetsvoorstel aan. Om deze reden wil ik de termijn in het wetsvoorstel begrenzen. Ik acht de in een ander kader door de NEPROM voorgestelde termijn van 10 jaar bepaald te lang. Omdat ik toch ook begrip heb voor het probleem van de NEPROM, ben ik wel bereid de termijn waarbinnen een projectbesluit dat deel uitmaakt van een groter gebied waarvoor meerdere projectbesluiten zijn of zullen worden genomen, in een bestemmingsplan moet worden geïmplementeerd, nog iets extra te verlengen, namelijk van ten hoogste drie naar maximaal vijf jaar. Deze termijn sluit aan bij de termijn voor een tijdelijke afwijking van het bestemmingsplan, waarvoor ten hoogste vijf jaar als uiterste limiet wordt genoemd in de huidige WRO en in het wetsvoorstel. Deze wijziging van het wetsvoorstel is opgenomen in de bij deze nota gevoegde derde nota van wijziging.

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre in het wetsvoorstel is voorzien in de monitoring van de effecten van de wet in de praktijk. Zij vragen of in de gaten wordt gehouden wat de gevolgen voor de bouwproductie zijn.

In artikel 10.10 van het wetsvoorstel is bepaald dat om de 5 jaar aan de Staten-Generaal verslag wordt uitgebracht over de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk. Vanzelfsprekend zullen de effecten voor de bouwproductie daarin worden meegenomen.

De leden van de GroenLinks-fractie vinden het een ernstige ondergraving van het wetsvoorstel dat er alsnog projectbesluitvorming wordt ingevoerd. Het idee van het afschaffen van de artikel 19-procedure was nu juist dat ad hoc-beleid moet worden voorkomen. Deze leden menen dat dit met deze projectbesluitvorming alsnog weer wordt ingevoerd. De leden van de ChristenUnie-fractie menen met betrekking tot het projectbesluit dat het op zichzelf een goede zaak is dat gemeenten meer flexibiliteit krijgen om tussentijds gewenste ontwikkelingen in te kunnen passen. Aan de andere kant is hun kritiek dat een al te ruime toepassing van artikel 19 in het verleden kon leiden tot ruimtelijke willekeur in plaats van ruimtelijk beleid. Ook bij het projectbesluit kan dit het geval worden. Zij vragen de regering hierop te reageren.

Gemeenten en verschillende organisaties in de bouwwereld, maar ook leden van verschillende fracties in de Tweede Kamer hebben na de indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer aangedrongen op een aanvulling van het wetsvoorstel met een regeling die voorziet in een besluitvormingsmodule die recht doet aan gefaseerde besluitvorming bij projecten en die het mogelijk maakt projecten reeds in uitvoering te nemen ook al is bij de aanvang van de realisatie sprake van strijdigheid met een bestemmingsplan. De aanpassing van het bestemmingsplan zou moeten plaatsvinden in de fase waarin de concrete realisatieen beheersaspecten voldoende zijn uitgekristalliseerd voor een juridische vastlegging daarvan in het bestemmingsplan. In de tweede nota van wijziging is gekozen voor een regeling waarbij enerzijds aan deze wens wordt tegemoetgekomen en anderzijds recht wordt gedaan aan het uitgangs-

punt dat bestemmingsplannen actueel inzicht moeten bieden in wat in een gebied wel en niet is toegestaan. Volgens deze wijziging diende een projectbesluit uiterlijk binnen 3 jaar te zijn omgezet in een bestemmingsplan. Inmiddels ben ik tot het inzicht gekomen dat er nog ruimte voor verdere rek in deze termijn zat, en heb ik, als gezegd, bij de derde nota van wijziging deze termijn tot maximaal 5 jaar verruimd.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen hoe de regering staat tegenover het idee om een bestemmingsplan een meer globaal karakter te geven, zodat projecten eerder binnen deze globale bestemmingen vallen en er alleen bij echt fundamentele wijzingen een bestemmingsplanwijziging nodig is. Zij menen dat de projectprocedure dan overbodig is. Zij vragen of het klopt dat de regering een bestemmingsplan vooral ziet als het vastleggen van de status quo en niet, waar het woord «bestemming» toch op wijst, als gericht op de toekomst.

Het idee van deze leden om te kiezen voor een globaal bestemmingsplan zodat een bouwaanvraag voor een project eerder binnen een bestemming valt en derhalve geen projectbesluit behoeft te worden genomen, is uitvoerbaar. Daarom dient een projectbesluit uiterlijk binnen 1 jaar, of onder bijzondere condities tot maximaal 5 jaar, te zijn omgezet in een bestemmingsplan.

De leden van de ChristenUnie-fractie achten met het oog op de inzichtelijkheid van belang dat het voorgestelde projectbesluit erin voorziet dat het bestemmingsplan binnen een jaar moet zijn aangepast. Zij vragen echter in hoeverre dit ook van belang is met het oog op de ruimtelijke samenhang en de rechtsbescherming, zoals in de toelichting wordt gesteld. Het is immers niet meer of minder mogelijk om af te wijken van het bestemmingsplan op het moment dat het bestemmingsplan in overeenstemming is met de werkelijkheid. Anders gezegd menen deze leden dat de kans dat de werkelijke inrichting van de ruimte zal worden gewijzigd niet staat of valt met het actueel zijn van het bestemmingsplan.

De aanpassing van het bestemmingsplan dient voor de juridische vastlegging van de concrete realisatie- en beheersaspecten en de inpassing in de omgeving. Daarmee is voor een ieder duidelijk wat in het gebied waarbinnen het projectbesluit is genomen wel of niet is toegestaan. De inzichtelijkheid, rechtszekerheid en de ruimtelijke samenhang zijn daarmee gediend. Wijzigingen van de inrichting van de ruimte en het bestemmingsplan in de toekomst zijn inderdaad altijd mogelijk.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of zij goed hebben begrepen dat het feit dat de totstandkoming van het projectbesluit plaatsvindt op basis van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure betekent dat het projectbesluit met dezelfde waarborgen voor de rechtsbescherming (inspraak) is omkleed als de totstandkoming van het bestemmingsplan. Zij vragen hoe zal worden omgegaan met een situatie waarin een project tijdens de verdere uitwerkingsfase aanmerkelijk afwijkt van de oorspronkelijke opzet waarover een projectbesluit is genomen. Deze leden vragen door wie dit wordt beoordeeld en of deze afwijking kan worden aangevochten. Zij vragen of bij de wijziging van het bestemmingsplan in zo een situatie toch opnieuw een inspraakronde conform de Awb zal worden gestart.

De totstandkoming van een projectbesluit is inderdaad met dezelfde waarborgen omkleed als de totstandkoming van een bestemmingsplan. Met het vaststellen van het projectbesluit is de besluitvorming over de inhoud van het project afgerond, die staat dan vast. In de daaropvolgende bestemmingsplanprocedure vindt de besluitvorming plaats over de voor-

schriften voor het beheer en de inpassing in de omgeving. De inhoud van het project kan in die fase niet meer worden gewijzigd en staat niet meer ter discussie. Indien wijziging wel gewenst is, dient de totstandkomingsprocedure voor een nieuw projectbesluit te worden gevolgd of dient het project in de bestemmingsplanprocedure in volle omgang weer aan de orde te worden gesteld, inclusief inspraak en beroep. De winst van de projectbesluitprocedure ten opzichte van de bestemmingsplanprocedure is dat de besluitvormingsprocedure (zienswijzen, beroep) van het projectbesluit niet is belast met de voorschriften omtrent het beheer en de inpassing in de omgeving. Daardoor kan deze procedure in het algemeen sneller verlopen.

De leden van de SGP-fractie vragen onder verwijzing naar de brief van de minister van 18 maart 2004 waarvoor het Rijk en zeker de provincie de bestemmingsplanbevoegdheid eigenlijk nog nodig heeft, nu niet alleen de gemeente de bevoegdheid krijgt tot het nemen van een projectbesluit, maar ook Rijk en provincie. Bij alle doorwerkingsvragen van de afgelopen decennia ging het om de realisering van projecten die door de decentrale overheden niet onverdeeld enthousiast werden begroet. Voor dergelijke gevallen volstaat een rijks- c.q. provinciaal projectbesluit. Bovendien geldt voor de sectoren waar de doorwerking reeds nu wettelijk is geregeld (Tracéwet, rijksprojectenprocedure) dat het tracébesluit c.q. rijksprojectbesluit meteen als vrijstelling ex artikel 19 wordt aangemerkt. Een projectbesluit sluit hier beter op aan dan een rijks- of provinciaal bestemmingsplan. Een grote vraag voor deze leden is daarom voor welke situaties die in het verleden aanleiding gaven tot doorwerkingsproblemen het projectbesluit voor hogere overheden ontoereikend is en het beschikken over een bestemmingsplanbevoegdheid onmisbaar. Dit wordt uit blz. 13 van de tweede nota van wijziging volstrekt niet duidelijk, menen deze leden.

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar mijn antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de PvdA-fractie in hoofdstuk 13 van deze nota.

Ter afronding van dit hoofdstuk wil ik nog ingaan op de inbreng van de leden van de fractie van de VVD, gedaan in hoofdstuk 4 van het Verslag, waarin deze leden wijzen op de procedure van de *Déclaration d'Utilité Publique*, zoals Frankrijk die kent. Volgens deze leden maakt de betrokken overheid zich in die procedure bekend, stelt zich borg voor de realisatie van een project van publiek belang en draagt daar de aansprakelijkheid voor.

De procedure waarop deze leden wijzen is mij bekend. Zoals wij in ons land, zo is men ook in Frankrijk in het verleden met de vraag geconfronteerd hoe juridisch kan worden verzekerd dat grote projecten waarvan een (snelle) uitvoering door de nationale overheid noodzakelijk wordt geacht, kunnen worden gerealiseerd in gevallen waarin een of meer ruimtelijke plannen op communaal/gemeentelijk niveau (*Plans d'Occupation de Sols* (POS)) geen ruimte bieden voor de uitvoering van het gewenste project en de betrokken overheden ook niet bereid zijn de noodzakelijke planwijzigingen door te voeren. De *Code de l'urbanisme* bevat terzake een procedurele voorziening waardoor met betrekking tot een project van algemeen belang een zgn. *déclaration d'utilité publique* wordt afgegeven indien een dergelijk project strijdig is met een POS. Voordat deze *déclaration* rechtskracht verkrijgt is de *Préfet* als initiatiefnemer gehouden een *enquête public* te houden, waarbij aandacht moet worden gegeven aan de gevolgen van het project en waarbij hij overleg moet voeren met de betrokken overheden op alle bestuurlijke niveaus en met bepaalde belangenorganisaties, zoals de Kamer van Koophandel. Als een POS moet worden herzien of gewijzigd om in overeenstemming te worden gebracht

met de nieuwe regeling ten behoeve van het project van algemeen belang, geeft de Préfet aan de gemeente of, indien van toepassing, aan een samenwerkingsverband van gemeenten een aanwijzing. Indien de laatstgenoemden niet binnen een maand positief reageren, is de Préfet na raadpleging van de gemeenteraad gerechtigd zelf de procedure in gang te zetten, inclusief het houden van een *enquête public*. Hetzelfde geldt indien niet binnen een termijn van zes maanden, te rekenen vanaf de oorspronkelijke aanwijzing, sprake is van een gemeentelijk besluit tot goedkeuring van het project. De Code de l'urbanisme bevat ook een voorziening indien tijdens een aanpassing van het POS het project op een onvolledige manier is ingepast.

Bezien we deze procedure onder voorbijgaan van de details die voortvloeien uit het Franse wettelijke stelsel voor ruimtelijke besluitvorming, dan valt een gelijkenis op met de Nederlandse rijksprojectenprocedure, zoals deze is opgenomen in de huidige WRO. Ook het wetsvoorstel voorziet in adequate bevoegdheden voor Rijk en provincies om de bestemmingen in een concreet gebied alsmede het grondgebruik te regelen wanneer zij een activiteit of project van een zodanig (inter)nationaal respectievelijk provinciaal belang achten, dat zij de besluitvorming over het «hoe, waarom en waar» daarvan vanaf het begin in eigen hand willen houden. De regeling van het projectbesluit completeert dit voor de uitvoeringsactiviteiten. In die zin kan worden gesteld dat de regeling in de Franse wetgeving en die voorgesteld in het wetsvoorstel, niet alleen een soortgelijk doel hebben maar ook inhoudelijk duidelijke verwantschap vertonen.

#### **15. Normstelling door het Rijk of een provincie door middel van algemene maatregelen van bestuur of verordeningen (§ 4.3 memorie van toelichting)**

De leden van de CDA-fractie vragen welke concrete veiligheidskleppen in het wetsvoorstel zijn ingebouwd om zorg te dragen voor grote zorgvuldigheid en selectiviteit bij het toepassen van de bevoegdheid voor Rijk en provincie tot het stellen van algemene regels en het geven van aanwijzingen.

De gebruikmaking van de bevoegdheid voor Rijk en provincie tot het stellen van algemene regels door middel van een algemene maatregel van bestuur c.q. een verordening is aan verschillende beperkingen verbonden.

Een eerste waarborg vormen de criteria die zijn opgenomen in de wetsbepaling waarop de bevoegdheid is gegrond. De artikelen 4.1, eerste lid, en 4.3, eerste lid, van het wetsvoorstel, zoals deze – met toelichting – worden aangepast bij de bijgevoegde derde nota van wijziging, bepalen dat van de bevoegdheid gebruik kan worden gemaakt indien provinciale respectievelijk nationale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken. In paragraaf 2.4 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is over deze bepaling gesteld dat de keuze voor normstelling op een hoger bestuursniveau aangewezen kan zijn indien een onderwerp niet op een doelmatige en doeltreffende wijze op een lager decentraal niveau kan worden behartigd gezien de aard van de betrokken zaak of de schaal waarop een aangelegenheid moet worden geregeld. Het weergegeven criterium ziet op een zodanige afweging van ruimtelijke belangen of ruimteclaims dat de effecten van de besluitvorming het lokale respectievelijk regionale of provinciale belang overstijgen. In de toelichting bij de verordening of de algemene maatregel van bestuur zal door de provincie respectievelijk het Rijk moeten worden gemotiveerd dat aan de gestelde criteria is voldaan. Daarbij kan in voorkomend geval een basis worden gevonden in een structuurvisie.

Een tweede waarborg voor zorgvuldige en selectieve toepassing kan worden gevonden in artikel 10.9 van het wetsvoorstel, dat met gebruikmaking van de bij deze nota gevoegde derde nota van wijziging nog is gewijzigd. Daarin is bepaald dat het ontwerp van een amvb en van een verordening ten behoeve van inspraak worden bekendgemaakt, zodat een ieder hierover zijn mening kan geven. Het ontwerp van een amvb en een eenmaal vastgestelde amvb worden tevens toegezonden aan de Staten-Generaal, die daarmee ook de mogelijkheid krijgen over de inhoud van de amvb met de desbetreffende minister een debat aan te gaan.

Een derde waarborg is dat de mogelijkheden voor het vastleggen van algemene regels in een amvb of verordening vrij dwingend worden bepaald door de daaraan verbonden rechtsgevolgen. De amvb en de verordening bevatten algemeen verbindende voorschriften, die, ingevolge de artikelen 3.9, eerste lid, onder c, en 3.13, derde lid, onder b, van het wetsvoorstel en een nog (via de Invoeringswet) in de Woningwet op te nemen soortgelijke bepaling, een rechtstreekse toetsingsgrond voor aanleg-, sloop- en bouwvergunningaanvragen opleveren. Deze juridische binding heeft tot gevolg dat de in algemene regels op te nemen normen duidelijk, ondubbelzinnig, concreet en – in verband met de rechtszekerheid – objectief moeten zijn. Deze rechtsgevolgen zullen als zodanig al leiden tot een zorgvuldig afgewogen gebruik van het instrument en een selectieve omzetting van beleid in algemene regels.

De leden van de PvdA-fractie kunnen zich vinden in het voorstel dat Rijk en provincie door middel van algemene maatregelen van bestuur respectievelijk verordeningen voorwaarden stellen dan wel aanwijzingen geven aan lagere overheden waar het de invulling en uitvoering van het ruimtelijk beleid betreft. Wel zijn zij daarbij de overtuiging toegedaan dat het enkel stellen van normen niet in de plaats mag komen van een planmatige ruimtelijke ordening, maar daarop juist een aanvulling moet zijn. Het blijft voor deze leden op grond van de tekst van de memorie van toelichting onduidelijk of het instrument van de normstelling meer is dan een optelsom van nationale en Europese richtlijnen en regelgeving. Anders gesteld, in de ogen van deze leden moet de ambitie van de regering meer zijn dan het enkel verzamelen van reeds bestaande normstellingen en zouden ook kwalitatieve normen nadrukkelijk een rol moeten spelen. Als de regering deze ambitie deelt, zouden de leden van de PvdA-fractie graag een nadere toelichting en uitwerking willen zien op het instrument van de normstelling, het liefst aan de hand van een concreet voorbeeld.

Ik ben blij met de ondersteuning van dit onderdeel van het wetsvoorstel door deze leden. De bevoegdheid voor het Rijk en de provincies tot het stellen van algemene regels is een belangrijk onderdeel voor het bereiken van een goede ruimtelijke ordening. Het is jammer dat de memorie van toelichting bij deze leden de indruk heeft gewekt dat de bevoegdheid slechts zou strekken tot implementatie van Europese regelgeving of tot het maken van een optelsom voor bestaande landelijke regels. De algemene of specifieke regels die door middel van een verordening respectievelijk een algemene maatregel van bestuur kunnen gelden voor ruimtelijke besluiten van lagere overheden of voor de kwaliteit van die besluiten, zullen direct of indirect betrekking hebben op de inhoud van bestemmingsplannen. In mijn visie zal het in overwegende mate regels betreffen die een ruimtelijk kwaliteitsniveau omschrijven waaraan bestemmingsplannen in het algemeen of bestemmingsplannen in nader aangeduide gebieden, op een daarbij te bepalen tijdstip, moeten voldoen. De memorie van toelichting bevat in de onderdelen 4.3.6 t/m 4.3.8. beschrijvingen op basis waarvan een beeld kan worden gevormd van de beoogde kwalitatieve normen.

De leden van de PvdA-fractie vragen voorts of in beeld is gebracht welke wettelijke nationale en Europese kaders het ruimtelijk speelveld bepalen. Zij verwijzen daarbij ook naar de studie van het Ruimtelijk Planbureau «Unseen Europe» van september 2004, die laat zien dat onze mogelijkheden tot eigen ruimtelijk beleid vergaand worden beïnvloed door Europees sectoraal beleid.

De genoemde RPB-studie biedt een actueel overzicht van de invloed van het EU-beleid op de ruimtelijke ontwikkelingen in Nederland. Daaruit blijkt dat met name het Europese sectorbeleid op alle bestuurslagen veel raakvlakken heeft met het ruimtelijk beleid. Dit brede spectrum, van ondersteunend EU-beleid (financiering vanuit de regionale structuurfondsen, INTERREG-programma's e.a.) tot inhoudelijke eisen (bijv. de Vogel- en Habitatrichtlijnen of de Kaderrichtlijn Water), dwingt alle overheidsniveaus steeds meer in Europese kaders te denken. Ook de juridisch-procedurele eisen vanuit «Brussel» (van strenge eisen tegen staatssteun aan bedrijven en aanbestedingseisen tot milieubeoordelingssystemen in procedures voor plannen of besluiten) laten zien dat de betekenis van Europa voor het Nederlandse ruimtelijke beleid groot is. Te verwachten is dat deze invloed voor bepaalde beleidsvelden nog zal toenemen. Hierbij is met name te denken aan natuur en milieu, landbouw en platteland, en water. De regering spant zich in om bij provincies en gemeenten meer aandacht te krijgen voor de eisen die vanuit Brussel worden gesteld aan de ruimtelijke besluitvorming.

Daarnaast vragen de leden van de PvdA-fractie zich af of het sturen van het ruimtelijk beleid door middel van normstellingen uiteindelijk niet veel omslachtiger en complexer zal blijken te zijn dan een nationaal en provinciaal ruimtelijk beleid dat stuurt door middel van structuurvisies c.q. een gebiedsgericht ontwerp, waarbinnen het aan de provincie respectievelijk de gemeente is om hier binnen de gebruikelijke wettelijke kaders invulling aan te geven.

Ik kan deze leden volgen waar zij zeggen dat er meer mogelijkheden zijn om ruimtelijke beleidsopties te realiseren. In die zin bestaat er dus geen verschil in opvatting. Zoals hierboven al is gesteld hebben het Rijk en de provincies uiteenlopende bestuurlijke uitvoeringsinstrumenten om het beleid, zoals neergelegd in de structuurvisie, te effectueren. Het kan daarbij gaan om bestuurlijke arrangementen, zoals interbestuurlijke afspraken over uitvoeringsprogramma's met daarbij behorende prioriteiten en inzet van menskracht, het beschikbaar stellen van financiële middelen en het sluiten van bestuursovereenkomsten. Ik ga ervan uit dat deze bestuurlijke traditie gewoon gecontinueerd wordt. Maar, zoals ook hierboven gesteld, het Rijk en de provincies ontberen onder de huidige WRO de bevoegdheden om waar dat nodig is een snelle en effectieve doorwerking van beleid te bewerkstelligen. De bevoegdheid tot normstelling, hetzij in de vorm van algemene regels hetzij in de vorm van bestemmingsregels, voorziet in dat tekort.

De leden van de PvdA-fractie merken verder op dat bij strijd tussen een bestemmingsplan en een algemene maatregel van bestuur of een provinciale verordening het bestemmingsplan wijkt. Dit tast de rechtszekerheid aan. Dit is zelfs zo als het bestemmingsplan van latere datum is dan de hogere regel. Deze leden vragen de regering daarom of zij zich bewust is van dit probleem en of zij kan voorkomen dat voor burgers en bedrijven dergelijke onduidelijke en rechtsonzekere situaties gaan ontstaan. Deze vraag sluit nauw aan bij de opmerking van de leden van de SGP-fractie in dit hoofdstuk van het verslag, dat nog niet in de bestemmingsplannen verwerkte algemene regels en aanwijzingen rechtstreekse werking krijgen als zelfstandige weigeringsgrond bij bouw- en aanlegvergunningen. Ook

zij stellen de vraag of dit niet snel zal kunnen leiden tot rechtsonzekerheid en complicatie bij deze vergunningen.

Het door de leden van de fracties van de PvdA en de SGP aan de orde gestelde vraagstuk van lagere regelgeving die in strijd komt met hogere regelgeving, is niet nieuw. Ik ben mij terdege bewust van de problemen die als gevolg daarvan kunnen rijzen. In het hierna volgende zal ik aangeven hoe de algemene regel is en hoe de desbetreffende wetsartikelen in dit licht bezien werken.

Allereerst merk ik in dit verband op dat in de rechtstaat Nederland het algemene beginsel van de normenhierarchie geldt. Dit houdt in dat gemeentelijke regelgeving moet wijken indien deze in strijd komt met hogere regelgeving (Grondwet, wet, amvb, ministeriële verordening en provinciale verordening). Burgers mogen er op vertrouwen dat een lagere wetgever niet zal afwijken van regels van dwingend recht die door een hogere wetgever zijn vastgesteld. Dat beginsel is ook verwoord in de artikelen 121 en 122 van de Gemeentewet en in de artikelen 118 en 119 van de Provinciewet. In gevallen waarin het genoemde beginsel niet wordt nagevolgd zal de rechter de bepalingen van de lagere regeling – waartoe ook bestemmings-plannen, alsmede de daarbij gestelde regels behoren – buiten toepassing laten. Er zijn geen harde, overtuigende argumenten om dit beginsel alleen voor de ruimtelijke ordening te doorbreken.

Voor een goed begrip van de leden, hier aan het woord, merk ik verder op dat het genoemde beginsel van de normenhierarchie thans onder vigeur van de WRO ook van toepassing is, indien een bestemmingsplan in strijd is met EU-regelgeving of internationale verdragen waar Nederland zich aan heeft verbonden. Bepalingen van bestemmingsplannen die in strijd zijn met bijv. de Habitat- of Vogelrichtlijn, worden door de rechter terzijde gesteld. In die zin regelt het wetsvoorstel niets nieuws. Zou de regering de gedachtegang van de leden van de PvdA-fractie volgen, dan kan dat sowieso niet voor internationaalrechtelijke regelingen of voor algemene maatregelen van bestuur die strekken tot implementatie van die regelingen. In mijn ogen zouden er pas écht rechtsonzekere situaties ontstaan indien telkens van geval tot geval zou moeten worden bezien welke elementen van een algemene maatregel van bestuur of verordening voortvloeien uit de internationale regelgeving en welke niet, teneinde te kunnen vaststellen of een element uit een bestemmingsplan wel of niet buiten toepassing moet worden gelaten bij strijdigheid met die algemene regels.

Op zichzelf kan ik de stelling van de leden van de PvdA-fractie dat de toepassing van dit beginsel de rechtszekerheid aantast en dat op het terrein van de ruimtelijke ordening rechtsonzekere situaties gaan ontstaan, dus niet volgen.

In verband met het bovenstaande beginsel zullen de ontwerpers en uitvaardigers van algemene regels omtrent de inhoud van bestemmingsplannen steeds nauwkeurig moeten bezien welke directe effecten van het inwerking treden van die regels het gevolg zouden zijn. In heel veel gevallen zullen zij kiezen voor een regeling die in het geheel niet, of pas na verloop van tijd rechtstreeks gaat doorwerken naar het niveau van de detail-uitvoering, dus bij de verlening van vergunningen en ontheffingen. Het is zeker niet de bedoeling met onmiddellijke ingang bestemmingsplannen opzij te schuiven. Ik denk veeleer aan regels waarin rekening wordt gehouden met de bestuurlijke werkelijkheid, zoals die op meerdere plaatsen in deze nota is benadrukt. Met andere woorden gezegd, het wetsvoorstel maakt het mogelijk dat in een algemene maatregel van bestuur of een verordening wordt voorgeschreven dat vanaf een daarbij genoemd tijdstip bestemmingsplannen op een bepaald punt of op een bepaalde wijze moeten zijn aangepast. Voorts kan in die regeling heel precies worden aangegeven wat er zal gelden indien na het gestelde tijdstip niet

aan het voorschrift is voldaan. Zo nodig kan ook in de regeling worden aangegeven welke veranderingen reeds onmiddellijk worden doorgevoerd, maar dit zal zich naar mijn verwachting slechts onder zeer klemmende omstandigheden voordoen. In dit verband herinner ik eraan dat iedere wijziging in het planologisch regiem tot planschadeclaims kan leiden.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering nader uiteen te zetten hoe de koppeling tussen de structuurvisies en de inzet van de juridische instrumenten van de verschillende overheden in elkaar zit. Zij vragen zich af in hoeverre de inzet van juridische instrumenten moet worden gelegitimeerd vanuit de structuurvisie.

Ten aanzien van deze vraag kan worden geconcludeerd dat deze inhoudelijk gelijk is aan een element van de inbreng van de fractieleden van GroenLinks, die in het Verslag is opgenomen in hoofdstuk 4. Ik verwijs graag naar het daar door mij gegeven antwoord.

Ook vragen de leden van de VVD-fractie zich af of er restricties zijn voor provincies om aanwijzingen te geven en gebruik te maken van hun bestemmingsplanbevoegdheid. Zij zijn benieuwd of een gemeente ervan uit kan gaan dat wanneer zij handelt conform de structuurvisies van de provincie en het Rijk, er redelijkerwijs geen ingrepen plaats zullen vinden. Allereerst kan in antwoord hierop worden gesteld dat de organen van het Rijk en de provincies bij de uitoefening van de door de wet aan hen toegekende bevoegdheden gehouden zijn aan de algemene beginselen die daarvoor in ons recht gelden. Een van die beginselen is dat een besluit moet steunen op een stelselmatige en consistente bevoegdheidsuitoefening. De Awb verplicht ertoe dat alle rechtstreeks bij het te nemen besluit betrokken belangen worden afgewogen en dat dit besluit moet kunnen worden gemotiveerd vanuit het doel waarvoor de bevoegdheid is toegekend. In het wetsvoorstel zoals dat bij de derde nota van wijziging is aangepast, is de bevoegdheid tot het geven van een aanwijzing verbonden aan het criterium dat provinciale belangen met het oog op een goede ruimtelijke ordening dat noodzakelijk maken. Dat noopt tot een heldere explicatie van de provinciale aspecten in het concrete geval en een motivering van de noodzaak van de aanwijzing. Het wetsvoorstel koppelt daaraan ook nog enkele procedurele vereisten, zoals een overlegverplichting met B&W. Provinciale staten kunnen bovendien in een periode van vier weken nadat het voornemen voor een aanwijzing bekend is gemaakt, een politiek debat aangaan over alle bij het geval betrokken – of te betrekken – aspecten. De inhoudelijke, procedurele en juridische vereisten waarborgen in mijn ogen een zorgvuldig gebruik van de bevoegdheid. Mutatis mutandis geldt dit evenzo voor de aanwending van de bevoegdheid tot het vaststellen van een bestemmingsplan door provinciale staten.

In aansluiting bij de gegeven antwoorden op vragen omtrent de structuurvisies van Rijk en provincies merk ik nog op dat ik ervan uit ga dat, indien er sprake is van beleidscongruentie tussen een gemeente en de provincie en/of het Rijk, een gemeente niet overvallen zal worden door een onverwachte aanwijzing. Overigens moet wel worden gewaakt voor een benadering waarbij de uitoefening van de bestemmingsplanbevoegdheid door het Rijk of de provincie wordt gekenmerkt als een interventiebevoegdheid die slechts in uiterste noodzaak en bij onwilligheid van een gemeente kan of mag worden ingezet. Zoals hierboven reeds is verduidelijkt is dit een zelfstandige bevoegdheid voor provincie en Rijk, waarvan het gebruik voortvloeit uit de verantwoordelijkheid voor de te realiseren voorzieningen en de planologische totaalafweging ten behoeve daarvan.



De leden van de SGP-fractie constateren dat het wetsvoorstel rijkelijk voorziet in interventie-instrumenten ten behoeve van Rijk en provincie. Zij vragen of dit niet te ver is doorgeschoten. Het is uiteraard afhankelijk van de wijze waarop het Rijk en de provincies met deze instrumenten zullen omgaan, maar feit is dat hiermee wel een instrumentarium wordt geboden waarmee fors kan worden ingegrepen in het lokale ruimtelijk beleid. Deze leden willen graag een antwoord van de regering op de vraag of het wetsvoorstel voldoende waarborgen bevat om eventueel te ver doorgeschoten regelzucht van Rijk en provincies te voorkomen.

Het in de vraagstelling van deze leden opgesloten oordeel dat de interventiemogelijkheden voor het Rijk en de provincie te groot zijn, wordt niet door mij gedeeld. Het wetsvoorstel deelt de drie overheidsniveaus een evenwichtig pakket bevoegdheden toe om de verantwoordelijkheden en taken op het terrein van de ruimtelijke ordening vanaf de beleidsontwikkeling tot aan de uitvoering te kunnen waarmaken. In het bestuurlijk-organisatorische bestel dat Nederland kenmerkt zal bij de uitoefening van de bevoegdheden door het Rijk en de provincies natuurlijk worden gezien of een doelmatige behartiging op een lager bestuurlijk niveau mogelijk is. Dit dicht-bij-de-burger-principe neemt niet weg dat er veel gevallen denkbaar zijn waarin om meerdere redenen normstelling en uitvoering op het provinciaal of het rijksniveau is aangewezen. Dit kan noch mag als interventie worden aangemerkt. Dan immers zou alle normstelling voor welk beleidsterrein dan ook die op een ander niveau wordt gesteld dan het gemeentelijke, als interventie moeten worden getypeerd. Reeds in de 19e eeuw is die opvatting verlaten. Het is daarom niet vreemd dat de regering ook op het terrein van de ruimtelijke ordening hierbij aansluit.

Ik ben van oordeel dat het wetsvoorstel tezamen met de algemene juridische kaders zoals neergelegd in de Awb, toereikende waarborgen bevat om een overdaad aan regels van Rijk en provincies tegen te gaan.

De leden van de SGP-fractie vragen zich af welke functie er eigenlijk is weggelegd voor het aanwijzingsinstrument en de algemeen verbindende voorschriften nu Rijk en provincie onder dreiging van een door het hogere niveau vast te stellen plan kunnen aandringen op een herziening door de gemeenteraad. Deze leden vragen zich derhalve af of het niet doeltreffender is om de herziening van een bestemmingsplan als enige interventie-instrument over te houden.

Het wetsvoorstel gaat ervan uit dat elke bestuurslaag verantwoordelijk is voor het eigen ruimtelijke beleid en stelt voor de uitvoering daarvan aan elke bestuurslaag gelijke instrumenten ter beschikking. De keuze voor een instrument hangt af van de wijze waarop Rijk of provincie hun beleid willen laten doorwerken dan wel realiseren. Daarbij gaat het onder meer om de vraag of aan de overheid tot wie het instrument zich richt beleidsruimte wordt gegeven. Algemene regels en aanwijzingen kunnen aan de gemeente enige mate van beleidsruimte bieden bij de vertaling in het bestemmingsplan. Aanwijzingen zullen zich in de regel richten op een concreet aangegeven locatie, algemene regels op een groter gebied. Indien Rijk of provincie het van nationaal respectievelijk provinciaal belang achten om zelf actief een gebied te ontwikkelen waarbij bijvoorbeeld verschillende functies in samenhang moeten worden beschermd dan wel ontwikkeld, of indien Rijk of provincie zelf een project willen realiseren, zal worden gekozen voor de bestemmingsplanbevoegdheid. Gebruik van deze bevoegdheid heeft tot gevolg dat Rijk of provincie het bestemmingsplan zelf maken en de procedure daartoe zelf van begin tot het eind voeren. De aanwijzing, de algemene regels en de bestemmingsplanbevoegdheid worden in deze situaties zelfstandig ingezet ter uitvoering van het nationale of provinciale beleid. Daarnaast is

het mogelijk om deze bevoegdheden te gebruiken indien de gemeente een door provincie of rijk over een ontwerp-bestemmingsplan ingediende zienswijze niet overneemt.

De leden van de SGP-fractie informeren of een groot aantal doelen, dat volgens de memorie van toelichting met de algemene regels wordt nagestreefd, nu al niet zijn doorwerking kent in bestemmingsplannen via milieu- en natuurwetgeving, dan wel door middel van implementatie van Europese richtlijnen. Deze leden vragen of het niet zo is dat deze algemene regels om effectief door te kunnen werken concrete bepalingen dienen te bevatten hetgeen weer op gespannen voet staat met het ontbreken van rechtsbescherming.

Het wetsvoorstel gaat ervan uit dat Rijk en provincie hun ruimtelijk beleid neerleggen in een structuurvisie en daarbij aangeven op welke wijze en met gebruikmaking van welke instrumenten het beleid gerealiseerd gaat worden. Rijk en provincie kiezen alsdan voor het meest geschikte instrument. Het is mogelijk dat onderdelen van de structuurvisie worden gerealiseerd via milieu- en natuurwetgeving dan wel via het spoor van de implementatie van een EU-richtlijn en niet via algemene regels op grond van de Wro. Het is echter ook mogelijk dat voor (onderdelen van) de implementatie van een EU-richtlijn of van de milieu- en natuurwetgeving voor zover deze betrekking hebben op de ruimtelijke inrichting gebruik wordt gemaakt van de algemene regels op basis van de Wro. Eerder in deze nota heb ik in antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie uiteengezet welke waarborgen verbonden zijn aan het gebruik van de bevoegdheid tot het stellen van algemene regels. Een van de conclusies is dat algemene bepalingen inderdaad een bepaalde mate van concreetheid dienen te hebben in verband met de rechtsgevolgen van deze regels. Het is een algemeen staatsrechtelijk principe dat amvb's en provinciale verordeningen niet zijn onderworpen aan beroep bij de rechter. Hiervan kan in het wetsvoorstel niet worden afgeweken. Wel is in artikel 10.9 van het wetsvoorstel dat, zoals al eerder gesteld, met de bij deze nota gevoegde derde nota van wijziging nog is gewijzigd, bepaald dat het ontwerp van een amvb en van een verordening ten behoeve van inspraak worden bekendgemaakt, en dat het ontwerp van een amvb en een eenmaal vastgestelde amvb tevens worden toegezonden aan de Staten-Generaal.

#### **16. Algemeen verbindende voorschriften en het waterbeleid (§ 4.3.6 memorie van toelichting)**

De leden van de CDA-fractie vragen of de positie van de waterbeheerders en het waterbeheer voldoende is gewaarborgd. Ook de leden van de SGP-fractie brengen dit punt naar voren. Zij wijzen er op dat de wet niet voorziet in inbreng van de watersysteembeheerder bij de totstandkoming van structuurvisies. Evenmin is voorzien in een informatieverplichting over het voornemen tot vaststellen van ruimtelijke plannen. Zij vragen of dit gelet op de belangrijke rol van het water in het ruimtelijke ordeningsstelsel niet te mager is.

Ik wijs er op dat de positie van de waterbeheerders en het waterbeheer ook thans niet met zoveel woorden in de WRO vastgelegd. In de Wro is dat niet anders. Artikel 2.4 van de wet voorziet in de mogelijkheid om bij amvb onder meer regels te stellen omtrent de voorbereiding van de structuurvisies.

### **17. Het gebruik van de normstellende bevoegdheid (§ 4.5 memorie van toelichting)**

De leden van de fractie van GroenLinks lezen in haar brief van 24 november 2003 dat de minister van VROM stelt dat «de bevoegdheid tot het stellen van algemene regels bij algemene maatregel van bestuur respectievelijk provinciale verordening met grote zorgvuldigheid en selectiviteit zal moeten worden aangewend, mede gelet op de bestuurlijke implicaties en juridische gevolgen daarvan en de inhoudelijke eisen die daaraan moeten worden gesteld.»

Aan het verzoek van deze leden om nader te verduidelijken wat met deze grote zorgvuldigheid en selectiviteit wordt bedoeld, heb ik in mijn antwoord in hoofdstuk 5 reeds voldaan. Kortheidshalve verwijs ik daarnaar.

De leden van de GroenLinks-fractie lezen ook dat de nimby-regeling in de WRO overbodig wordt (pagina 52 van de memorie van toelichting). Op pagina 38 van de memorie van toelichting staat dat provincie en Rijk de bestemmingsplanbevoegdheid kunnen gebruiken «wanneer de besluitvorming is vastgelopen». Dit laatste is een veel ruimere definitie van nimby dan in de huidige WRO. De genoemde leden oordelen dat de nimby-procedure door Rijk en provincie veel makkelijker kan worden ingezet.

Ten aanzien hiervan hecht ik eraan nogmaals vast te stellen dat de toedeling van de bevoegdheden, zoals in het wetsvoorstel gedaan, vanuit een volstrekt andere benadering is gedaan dan «de gemeenten bepalen de ruimtelijke ordening en het Rijk of provincies kunnen hierin alleen na zware en taaie procedures ten behoeve van grotere belangen correcties aanbrengen». Zoals hierboven reeds is beargumenteerd is een van de kernbezwaren tegen de huidige WRO en de daarin vervatte toedeling van bevoegdheden, dat een pro-actieve ruimtelijke ontwikkelingspolitiek op rijks- en provinciaal sterk wordt gehinderd door een tekort aan bevoegdheden op die niveaus om planologische regimes vast te stellen of te wijzigen en om ook de noodzakelijke uitvoeringsinstrumenten toe te passen. Met het oog daarop is in het wetsvoorstel een eenduidig en helder instrumentarium opgenomen voor de drie overheidsniveaus. Een beoordeling daarvan vanuit het perspectief van het interventie-instrumentarium van de huidige WRO doet daaraan geen recht. De toepassing van het nimby-instrumentarium en de daarbij horende procedure is in het kader van het wetsvoorstel inderdaad overbodig geworden. Dat sluit overigens aan bij de bevindingen van de VROM-raad en andere gezagshebbende instanties.

### **18. De uitvoerings- en handhavingsaspecten (§ 8.4 memorie van toelichting)**

De leden van de fractie van GroenLinks vragen naar de uitvoerings- en handhavingsinstrumenten die de provincie krijgt. Zij willen weten of de provincie een grondbeleidsinstrumentarium krijgt en zo ja hoe dit er dan uit zal zien.

In artikel 3.19, derde lid, van het wetsvoorstel is voorzien in de mogelijkheid dat provinciale staten bepalen dat de uitvoering van het bestemmingsplan in handen van de provincie komt te liggen. Gedeputeerde staten treden daarbij in de plaats van burgemeester en wethouders. Het ligt in de rede, dat de provincie daarbij dan ook kan beschikken over het grondbeleidsinstrumentarium. Zo zal bij de Invoeringswet worden voorgesteld in de Wet voorkeursrecht gemeenten te regelen dat als toepassing wordt gegeven aan artikel 3.19, derde lid, van de Wro, de bevoegdheid tot vestiging van een voorkeursrecht in het betrokken gebied

eveneens in handen komt van de provincie. De bevoegdheden van de gemeenteraad gaan daarbij dan over naar provinciale staten en die van burgemeester en wethouders naar gedeputeerde staten. Ten aanzien van de onteigeningswet zal een soortgelijke overgang worden voorgesteld.

Voorts vragen deze leden of Rijk en provincie een door hen vastgelegd bestemmingsplan ook zelf moeten handhaven, en vernemen zij graag van de regering hoe groot zij de bereidheid van gemeenten inschat om een rijks- of provinciaal bestemmingsplan te handhaven.

In het wetsvoorstel is als uitgangspunt gekozen – en neergelegd in artikel 7.1 – dat burgemeester en wethouders zorgdragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van het bepaalde bij of krachtens deze wet. Dit omvat dus ook de handhaving van rijksen provinciale bestemmingsplannen, het zogenaamde eerstelijns toezicht. Dat betekent dat de gemeenten de wettelijke taak en bevoegdheid tot toezicht en handhaving hebben opgedragen gekregen. Ik ga ervan uit dat de gemeenten deze taken en bevoegdheden getrouw zullen vervullen c.q. uitoefenen. In het kader van het tweedelijns toezicht wordt door het Rijk de vinger aan de pols gehouden of de verwachtingen in dit opzicht worden waargemaakt.

## **19. Artikelsgewijs**

### *Afdeling 3.2 Bepalingen omtrent de procedure*

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering het met hen eens is dat twee weken een extreem korte periode is om bezwaar te maken tegen het bestemmingsplan, ook al gezien het feit dat dit de enige mogelijkheid hiertoe is, aangezien de algemene regels zijn uitgesloten van beroep. Zij vragen of hiermee de zorgvuldigheid niet in het geding komt.

De gedachte van de leden van de fractie van GroenLinks dat de termijn voor het instellen van beroep tegen het besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan slechts twee weken zou bedragen, tenzij door Rijk of provincie een zienswijze zou zijn ingebracht, moet op een misverstand berusten. Het is immers geenszins de bedoeling inbreuk te maken op de ingevolge artikel 6:7 van de Awb voorgeschreven beroepstermijn van 6 weken.

De normale gang van zaken is als volgt.

De regeling die in artikel 3.8, tweede lid, is opgenomen voorziet in een bekendmaking van het vaststellingsbesluit binnen twee weken na dagtekening van dat besluit. Deze termijn is opgenomen om burgemeester en wethouders in staat te stellen eventuele wijzigingen, die de raad bij de vaststelling van het plan daarin heeft aangebracht in het plan te verwerken en voorts kennis te geven van het vaststellingsbesluit. Na de bekendmaking volgt gedurende zes weken de termijn voor het indienen van beroep. Na deze beroepstermijn treedt het bestemmingsplan in beginsel in werking. Alleen als gedurende deze termijn beroep is ingesteld en een verzoek om voorlopige voorziening is gedaan wordt de werking van het vaststellingsbesluit opgeschort totdat op het verzoek is beslist.

Indien echter door gedeputeerde staten of de inspecteur in de ontwerp-fase een zienswijze is ingediend en deze bij de vaststelling van het bestemmingsplan niet volledig is overgenomen, wordt van het bovenstaande afgeweken in die zin dat de termijn voor de bekendmaking bepaald wordt op zes weken na de vaststelling van het bestemmingsplan. Aldus wordt de betrokken overheidsinstantie de gelegenheid gegeven zo nodig te verklaren dat gebruik zal worden gemaakt van de mogelijkheid om algemene regels of een aanwijzing te geven dan wel zelf een bestemmingsplan vast te stellen. In zo een geval treedt het raadsbesluit tot vast-

stelling van het bestemmingsplan voor het betrokken gedeelte niet in werking.

Wordt evenwel de verklaring niet tijdig gevolgd door de aangekondigde maatregel dan treedt het vaststellingsbesluit voor het betrokken deel alsnog in werking en is dit besluit alsnog voor beroep vatbaar gedurende een termijn van zes weken.

Wordt de verklaring wel tijdig gevolgd door de aangekondigde maatregel dan zal het betrokken (gedeelte van het) bestemmingsplan met de algemene regeling (amvb of provinciale verordening) of de aanwijzing in overeenstemming moeten worden gebracht. Het is dan in het kader van de totstandkomingsprocedure van die planaanpassing mogelijk om beroep in te stellen en daarbij de algemene regeling of de aanwijzing ter discussie te stellen. Het is daarbij mogelijk dat een algemene regeling door de rechter alsnog onverbindend wordt verklaard.

### *Afdeling 3.5 Gemeentelijke Coördinatieregeling*

De leden van de VVD-fractie vragen of toepassing van de coördinatieregeling voor bepaalde besluiten op verzoek van de aanvrager kan plaats vinden of alleen ter keuze is van de gemeenteraad.

Uiteraard kan de aanvrager een verzoek doen om zijn aanvragen met betrekking tot een bepaald project gecoördineerd te behandelen. Het is echter aan de raad om de gevallen of categorieën van gevallen aan te wijzen waarop de coördinatieregeling wordt toegepast.

Dit klemt te meer daar toepassing van de regeling mede ziet op het verkrijgen van de medewerking van andere overheidsorganen dan de gemeente.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of met de gemeentelijke coördinatieregeling hetzelfde wordt bedoeld als met de VROM-vergunning, genoemd in het actieplan »Herijking VROM-regelgeving».

Met de in het onderhavige wetsvoorstel begrepen coördinatieregeling wordt niet hetzelfde bedoeld als met de VROM-omgevingsvergunning. De coördinatieregeling laat alle vergunningen en hun toetsingskader onverlet. Zij ziet in het bijzonder op een coördinatie van de procedurele samenhangen in het voor- en natraject. Voorbereiding en bekendmaking van aangevraagde en verleende vergunningen en andere toestemmingen zullen zo veel mogelijk gecoördineerd plaatsvinden. Hierdoor kunnen inspraak en beroep ook zoveel mogelijk in samenhang worden behandeld. De desbetreffende besluiten worden volgens de coördinatieregeling echter niet, zoals dat in de VROM-omgevingsvergunning gebeurt, geïntegreerd. De VROM-omgevingsvergunning ziet alleen op vergunningstelsels die plaatsgebonden zijn en de fysieke leefomgeving betreffen, binnen maar ook buiten VROM.

De coördinatieregeling schept de mogelijkheid om vergunningen en toestemmingen van meerdere overheidsorganen en op andere beleids-terreinen dan dat van VROM te coördineren. De regeling kan dan ook een functie hebben om de VROM-omgevingsvergunning en andere vergunningen en toestemmingen op andere beleidsterreinen dan waarop de VROM-omgevingsvergunning ziet te coördineren.

Tenslotte maakt volgens het wetsvoorstel de coördinatieregeling een koppeling van de voorbereiding, totstandkoming en eventueel beroep van het bestemmingsplan, een projectbesluit daaronder begrepen, met vergunningen en andere toestemmingen mogelijk.

De leden van de SGP-fractie constateren dat langs verschillende wegen wordt gezocht naar manieren om de besluitvorming rond projecten te stroomlijnen. In het wetsvoorstel wordt gekozen voor het principe van coördinatie, terwijl tegelijkertijd de VROM-vergunning opduikt, die lijkt uit

te gaan van het principe van integratie. Zij vragen of hier geen sprake is van een verwarrende tegenstelling. Ook wordt naar verluide nagedacht over een tussenvorm met de naam «verzamelvergunning». Deze leden vragen of het wenselijk is om met het meest kansrijke principe op beperkte schaal te experimenteren voordat een van de principes algemeen geldend wordt ingevoerd.

Uit mijn hierboven gegeven antwoord aan de leden van de fractie van de ChristenUnie blijkt dat er bij de VROM-omgevingsvergunning en de coördinatieregeling geen sprake is van een tegenstelling maar van aanvullende werking. In mijn brief aan de Tweede Kamer van 23 september 2004<sup>1</sup> is een viertal modellen geschetst waarin de VROM-omgevingsvergunning vorm zou kunnen krijgen. Eén hiervan is de samenvoeg- of verzamelvergunning (model 2). Aan dit model is echter niet de voorkeur gegeven omdat hierbij onvoldoende tegemoet wordt gekomen aan de problemen die aanleiding hebben gegeven voor de ontwikkeling van de VROM-omgevingsvergunning. De voorkeur is gegeven aan model 3, de integrale vergunning met schotten. Deze brief is mede onderwerp van gesprek geweest in het Algemeen Overleg van 13 december 2004.<sup>2</sup> Uit dit overleg is niet van bezwaren tegen de keuze voor model 3 gebleken.

In die brief is ook aangegeven dat thans reeds in een aantal gemeenten en provincies pilots plaats vinden om de mogelijkheden tot versnelling van procedures binnen bestaande kaders na te gaan en voorts dat bij de verdere ontwikkeling van de VROM-omgevingsvergunning zal worden nagegaan of, en zo ja op welke wijze, het nieuwe stelsel via pilots aan de praktijk kan worden getoetst.

#### *Afdeling 3.4 bestemmingsplanbevoegdheid bij provincie en Rijk*

De leden van de fractie van GroenLinks vragen waarom de Tweede Kamer niet net als bij de rijkscoördinatieregeling (artikel 3.26, zesde lid) de bevoegdheid krijgt om bestemmingsplannen vast te stellen.

Ik denk dat hier sprake is van een misverstand. Artikel 3.26, zesde lid, strekt er toe dat het besluit waarmee de coördinatieprocedure wordt gestart aan beide Kamers wordt voorgelegd ter instemming. Dit beginsel- of startbesluit geeft aan dat ofwel een bestemmingsplan als bedoeld in artikel 3.20 zal worden vastgesteld, ofwel bepaalde besluiten gecoördineerd zullen worden voorbereid en bekendgemaakt dan wel dat beide mogelijkheden tezamen gecoördineerd zullen worden voorbereid en bekendgemaakt. Als beide Kamers hiermee hebben ingestemd is het groene licht gegeven om de aangekondigde besluiten gecoördineerd voor te bereiden, te (doen) nemen en bekend te maken.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
P. L. B. A. van Geel

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2004/05, 29 383, nr. 18.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2004/05, 29 383, nr. 24.

**Een overzicht van de aan het wetsvoorstel ten grondslag liggende rapporten en adviezen**

Algemene, bestuurlijke en maatschappelijke adviezen over sturing van de ruimtelijke ordening

- *De sturing van een duurzame samenleving, advies over de sturing van het leefomgevingsbeleid*, VROM-raad, Den Haag, 1998
- *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*, Advies Nr. 53, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag, 1998
- *Sterk en mooi platteland*, VROM-raad, Den Haag, 1999
- *Commentaar op de Startnota ruimtelijke ordening en de Perspectievennota Verkeer en Vervoer*, Sociaal Economische Raad, Den Haag, 1999
- *Het instrument geslepen; voorstellen voor een herziene WRO en voor een betere kostenverdeling bij grondexploitaties*, VROM-raad, Den Haag, 2000
- *Plannen met visie; advies over het Voorontwerp Fundamentele Herziening Wet op de Ruimtelijke Ordening*, VROM-raad, november 2001
- *Briefadvies over het voorontwerp Wet ruimtelijke ordening*, Sociaal Economische Raad, november 2001
- *Slagvaardig en Democratisch, parallelschakeling: een strategisch concept voor ruimtelijke besluitvormingsprocessen in de gemeente*, Rijksplanologische Dienst, Den Haag, augustus 1999

Adviezen, meer specifiek ten aanzien van het planstelsel en bevoegdheden

- *De Wet op de Ruimtelijke Ordening, een verkennende notitie*, Lubach, D.A.-, Rijksplanologische Dienst, Den Haag, 1998
- *Naar een hernieuwd ruimtelijk planningstelsel?*, Ridder, J. de -, Publicatie voor de Vereniging voor Bouwrecht, nr. 27, Kluwer, Deventer, 1999
- *Naar een hernieuwd ruimtelijk planningstelsel?*, Koeman, N.S.J.-, Publicatie voor de Vereniging voor Bouwrecht, nr. 27, Kluwer, Deventer, 1999
- *Fundamentele herziening Wet op de Ruimtelijke Ordening, Bouwstenen voor een nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening*, Lubach, D.A.-, Michiels, F.C.M.A.-, e.a., Rijksplanologische Dienst, Den Haag, juli 2000

Adviezen ten aanzien van specifieke besluitvormingsfiguren

- *Fundamentele herziening Wet op de Ruimtelijke Ordening, Publiek private samenwerking: Risico's en Regulering*, Heijden, G.M.A. van der -, Manen, N.F. van -, Kocken, C.L.B.-, Rijksplanologische Dienst, juli 2000
- *Tijdelijk afgeweken van de bestemming, Een evaluatie van de toepassing van artikel 17 Wet op de Ruimtelijke Ordening in de drie noordelijke provincies*, Thorbecke Academie voor Overheidsmanagement, Den Haag, november 2000
- *Vergelijking planschaderegelingen*, Rijksplanologische Dienst, studierapport no. 3, november 2000
- *Artikel 19 in de praktijk, Hoe hooggespannen Haagse verwachtingen vervluchtigen in de praktijk van alle dag*, Ridder, J. de -, G.A. Dijkstra, R.H.C. Kemkers, Rijksuniversiteit Groningen, 2001
- *Instructies in de praktijk*, Rijnbeek, J.P.A.-, Rijksplanologische Dienst; november 2001
- *Advies inzake ten onrechte verleende vergunningen*, De Moor- Van

Vugt, A.J.C.-, Onderzoekschool voor wetgevingsvraagstukken, KU Brabant; oktober 2001

- *Bestemd voor kwaliteit; onderzoek naar de juridische beperkingen en mogelijkheden van directe doorwerking van kwaliteitsnormen naar bestemmingsplannen*, Spaans, L.A.J – en Struiksma, J.-, september 2002

Adviezen ten aanzien van procedures

- *De werkbaarheid van de nieuwe bestemmingsplanprocedure*, Peters, Th.- en Gilhuis, P.C. -, Schoordijk instituut, Centrum voor wetgevingsvraagstukken, KU Brabant; september 2001
- *Naar een nieuwe WRO: procedures, rechtsbescherming en handhaving*, Centrum voor Omgevingsrecht en Beleid / NILOS Universiteit van Utrecht, juni 2000
- *De Wro en de werklust van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State* Nijmeijer, Mr. A.G.A.-, en De Gier, A.A.J.-, Centrum voor Omgevingsrecht en Beleid/NILOS, Universiteit Utrecht, oktober 2001
- *De nieuwe Wet ruimtelijke ordening en de werklust van de Raad van State en rechtsbanken*, Aarts, L.J.M. -, en Visscher, C.M.-, APE, Den Haag, oktober 2002
- *Bestuurlijke lasten nieuwe Wet ruimtelijke ordening*, Cebeon, 2003
- *Effectmeting administratieve lasten Wet ruimtelijke ordening (Wro)*, SIRA Consulting B.V., mei 2003

Adviezen ten aanzien van de Wro en de Andere Overheid

- *Digitale plannen en de Wet op de Ruimtelijke Ordening*, Wolff, H. de -, J. de Jong, A. Kap, B. van Loenen, Technische Universiteit Delft, Delft, mei 2001
- *Vervolgonderzoek Digitaal Uitwisselbare Ruimtelijke Plannen: enkele technische, organisatorische en juridische aspecten in onderling verband bezien*, Technische Universiteit Delft, 2002



*Procedures voor rechtsbescherming in wetsvoorstel Wro*

<b>Besluit</b>	<b>beroepsgang</b>	<b>door wie</b>
bestemmingsplan (art.3.1)	beroep RvS	belanghebbende
projectbesluit (art. 3.8b)	beroep rechtbank hoger beroep RvS	belanghebbende
voorbereidingsbesluit (art. 3.7)	beroep rechtbank hoger beroep RvS	belanghebbende
aanlegvergunning (art. 3.9)	beroep rechtbank hoger beroep RvS	belanghebbende
sloopvergunning (art. 3.13)	beroep rechtbank hoger beroep RvS	belanghebbende
tijdelijke ontheffing (art. 3.15)	beroep rechtbank hoger beroep RvS	belanghebbende
ontheffing (art. 3.16)	beroep rechtbank hoger beroep RvS	belanghebbende
besluiten in coördinatieregeling (artt. 3.21, 3.24, 3.26), waarbij één besluit rechtstreeks beroep op RvS kent	beroep RvS	belanghebbende
idem, andere gevallen	beroep rechtbank hoger beroep RvS	belanghebbende
tegemoetkoming schade (art. 6.1)	beroep rechtbank hoger beroep RvS	belanghebbende
besluit hogere kosten (art. 6.8 en 6.9)	beroep RvS	belanghebbende
besluit subsidie (art. 6.10)	beroep rechtbank hoger beroep RvS	belanghebbende