

Vergaderjaar 2003–2004

28 916

Nieuwe regels omtrent de ruimtelijke ordening (Wet ruimtelijke ordening)

Nr. 8

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTE- LIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 maart 2004

Op 1 december 2003 vond een algemeen overleg in de vorm van een wetgevingsoverleg (kamerstuk 28 916, nr. 7) plaats over het wetsvoorstel 28 916 «Nieuwe regels omtrent de ruimtelijke ordening (Wet ruimtelijke ordening)». Tijdens dat overleg heb ik toegezegd door middel van een brief enkele elementen van het genoemde wetsvoorstel nader toe te lichten met het oog op het door uw Kamer uit te brengen verslag over het wetsvoorstel. Met deze brief kom ik mijn toezegging na.

1. Structuurvisies

Tijdens het genoemde algemeen overleg hebben enkele fracties aangegeven dat zij – met mij – grote waarde hechten aan heldere beleidsvisies van de overheden op de verschillende niveaus voor de ruimtelijke ontwikkelingen voor hun grondgebied. De noodzaak van een strategisch ruimtelijk beleid, waarmee sectorale aanspraken op de ruimte op elkaar worden afgestemd, en dat kan rekenen op een maatschappelijk draagvlak, wordt eigenlijk door iedereen erkend.

Ik heb ook vastgesteld dat enkele fracties tijdens het genoemde wetgevingsoverleg bij de term «structuurvisie» gedachten formuleerden die nauw gerelateerd zijn aan de huidige WRO-plannen, zoals structuurplan, streekplan en planologische kernbeslissingen. Plannen, die connotaties hebben met documenten die een juridische status hebben, en voor een aantal jaren een (onveranderlijk) toetsingkader vormen, en waaraan ook rechten en verplichtingen kunnen worden ontleend. Met name de fracties van het CDA en de PvdA gingen hierop in bij hun beschouwing over het wetsvoorstel. Zij wezen in dit verband ook op een mogelijke verticale binding van lagere overheden aan structuurvisies die op een hoger overheidsniveau zijn vastgesteld. Denkend aan een sterk sturend – en zelfs hiërarchisch – planstelsel hebben verschillende fracties mij gevraagd nader te verduidelijken waarom het wetsvoorstel geen dwingende bepalingen bevat omtrent de vaststelling van dat beleid in structuurvisies, alsmede omtrent de inhoud en de totstandkoming

daarvan. Met dit element van hun bijdrage raken de fracties aan een keuze, die structuurbepalend is voor het wetsvoorstel.

a. Een wettelijke verplichting?

In de memorie van toelichting is aangegeven dat de regering bij de opstelling van het wetsvoorstel heeft overwogen om het opstellen van een structuurvisie verplicht te stellen, gelet op de adviezen en reacties die bij haar waren binnengekomen naar aanleiding van het voorontwerp van het wetsvoorstel. De argumenten op basis waarvan de regering uiteindelijk besloot om de structuurvisie niet wettelijk verplicht te stellen, zijn in de memorie van toelichting geclusterd op drie hoofdpunten: de effectiviteit, de neveneffecten en de bestuurlijke lasten van een wettelijke verplichting¹. Die argumenten worden door dit kabinet onderschreven. Om een herhaling of een parafrasering daarvan te voorkomen, verwijs ik kortheidshalve naar de memorie van toelichting op dit punt. Wel vind ik het van belang u aanvullende overwegingen aan te reiken voor uw afweging van dit element in het wetsvoorstel.

In het wetsvoorstel is als uitgangspunt gehanteerd, dat de nieuwe Wro zoveel mogelijk moet aansluiten bij de dynamiek en de complexiteit van de huidige bestuurlijke processen op verschillende schaalniveaus. Dat uitgangspunt wordt door dit kabinet van harte onderschreven. Ik constateer met vele anderen dat ruimtelijke, economische en sociale complexe vraagstukken divergeren van sublokaal tot internationaal en dat ook het scala van betrokkenen sterk gedifferentieerd is. Coalities van belanghebbenden met het vermogen tot alerte aanpassing en interventie, oefenen een permanente invloed uit op de ruimtelijke inrichting. De wet moet aan de overheid, verantwoordelijk voor het maken van de noodzakelijke ruimtelijke keuzen, een evenzo grote flexibiliteit geven om zich in het ruimtelijke domein te bewegen en verantwoorde keuzen te maken.

In de praktijk blijkt het huidige wettelijke stelsel van plannen, of zelfs het hiërarchische planstelsel zoals dat gold voor 1965, daaraan niet te voldoen. De ervaring heeft geleerd dat een sterker of een zwakker hiërarchisch planstelsel verstikt raakt onder een zware coördinatielast die veel tijd, geld en energie kost.² En als dat plan met de daarin voor langere tijd neergelegde beleidskeuzen dan eenmaal is vastgesteld, blijkt het al snel weer achterhaald te zijn. In die zin kunnen wettelijke planfiguren contra-productief en verstarrend werken. Juist deze eigenschappen van het huidige planningstelsel vormen een belemmering voor een adequate aanpak van ruimtelijke vraagstukken.

De beleidspraktijk plaatst de wetgever derhalve voor een lastig dilemma: enerzijds de nadruk op het belang dat de overheid doordachte keuzen maakt en uitvoeringshandelingen baseert op een geaccepteerde lijn die is vastgelegd in een beleidsdocument, doch anderzijds onderstreping van het belang van een zodanige handelingsruimte voor die overheid dat snel en adequaat kan worden ingespeeld op nieuwe ontwikkelingen. In het wetsvoorstel heeft dit dilemma geleid tot de keuze voor een licht stelsel waarbij een overheid haar inhoudelijke beleidsdoelstellingen vastlegt in een beleidsnota waarin ook staat aangegeven op welke wijze zij die beleidsdoelen wil realiseren. De binding van andere overheden aan de doelstellingen van het rijk of de provincie krijgt geen gestalte door het beleidsdocument zelf maar door de normstelling, die separaat aan de structuurvisie wordt vastgesteld. In deze voorstellen spreekt mij bijzonder aan is dat het oude denken wordt losgelaten, waarin aan het beleid en het beleidsdocument een juridische status wordt toegedicht. Ik heb dit opgevat als een erkenning van de praktijk, waarin de beleidsvorming van de overheid op het terrein van de ruimtelijke ordening geschiedt op uiteenlopende wijzen, afhankelijk van de aard van het gebied en de

¹ Tweede Kamer, 2002–2003, 28 916, nr. 3, pag. 12–14.

² Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Planning als onderneming; Voorstudies en achtergronden nr. 34, SDU Den Haag. Volgens de WRR leidt een hiërarchisch planstelsel tot bestuurscentrisme met als aantoonbaar risico van «nog meer nota's, structuurschetsen, structuurschema's, nog meer coördinatie tussen overheden, nog meer procedures voor afstemming van besluitvorming».

opgaven die daarbinnen spelen en al dan niet in samenwerking met andere partijen.

De keuze in het wetsvoorstel ten aanzien van de structuurvisie is dus niet louter terminologisch, in die zin dat een ander, nieuwerwets woord is bedacht voor de term «structuur*plan*». Bij structuurvisies zoals die in het wetsvoorstel worden beoogd, moet worden gedacht in termen van «ontwikkelingslijnen» en niet in die van «plan», en moet worden gedacht aan het voortdurende proces van informatie-uitwisseling, afstemming, prioritering en bijstelling. Of, in de terminologie van de parlementaire werkgroep Vijfde Nota: de in het wetsvoorstel gehanteerde term «structuurvisie» is te omschrijven als een ruimtelijk ontwikkelingsbeeld dat partijen en middelen weet te mobiliseren en op basis waarvan publiekprivate arrangementen kunnen ontstaan.¹ Die wendbaarheid van de structuurvisie is heel wezenlijk voor ontwikkelingsplanologie, dat een belangrijk onderdeel van mijn beleid vormt.

Uit het algemeen overleg heb ik geconcludeerd, dat het hiervoor genoemde dilemma bij verschillende fracties juist tot een andere keuze zou leiden. Met hun vraag of een wettelijke verplichting en nadere inhoudelijke eisen aan structuurvisies niet wenselijker zou zijn, lijkt hun voorkeur uit te gaan naar een wettelijk verplicht planstelsel. Ik betwijfel evenwel sterk of we opnieuw daarvoor moeten kiezen. Ik heb hiervoor de volgende argumenten.

Allereerst vrees ik dat de keuze voor een verplichtstelling van de structuurvisie vroeg of laat zal leiden tot een juridisering van het beleidsproces. Een wettelijke verplichting brengt met zich mee dat ook de totstandkoming daarvan wettelijk zal moeten worden voorgeschreven. Eveneens zal de actualiteit ervan moeten worden geborgd. Voorts is het risico – gelet op de ervaringen met de huidige planologische kernbeslissing² – niet denkbeeldig dat aan het plan een dwingender status wordt toegekend dan de wetgever heeft beoogd en dat zo toch weer een vorm van planhiërarchie ontstaat. Als we één les hebben geleerd in de afgelopen 25 jaar dan is het wel dat we dat dienen te voorkomen. Eenwaardere status kan vervolgens ook weer aanleiding geven tot nadere eisen aan vorm en inhoud van het plan en dat kan de mogelijkheid om structuurvisies aan te laten sluiten op de aard van het ruimtelijke vraagstuk en de bestuurlijke context, sterk inperken. Eerder heb ik aangegeven, dat ik dat aspect van de structuurvisie juist heel essentieel acht voor ontwikkelingsplanologie. Tot slot wil ik er op wijzen dat de keuze om het vaststellen van een structuurvisie niet wettelijk te verplichten is ingegeven door het advies van de MDW-werkgroep Harmonisatie planprocedures met als titel «Te veel van het goede», dat ook door dit kabinet wordt onderschreven.³ De werkgroep adviseert de wetgever terughoudend te zijn ten aanzien van het wettelijk regelen van plannen: «een wettelijk planstelsel zou pas vorm kunnen krijgen als vaststaat dat er een binding aan dat planstelsel moet worden verleend die sterker is dan zelfbinding». Zojuist heb ik aangegeven dat zo'n sterkere binding ongewenste neveneffecten kan hebben, die bij de afwegingen rond het al dan niet verplichte karakter van de structuurvisie niet uit het oog mogen worden verloren.

Gelet op de consequenties van een wettelijk voorgeschreven structuurvisie zoals ik die hiervoor heb beschreven, vrees ik dat een dergelijke regeling de bruikbaarheid van de structuurvisie in de veelvormige beleidspraktijk ondermijnt. Ik zou het dan ook betreuren als de wetgever daartoe zou overgaan.

¹ Tweede Kamer, 1999–2000, 27 210, nrs. 1–2, pag. 293.

² «De planologische kernbeslissing, juridische binding en rechtsgevolgen», Widdershoven, mr. R.J.G.M., prof. Mr. P.J.J. van Buuren, e.a. Den Haag, 1993.

³ Tweede Kamer 2000–2001, 24 036, nr. 181; Brief van de Ministers van justitie en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 22 november 2000, waarbij het rapport «Teveel van het goede» met een standpuntbepaling van het kabinet aan de Tweede kamer is aangeboden. Zie ook de brief inzake de herijking VROM-regelgeving, Tweede Kamer 2003–2004, 29 200 XI, nr. 7, par. 4.4.1 Planstelsels, p. 27.

b. Eisen aan de totstandkoming van structuurvisies?

In de gedachtewisseling over de structuurvisies hebben enkele fracties hun visie geuit op de procedure waarlangs de structuurvisie tot stand zou moeten komen. Die inbreng moet ook worden gezien in het verlengde van de beoordeling van die fracties van de status en strekking van de structuurvisies. De aan het woord zijnde fracties spitsten hun bijdrage nader toe op de in hun ogen noodzakelijke betrokkenheid van de Tweede en Eerste Kamer bij de vaststelling van structuurvisies op rijksniveau. In antwoord op de bij de Kamerfracties gerezen vragen omtrent de procedure bij de totstandkoming van structuurvisies erken ik dat de memorie van toelichting op dit punt beknopt is. In aanvulling daarop merk ik graag het volgende op.

In het wetsvoorstel is geregeld dat de structuurvisies op gemeentelijk en provinciaal niveau worden vastgesteld door onderscheidenlijk de gemeenteraad en provinciale staten. De achterliggende reden om het gekozen orgaan aan te wijzen als vaststellend orgaan ligt in het duale systeem van de Gemeentewet en de Provinciewet. Zeker waar de realisatie van een structuurvisie ook belangrijke financiële aspecten kan omvatten en daarmee een relatie kan hebben met de begroting, ligt het voor de hand de gemeenteraad en provinciale staten als vaststellend orgaan aan te wijzen. Daarmee wordt eveneens aansluiting gevonden bij de huidige regeling in de WRO, waar de vaststelling van het indicatieve gemeentelijke structuurplan en het provinciale streekplan in handen waren gelegd van de gemeenteraad, resp. provinciale staten. Eenmaal tot stand gekomen, vormt de visie het vertrekpunt voor de inzet van de bestuurlijke uitvoeringsinstrumenten en de concrete ruimtelijke beslissingen, die doorgaans in handen liggen van burgemeester en wethouders resp. gedeputeerde staten, zoals de voorbereiding van de besluitvorming over bestemmingsplannen, uitvoeringsprogramma's e.d.

In het wetsvoorstel is gekozen voor een uiterst terughoudende opstelling voor het opnemen van voorschriften, die de procedure voor de opstelling van structuurvisies regelen. Ook daarmee sluit het wetsvoorstel aan bij het hierboven genoemde advies van de MDW-werkgroep Harmonisatie planprocedures. Als tweede belangrijke aanbeveling is in dat advies opgenomen dat, als er al een wettelijke basis noodzakelijk wordt geoordeeld voor een planverplichting, alsnog uiterste terughoudendheid vereist is met het geven van planprocedurele voorschriften. Naast enige inhoudelijke overwegingen wijst de MDW-werkgroep op een veel voorkomend verschijnsel dat juist het bestaan van wettelijke procedurevoorschriften waarmee een plan of beleidsdocument is omgeven, aan het bestuur een argument verschaft om het beleid in een andere documentsvorm neer te leggen dan die welke de wet reguleert. Met name op het terrein van het ruimtelijk beleid komt dat regelmatig voor. De argumenten daarvoor zijn veelal ook steekhoudend. De wettelijke procedurevoorschriften dwingen er immers toe dat voor het doorvoeren van beleidswijzigingen in het plan zelf de wettelijke procedure opnieuw moet worden doorlopen. In de praktijk kan dat leiden tot ongewenste vertraging van de besluitvorming of tot ongewenste bestuurslasten omdat de zwaarte van de wettelijk voorgeschreven procedure niet in verhouding staat tot de omvang van de gewenste beleidswijziging. Het bestaan van vele niet wettelijke plannen en beleidsdocumenten ondersteunt de aantrekkingskracht van vorm- en procedurevrije beleidsdocumenten.

In het wetsvoorstel is voor het Rijksniveau aansluiting gezocht bij de bestaande verdeling van verantwoordelijkheden tussen regering en parlement, zoals die ook tot uitdrukking komt in de huidige WRO, die de vaststelling van planologische kernbeslissingen in handen heeft gelegd van de Ministerraad. Na de vaststelling van een structuurvisie in de ministerraad zal deze worden toegezonden aan de beide Kamers der Staten-Generaal.

Daarna is er voor de Kamers alle gelegenheid de structuurvisie te agenderen en daarover met de verantwoordelijke ministers te spreken en een oordeel over het te voeren beleid te formuleren.

In het algemeen overleg benadrukten enkele fracties het belang van de betrokkenheid van de beide Kamers der Staten-Generaal bij de vaststelling en beoordeling van structuurvisies. Zij doelden daarbij ook op de mogelijkheden die de Tweede Kamer onder de huidige WRO heeft om door middel van moties ruimtelijke nota's te doen wijzigen alvorens ermee in te stemmen. De regering onderkent en erkent volmondig het belang van het parlement bij de totstandkoming van nationaal ruimtelijk beleid. Het is in de ogen van de regering ook nagenoeg ondenkbaar dat een structuurvisie van het Rijk – of deze nu generiek van karakter is, zoals bij voorbeeld de komende Nota Ruimte, dan wel van een meer specifiek of sectoraal karakter – niet aan de Staten-Generaal ter beoordeling wordt toegezonden. In het licht van het bovenstaande doet zich de vraag voor of het wenselijk is in de Wet ruimtelijke ordening procedurebepalingen op te nemen die betrekking hebben op de omgang van de regering met de beide Kamers terzake van dergelijke structuurvisies of beleidsdocumenten. Ik zou oordelen van niet. Zoals ik in paragraaf 1 van deze brief heb uiteengezet wordt in het wetsvoorstel aan de structuurvisie geen juridische status toegekend. De binding van andere overheden aan de doelstellingen van het rijk geschiedt door normstelling, cq. een algemene maatregel van bestuur (amvb), die separaat van de structuurvisie wordt vastgesteld. Het zwaartepunt van de discussie over de doorwerking van rijksbeleid verschuift daarmee naar de normstelling. In het wetsvoorstel is aldus tot uitdrukking gebracht dat voor de rol van het parlement bij de totstandkoming van structuurvisies kan worden aangesloten bij de reeds bestaande regelingen voor de beoordeling van het regeringsbeleid door beide kamers van de Staten-Generaal. Dat maakt een specifieke regeling in het wetsvoorstel overbodig. Voor het vaststellen van een amvb is gekozen voor een zware procedure. Het wetsvoorstel bepaalt dat voor de vaststelling ervan door het kabinet eerst een ontwerp van zo'n amvb aan beide kamers van de Staten-Generaal moet worden overgelegd. Met andere woorden, de regering heeft gekozen voor procedures die passen bij de inhoud en status van het stuk. Op deze wijze kunnen onnodige bestuurslasten worden voorkomen. Het parlement kan eerst zijn oordeel geven over de structuurvisie en vervolgens over de normstelling (amvb) om dat beleid te effectueren. Tot slot wil ik er nog op wijzen dat beleidsdocumenten zoals structuurvisies ook op rijksniveau verschillende uitingsvormen kunnen hebben, die uiteenlopen van een dikke nota tot een brief van een of enkele pagina's. Ik zie binnen ons staatsbestel niet goed de mogelijkheden om in de wet een werkbaar onderscheid te maken tussen beleidsstukken als structuurvisies die soms door de Staten-Generaal en dan weer door het kabinet worden vastgesteld. Ik neem op dit moment niet aan dat de aan het woord zijnde fracties ervoor pleiten dat elk ruimtelijk beleidsdocument, ook als die vervat is in de vorm van een brief van enkele pagina's, door de Kamer wordt vastgesteld.

2. De besluitvorming over projecten

In het algemeen overleg hebben de deelnemende fracties mijn gedachten omtrent het projectbesluit, zoals uiteengezet in mijn brief van 4 november 2003, bij hun beschouwingen betrokken. Ik ben verheugd over de positieve benadering van mijn voorstellen op dit punt, terwijl ik ook veel begrip heb voor de vele vragen die de fracties daarover nog hebben. Op de belangrijkste vragen, die tijdens het overleg niet konden worden beantwoord, zal ik hieronder nader ingaan. Het betreft een beantwoording op hoofdlijnen. In de aangekondigde nota van wijziging zal u de specifieke toelichting op de voorstellen worden aangereikt.

a. Projectbesluitvorming

In de bovengenoemde brief heb ik aangegeven dat ik – met behoud van de centrale rol van het bestemmingsplan – wil voorzien in een regeling voor projectbesluitvorming. Als motivering gaf ik aan dat de vereenvoudigde bestemmingsplanprocedure in het wetsvoorstel zoals dat bij de Tweede Kamer is ingediend, gehoord de reacties vanuit de praktijk niet in alle gevallen geschikt is om de uitvoering of verwezenlijking van bestemmings- en gebruiksveranderingen met voortvarendheid te kunnen doorvoeren. Om het wetsvoorstel beter te laten aansluiten op de in de praktijk noodzakelijke fasering van besluitvorming over (investerings-) projecten heb ik een aanvulling van het wetsvoorstel in voorbereiding genomen. Bij met name grote of ingewikkelde investeringsprojecten staan – na onderzoek – dikwijls wel de eindtermen vast waaraan het eindresultaat moet voldoen, doch de concrete uitwerking (het antwoord op de meer gedetailleerde «hoe»-vraag) komt in een latere fase. Eerst in die fase ontstaat ook een scherper beeld van de beheersmatige facetten, die relevant zijn tijdens en na de realisatie van het project en ook voor de juridische vastlegging in het bestemmingsplan. De regeling in het wetsvoorstel in zijn huidige vorm dwingt eigenlijk tot een grote mate van concreetheid en uitwerking in de ontwerpfase van het project van alle aspecten die samenhangen met de realisatie- en beheersfase. Dat is strijdig met de noodzakelijke variatiebreedte die nodig is voor de verdere fase, ook ten behoeve van ontwikkelingsplanologie.

Vanuit de gemeenten en verschillende organisaties in de bouwwereld is daarom aangedrongen op een aanvulling van het wetsvoorstel met een regeling die voorziet in een besluitvormingsmodule die recht doet aan de gefaseerde besluitvorming bij projecten, en die erin voorziet dat projecten of delen daarvan in uitvoering kunnen worden genomen, ook al is bij de aanvang van de realisatie sprake van strijdigheid met een nog geldend bestemmingsplan. De finale aanpassing van het bestemmingsplan zou moeten plaatsvinden in de fase waarin de concrete realisatie- en beheersaspecten voldoende zijn uitgekristalliseerd voor een juridische vastlegging daarvan in het bestemmingsplan.

De wens, zo niet de noodzaak om aan ontwikkelingsplanologie ruimte te geven moet evenwel óók sporen met het uitgangspunt van het wetsvoorstel dat het bestemmingsplan een der belangrijkste publiekrechtelijke regelingen is voor beperking van eigendoms- en gebruiksrechten, mede ter bescherming van eigendoms- of gebruiksrechten van anderen. Dat schept namelijk duidelijkheid voor burgers, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties. Ik heb al meermalen gezegd dat ik dat belangrijk vind.

Het wetsvoorstel voorziet er reeds in dat een wijziging in de fysieke omgeving die strijdig is met een geldend bestemmingsplan, wordt mogelijk gemaakt met een procedure tot een wijziging van dat bestemmingsplan. Het projectbesluit zoals ik dat in mijn brief van 24 november 2003 heb beschreven, moet erin voorzien dat een project reeds wordt gestart vooruitlopend op de wijziging van het bestemmingsplan. Het projectbesluit is dan ook te kenschetsen als *gefaseerde besluitvorming*: eerst de zakelijke besluitvorming over de inhoud van het project, de ruimtelijke onderbouwing daarvan en het daarbij te effectueren andere gebruik van de grond of de opstallen dan het bestemmingsplan toestaat, en vervolgens in een latere fase de nadere definitieve regeling daarvan in het bestemmingsplan. Een projectbesluit effectueert dan dat regels van een geldend bestemmingsplan die de realisatie van het project in de weg staan, voor dat project buiten toepassing blijven. Het kan verder een rechtstreekse «titel» opleveren voor de verlening van een bouwvergunning of andere noodzakelijke vergunningen.

De regeling zal waarborgen bevatten dat het projectbesluit altijd wordt gevolgd door een spoedige aanpassing, cq. actualisering van het bestemmingsplan zelf, waarbij het projectbesluit wordt ingepast. Om dit laatste te bewerkstelligen zal ik de voorbereiding van het bestemmingsplan, voorzover deze erop gericht is dit plan aan te passen aan het projectbesluit, vereenvoudigen. Ook zal ik financiële sancties in het wetsvoorstel opnemen om te waarborgen dat de noodzakelijke aanpassing van het bestemmingsplan ook daadwerkelijk geschiedt.

b. De procedure voor de besluitvorming ten aanzien van projecten

De procedure die mij voor de besluitvorming over projecten voor ogen staat, zal gelijksoortige waarborgen bieden als een wijziging van een bestemmingsplan.

Een projectbesluit, dat immers afwijkt van een bestemmingsplan, zal aan enkele essentialia moeten voldoen. Ik denk hierbij aan een ruimtelijke onderbouwing en een beschrijving van de redenen waarom van het bestemmingsplan moet worden afgeweken. Voor de ruimtelijke onderbouwing zal op gelijksoortige wijze onderzoek moeten worden verricht als bij een bestemmingsplanwijziging. De opzet en diepgang zullen daarbij afgestemd zijn op de ingrijpendheid en complexiteit van het voorgenomen project. Als er een aanvraag wordt ingediend tot het nemen van een projectbesluit is de prealabele vraag of de instantie aan wie de aanvraag is gericht (veelal zal dat de gemeente zijn) medewerking wil verlenen aan die aanvraag. Zo niet dan vind ik dat zij op een simpele wijze moet kunnen worden geweigerd, zoals ook onder vigeur van de huidige wet bij verzoeken om vrijstelling mogelijk is.

Zoals hierboven is gesteld is het projectbesluit een facultatieve eerste fase in de procedure tot wijziging van het planologisch regime. Het ligt daarom voor de hand om bij de voorbereiding en totstandkoming van het bestemmingsplan dat op het projectbesluit volgt en dit ruimtelijk inbedt, gebruik te maken van die eerdere acties. De nota van wijziging zal derhalve voorzien in het voorkomen van dubbel werk en dubbele rechtsbescherming ten aanzien van hetzelfde onderwerp of (deel)aspect van het bestemmingsplan. Dit kan uiteraard alleen als het project 1 op 1 zijn ruimtelijke legalisering vindt in het bestemmingsplan en als dit plan binnen redelijke termijn na het projectbesluit wordt vastgesteld.

c. De verschillen tussen het projectbesluit en de artikel 19-vrijstelling van de huidige WRO

Uit het voorafgaande kunnen de verschillen tussen het projectbesluit dat mij voor ogen staat en de huidige vrijstelling van een bestemmingsplan, zoals geregeld in artikel 19 WRO, worden afgeleid. De belangrijkste verschillen met de zelfstandige projectprocedure zijn de volgende. Zoals al is aangegeven is het projectbesluit aan te merken als een ouverture op een wijziging van het bestemmingsplan: het moet gevolgd worden door die wijziging en daarin ruimtelijk worden ingebed. Als dit binnen een afgebakende tijdsperiode gebeurt kan bij de voorbereiding en totstandkoming van het bestemmingsplan gebruik worden gemaakt van onderzoek en overleg dat ten behoeve van het projectbesluit is uitgevoerd. Bij de juridische vormgeving van het projectbesluit zal ik overigens ook financiële waarborgen inbouwen die een daadwerkelijke aanpassing van het bestemmingsplan effectueren.

De vrijstelling van het huidige artikel 19 WRO ontkoppelt – zoals het woord «vrijstelling» reeds zegt – een project van (de bepalingen van) het bestemmingsplan. Zij is noch naar inhoud noch naar intentie erop gericht om het bestemmingsplan met de nieuwe situatie in overeenstemming te brengen. Een eventuele planaanpassing behoeft onder de huidige WRO in beginsel pas bij de reguliere planherziening om de tien jaar te geschieden.

Aangezien deze termijn een termijn van orde is, is er geen garantie dat die aanpassing ook inderdaad volgt.

Als bijlage¹ bij deze brief heb ik een schematisch overzicht gevoegd waarin systematisch naar trefwoord de verschillen tussen de huidige vrijstelling o.g.v. artikel 19 WRO en het voorgestelde projectbesluit zijn aangeduid.

3. De bestemmingsplanbevoegdheid voor het Rijk en de provincies en de relatie van die bevoegdheid met het projectbesluit

Tijdens genoemd overleg is ook de vraag gerezen naar de verhouding van het bestemmingsplan, vast te stellen door het Rijk of de provincie, en het projectbesluit van Rijk en provincie voor het geval ook de provincies en het Rijk de bevoegdheid tot het nemen van een projectbesluit zouden verkrijgen.

Bij de opstelling van het wetsvoorstel heeft de regering als belangrijk uitgangspunt gekozen dat elk overheidsniveau waar een verantwoordelijkheid past en wordt aanvaard, óók de bevoegdheden moet hebben om die verantwoordelijkheid waar te maken. Dat geldt ook voor de bestemmingsplanbevoegdheid.

Elke gemeente is primair verantwoordelijk voor de goede ruimtelijke ordening. Die decentrale verantwoordelijkheidstoedeling die jarenlang is gegroeid, wordt onder het nieuwe stelsel in stand gehouden. Dit neemt niet weg dat er situaties zijn waarbij de verantwoordelijkheid om iets ruimtelijk te regelen het gemeentelijk of zelfs het provinciale niveau overstijgt. Er is dan sprake van een bovengemeentelijk, respectievelijk bovenprovinciaal belang dat een ruimtelijke vertaling behoeft. Hierbij kan worden gedacht aan projecten ten behoeve van hoogspanningsleidingen, rivierversuiming, bestrijding van hoogwateroverlast, de vestiging van een voorziening voor grootschalige opslag van vervuilde baggerspecie, maar ook aan de vestiging van een groot windmolenpark en het voorkomen van daarmee strijdige bebouwing. De regering vindt dat in zo'n geval het overheidsniveau dat staat voor dat belang, zelf ook zijn verantwoordelijkheid moet kunnen nemen om dat ruimtelijk te regelen. Dat geldt ook als er specifieke provinciale belangen cq. gebieden zijn die op grond van gemitigeerde bovenlokale belangen een provinciaal bestemmingsplan behoeven (mutatis mutandis geldt dit ook voor het rijk). Voorbeelden zijn: een integrale gebiedsontwikkeling, meestal over het grondgebied van meer dan één gemeente heen of conserverende gemeentegrens-overschrijdende bestemmingsplannen. Uiteraard gaat dit niet zonder overleg met de gemeente en als het om een rijksaangelegenheid gaat ook met de betrokken provincie. In wezen is dit niet iets nieuws; ook het nimby-instrument en de aanwijzing kennen de mogelijkheid voor de provincies en het Rijk om als verantwoordelijke overheid zo nodig 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. In de huidige WRO kunnen provincie of Rijk eerst bij een bestuurlijke impasse zelf optreden. Het wetsvoorstel gaat uit van het waarmaken van de eigen verantwoordelijkheid op het geëigende moment. Ik vind dat helder. Het sluit ook aan bij de hedendaagse opvattingen over bestuurlijke verantwoordelijkheden. Uiteraard zal een dergelijke bewuste keuze voor het nemen van eigen verantwoordelijkheid duidelijk gecommuniceerd worden met alle daarbij betrokkenen. De verantwoordelijkheid en bevoegdheid van het Rijk of de provincie voor het maken van een bestemmingsplan moet dan ook vanuit dit uitgangspunt worden benaderd. Vanuit dit uitgangspunt ligt het in de rede ook het projectbesluit zo nodig door een andere overheid dan de gemeente te laten nemen. De aanvulling van het wetsvoorstel met een projectbesluit komt er immers in de praktijk

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

op neer dat een (wijziging van een) bestemmingsplan op twee wijzen tot stand kan worden gebracht, namelijk via de normale bestemmingsplan-procedure of via de gefaseerde bestemmingsplanprocedure met tussenschakeling van een projectbesluit.

4. De relatie tussen de overheidsniveaus

Enkele fracties hebben aangegeven een nadere toelichting op prijs te stellen over mijn visie op de relatie tussen de drie overheidsniveaus. De aan het woord zijnde fracties duiden daarbij op het spanningsveld tussen enerzijds de beleidsmatige wens dat het Rijk aan de provincies, alsook de provincies samen met het Rijk aan de gemeenten, voldoende beleidsruimte bieden, doch anderzijds de mogelijkheden van het Rijk en de provincies om, wanneer het rijks- of provinciaal belang in het geding is, in te grijpen. Die fracties vroegen mij in dat kader ook een uiteenzetting te geven over de positie van de vertegenwoordigers van het Rijk, zoals deze momenteel in de provinciale planologische commissie zitting hebben, in het licht van het wetsvoorstel.

a. Beleidsruimte voor de gemeenten en de besluitvorming op een hoger overheidsniveau

Onze decentrale eenheidsstaat is gebaseerd op de opvatting dat de zorg voor de samenlevingsstructuur primair bij het laagste overheidsniveau is gelegen omdat er op dat niveau in het algemeen meer mogelijkheden zijn om bij beleidskeuzen en normstelling rekening te houden met relevante feiten en omstandigheden. Binnen ons land is het ook algemeen geaccepteerd dat beleidskeuzen en normstelling op een hoger overheidsniveau moeten komen te liggen indien het onderwerp van zorg niet op doelmatige en doeltreffende wijze door een lager decentraal niveau kan worden behartigd gezien de aard van de betrokken taak, de schaal van de maatschappelijke problematiek of de maatschappelijk onaanvaardbare effecten van verschillende lokale benaderingen. De fractie van GroenLinks duidde daar ook op tijdens het Algemeen Overleg, toen zij zei dat de besluitvorming over ruimtelijke vraagstukken op één niveau hoger behoort te liggen dan het niveau waarop de belangenconcurrentie zich afspeelt. De spanning tussen de hoge ruimtedruk en de ambitie om de ruimtelijke kwaliteit en daarmee de concurrentiepositie van Nederland te vergroten stelt hoge eisen aan zowel het beleid als het formeel wettelijk kader en het daarin opgenomen sturingsinstrumentarium. Het wetsvoorstel biedt naar het oordeel van de regering goede waarborgen dat de afstemming van het ruimtelijk beleid op alle niveaus plaats vindt. Het voorziet in de mogelijkheid van effectieve sturing op de onderdelen van het ruimtelijk beleid die van provinciaal of nationaal belang worden geacht. Ik denk dat de behoefte aan een eenduidige en consistente ruimtelijke inrichting op de drie te onderscheiden overheidsniveaus in de toekomst alleen nog maar groter zal worden. Het wetsvoorstel kent een eenduidig en eenvoudig stelsel voor het stellen van ruimtelijke normen: het bestemmingsplan – de basisnormstelling – en de daarvoor kaderstellende normen in de vorm van provinciale verordeningen en algemene maatregelen van bestuur. Met dit stelsel kan een op alle overheidsniveaus afgestemd en harmonieus ruimtelijk beleid worden bereikt. Het voorgestelde normenstelsel voorziet ook in toereikende bevoegdheden waarmee het Rijk een adequate uitvoering, toepassing en handhaving van Europese regelgeving met een ruimtelijke dimensie in Nederland kan bewerkstelligen, zodat het Rijk zijn verantwoordelijkheid hiervoor richting «Brussel» kan waarmaken.

b. De taak van de provinciale planologische commissie en positie van de vertegenwoordigers van het Rijk daarin

Zoals in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is verwoord, heeft het provinciaal bestuur in de nieuwe Wro een belangrijke taak op het gebied van de ruimtelijke ordening. Provinciale en gedeputeerde staten zijn verantwoordelijk voor het ruimtelijke orderingsbeleid op provinciaal niveau. De Nota Ruimte zal dat verduidelijken en daaraan een meer concrete inhoud geven. Om die positie gestalte te kunnen geven biedt het wetsvoorstel, naast de bestaande algemene bestuurlijke bevoegdheden, concrete mogelijkheden en bevoegdheden om die verantwoordelijkheid waar te maken, zoals de bevoegdheid tot het stellen van ruimtelijke beleidskaders in de vorm van algemene regels voor gemeenten of de bevoegdheid tot het vaststellen van een bestemmingsplan. Ook de rijksverantwoordelijkheid kan daarbij in het geding zijn. Het is denkbaar dat het Rijk onder de nieuwe Wro van het stellen van algemene regels of het vaststellen van een bestemmingsplan afziet en de uitoefening van deze bevoegdheid aan de provincies overlaat om daarmee een betere provinciale inpassing en nadere gebiedsgewijze afweging mogelijk te maken. Het wetsvoorstel biedt ook een basis voor een dergelijke «getrapte regeling».

Vanwege deze sleutelrol van de provincies en de noodzakelijkheid van een goede coördinatie van het beleid, vindt de regering het gewenst dat de provinciale bestuursorganen zich doen bijstaan door een adviesorgaan in de vorm van de provinciale planologische commissie. Deze commissie heeft tot taak het adviseren van het provinciaal bestuur over de hoofdlijnen van het beleid, neer te leggen in de structuurvisies en andere provinciale beleidsnota's met een ruimtelijke impact en de uitoefening van de belangrijke provinciale bevoegdheden, zoals het stellen van algemene regels, het uitoefenen van de bestemmingsplanbevoegdheid en de realisatie van provinciale projecten.

In het wetsvoorstel is opgenomen dat provinciale staten een verordening vaststellen voor de provinciale planologische commissie, waarin regels worden gesteld omtrent de benoeming, samenstelling, taak en werkwijze. De samenstelling van deze commissie is in eerste instantie een aangelegenheid van de provincies zelf, maar ik vind het wel van belang dat voor een adequate coördinatie en een afstemming van het provinciale en het nationale beleid ook vertegenwoordigers van het Rijk en van de waterschappen deel uitmaken van de provinciale commissie. Ik stel mij voor in overleg met mijn ambtsgenoten en het IPO tot overeenstemming te komen over de wijze waarop de vertegenwoordiging van het Rijk in die verordeningen gestalte kan krijgen. Of alle huidige rijksvertegenwoordigers in de commissie in nieuwe samenstelling opnieuw zitting moeten hebben, is een punt van nader overleg. Zou dat overleg met het IPO tot een onbevredigende uitkomst leiden, dan biedt de nieuwe Wro de gelegenheid bij algemene maatregel van bestuur zonodig regels te stellen omtrent de samenstelling van de commissie en het lidmaatschap van de rijksvertegenwoordigers daarin.

c. De betrokkenheid van de Rijksdiensten bij de vaststelling van bestemmingsplannen

De huidige provinciale planologische commissie (PPC) heeft onder de huidige WRO een belangrijk rol bij de goedkeuringsprocedure van (gemeentelijke) bestemmingsplannen. Met het vervallen van deze goedkeuringsconstructie in de nieuwe Wro wijzigt dus ook de betrokkenheid van de PPC en vertegenwoordigers van het Rijk daarin bij bestemmingsplannen.

In het nieuwe stelsel zal het bestuursorgaan dat belast is met de voorbereiding van een bestemmingsplan, hierover overleg (moeten) voeren met

de diensten van het Rijk die belast zijn met de behartiging van belangen die bij het plan in het geding zijn. In beginsel zal de initiatiefnemer voor het bestemmingsplan – dus in veruit de meeste gevallen de gemeente – de opzet en de aard van het overleg bepalen. De inbreng van het Rijk in het vooroverleg zal worden gecoördineerd door een vertegenwoordiger van het Ministerie van VROM. Deze inbreng zal primair zijn gericht op een toetsing van het voornemen aan de juridisch bindende regels, zoals die zijn neergelegd in een of meer algemene maatregelen van bestuur. Tevens zal het Rijk kunnen nagaan of het gemeentelijke voornemen past binnen de algemene beleidskaders, zoals die in de rijksstructuurvisies zullen zijn vastgelegd. Is sprake van een discongruentie dan zal de rijksvertegenwoordiger de initiatiefnemer hierover helder inlichten. In de daarop volgende fase zal de bestemmingsplanautoriteit het ontwerpbestemmingsplan toezenden aan de diensten van het Rijk, de provincie en waterschappen. In deze fase zullen het Rijk en de provincie helder moeten maken hoe zij over het bestemmingsplan of onderdelen daarvan oordelen en tegen welke onderdelen zij een zo groot bezwaar hebben dat zij zonder bijstelling van dat plan een juridische interventie overwegen. Die bezwaren zullen zij als zienswijzen indienen. Indien het vaststellende overheidsorgaan – meestal de gemeenteraad – een door het Rijk ingebrachte zienswijze niet of slechts gedeeltelijk heeft overgenomen, kan de bekendmaking en inwerkingtreding van het bestemmingsplan pas zes weken na de vaststelling geschieden. Binnen die termijn dient het Rijk te verklaren of gebruik gemaakt zal worden van de bevoegdheid zelf een bestemmingsplan vast te stellen of algemene regels te stellen dan wel dat aan de gemeente een concrete aanwijzing zal worden gegeven tot aanpassing van dat bestemmingsplan en dat het vastgestelde bestemmingsplan zal worden «bevroren». Tijdens het algemeen overleg hebben sommige fracties aangegeven hun bedenkingen te hebben bij deze interventiemogelijkheden van Rijk en provincie. Ik wil hierop graag naar aanleiding van de schriftelijke reactie van de Tweede Kamer terugkomen. De genoemde interventietermijn van zes weken stelt hoge eisen aan de organisatie van het besluitvormingstraject binnen het Rijk. De verantwoordelijkheid daarvoor ligt bij de vertegenwoordiger van het Ministerie van VROM, belast met de coördinatie van de rijksinbreng in de bestemmingsplanprocedure. Dat vergt goede werkafspraken om een efficiënte werkwijze in de praktijk mogelijk te maken.

Het ligt niet in de lijn van de verwachting dat gedeputeerde staten de PPC om advies zullen vragen omtrent het inbrengen van zienswijzen door de gedeputeerde staten bij bestemmingsplannen van gemeenten. Los van de vraag of dat kan in de beperkte tijd die beschikbaar is, is het de taak van de PPC GS te adviseren over de hoofdlijnen van het te voeren provinciale beleid. Bestemmingsplanbeoordeling behoort daartoe in mijn ogen niet. Ik hoop met het bovenstaande de mogelijke bestaande onduidelijkheden over de positie van de rijksdiensten en de betrokkenheid daarvan bij het provinciaal beleid en bij het gemeentelijk beleid te hebben weggenomen.

5. De belanghebbende in procedures en de nieuwe Wro

Tijdens het Algemeen Overleg gaf u ook aandacht aan het belanghebbendenbegrip, zoals dat een rol speelt bij de afgrenzing van de groep van personen die een recht van beroep hebben tegen besluiten tot vaststelling of wijziging van bestemmingsplannen (en andere besluiten) die in hun grond vinden in de nieuwe Wro.

Bij de nieuwe Wro is ervoor gekozen ten aanzien van het belanghebbendenbegrip niet af te wijken van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Als belanghebbenden bij een besluit kunnen volgens die wet worden onderscheiden: de aanvrager van dat besluit, degene tot wie het besluit zich richt en degenen wier belang ook rechtstreeks bij dat besluit is betrokken («derden-belanghebbenden»). Zowel een natuurlijke persoon als een

rechtspersoon kan belanghebbende in de zin van de wet zijn. Op grond van artikel 1:2, derde lid, van de Awb worden als de belangen van rechtspersonen *mede* beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen. In de praktijk zijn het alleen verenigingen en stichtingen, die voor deze mogelijkheid in aanmerking komen mits de «boven-individuele» belangen waarvoor zij op komen in de statutaire doelstelling zijn neergelegd.

Uit de discussie tijdens het Algemeen Overleg begrijp ik de vraag of bij de nieuwe Wro op dit punt zou moeten worden afgeweken van de Awb en of het beroepsrecht voor «een ieder» of de getrapte *actio popularis*, zoals die momenteel in de WRO bestaat, voordelen heeft die in het wetsvoorstel worden gemist. Naar het oordeel van de regering zijn voor een van de Awb afwijkende regeling in de Wro geen goede redenen te vinden. Niet valt in te zien dat – de invulling van het begrip belanghebbende in de Awb en de jurisprudentie in aanmerking genomen – er aanleiding zou zijn ook anderen dan belanghebbenden een beroepsrecht te geven. De aansluiting van de Wro op het begrip belanghebbende van de Awb zal niet tot een extra belasting voor de bestuursrechter leiden.

Tot slot merk ik op dat ook in het kader van de herijking VROMregelgeving dezelfde conclusie is getrokken. Een en ander heeft geresulteerd in een wetsvoorstel tot aanpassing aan de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedures dat inmiddels door de Minister van Justitie aan de Tweede Kamer is aangeboden.¹ In de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel is uitvoerig ingegaan op de afschaffing van de *actio popularis* en de consequenties er van.

6. Actuele bestemmingsplannen

Een ander element van de beraadslaging betrof het vraagstuk van de actualiteit van bestemmingsplannen. Ik ben blij met de inhoudelijke steun vanuit de Kamer dat de nieuwe wet ook waarborgen moet bevatten dat bestemmingsplannen actueel zijn. Vanuit de Kamer werden evenwel indringende vragen gesteld over de keuzen die de regering in het wetsvoorstel heeft gemaakt om die actualiteit te waarborgen. Het betrof met name de rol van gedeputeerde staten bij een besluit van de gemeenteraad om ontheffing te vragen van de plicht om het bestemmingsplan na verloop van tien jaar opnieuw vast te stellen, en de sancties die het wetsvoorstel bindt aan de overschrijding van de 10-jaarstermijn. De inbreng van de aan het woord zijnde fracties is voor mij aanleiding geweest om ook die elementen van het wetsvoorstel nog eens zorgvuldig te overwegen. Ik ben tot de conclusie gekomen dat het mogelijk is aan de wensen van de Kamer tegemoet te komen zonder de doelstellingen van het wetsvoorstel op die onderdelen af te zwakken. In de reeds genoemde nota van wijziging zal ik het wetsvoorstel zo aanpassen dat het mogelijk wordt dat de gemeenteraad kan besluiten dat het de komende tien jaar niet nodig is om het bestemmingsplan opnieuw vast te stellen indien hij tot het oordeel komt dat het bestemmingsplan ook in ongewijzigde vorm een goede ruimtelijke ordening in het plangebied effectueert. De besluitvorming van de raad geschiedt in een eenvoudige snelle procedure die evenwel waarborgen bevat voor de gebruikelijke inbreng van betrokkenen en met de mogelijkheid van een rechterlijke toetsing van het besluit. Ik hecht met de Kamer aan actuele bestemmingsplannen. De rechtszekerheid en de ruimtelijke samenhang vergen dat. Om deze doelstelling boven tafel te houden zal het financiële waarborgmechanisme, dat moet bewerkstelligen dat een projectbesluit spoedig wordt gevolgd door een wijziging van een bestemmingsplan, van overeenkomstige toepassing worden bij verouderde bestemmingsplannen. De nota van wijziging zal ook daartoe een voorstel bevatten.

¹ Kamerstukken II 2003/04, 29 421.

7. De door mij aangekondigde nota van wijziging

Ik span mij in om de door mij aangekondigde nota van wijziging zo spoedig mogelijk gereed te doen zijn. Ik overleg momenteel met mijn collega's over de voorbereiding van de besluitvorming daarover.

Ik verwacht met het bovenstaande de vragen van de Tweede Kamer op een toereikende wijze te hebben beantwoord. Het na de ontvangst van de nota van wijziging door de Kamer op te stellen verslag zie ik met belangstelling tegemoet.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
S. M. Dekker