

Vergaderjaar 2003–2004

28 916

Nieuwe regels omtrent de ruimtelijke ordening (Wet ruimtelijke ordening)

Nr. 6

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 24 november 2003

Op 1 december a.s. staat een algemeen overleg in de vorm van een wetgevingsoverleg gepland over het wetsvoorstel 28 916 «Nieuwe regels omtrent de ruimtelijke ordening (Wet ruimtelijke ordening)». Ter voorbereiding daarvan wil ik u in deze brief allereerst mijn visie geven op het wetsvoorstel. Vervolgens wil ik ingaan op de maatschappelijke reacties. Ik zal daarbij vooral aandacht besteden aan de onderwerpen projectbesluitvorming en algemene regels.

1. Mijn doelstellingen en de beoordeling van het wetsvoorstel

a) Voorgeschiedenis

Het wetsvoorstel is op 23 mei 2003 ingediend door mijn ambtsvoorganger H. Kamp en kent een lange voorgeschiedenis. Al in 1998 hebben leden van de Tweede Kamer naar aanleiding van een wetsvoorstel tot wijziging van de huidige WRO (wetsvoorstel 25 311) hun zorg uitgesproken over de versnippering van het ruimtelijk planningstelsel en de ontoegankelijkheid van de wet. In 1999 heeft mijn andere ambtsvoorganger minister Pronk in een algemeen overleg met uw commissie over de wenselijkheid van een fundamentele herziening van de WRO toegezegd de wet geheel te herzien. Uw commissie is bij verschillende stadia van de voorbereiding van het wetsvoorstel dat nu ter tafel ligt betrokken geweest. Er is algemeen overleg gevoerd over de Discussienota (juni 2000) en het voorontwerp (november 2001). Vrijwel alle fracties hebben bij deze gelegenheden de uitgangspunten voor de herziening onderschreven en suggesties meegegeven voor het wetsvoorstel. Ook door de parlementaire werkgroep Vijfde Nota zijn aanbevelingen meegegeven (rapport «Notie van ruimte»). Op 10 september jl. heeft uw commissie een hoorzitting over het wetsvoorstel gehouden. Hieraan werd deelgenomen door belangengroeperingen, besturen en wetenschap, die ook mij in kennis hebben gesteld van hun reactie op het wetsvoorstel.

Ik heb vastgesteld dat de problemen die de aanleiding zijn geweest voor de wijziging van de WRO nog steeds actueel zijn. Ik vind dat de huidige Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) behoorlijk ingewikkeld is geworden en de toepassing daarvan onoverzichtelijk, vooral voor burgers en bedrijven. Zij klagen over lange procedures, ingewikkelde rechtsbescherming, onduidelijke verdeling van verantwoordelijkheden en over een tekort aan rechtszekerheid. Ook voor de overheidsorganen die zich verantwoordelijk weten voor het ontwikkelen van plannen voor woningbouw, bedrijfslocaties en natuurontwikkeling, is de ruimtelijke besluitvorming steeds complexer geworden.

Bij de beoordeling van het wetsvoorstel zoals het nu voorligt, heb ik verder de volgende elementen betrokken. Zoals ik uw kamer onlangs bij de behandeling van de begroting heb gezegd, wil ik de komende jaren de «ontwikkelkracht» van VROM meer accent geven. De inbreng van mijn departement zal zich richten op de economische dynamiek, op het in beweging brengen van de woningmarkt, op kwalitatief goede regelgeving en op een goed leefklimaat waarin economie en milieu op evenwichtige wijze aan de orde worden gesteld. Dit alles ten dienste van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en overheden. De Nota Ruimte vormt daarbij voor mij het afwegingskader. Deze nota bevat de hoofdlijnen voor een herkenbaar, nieuw, nationaal ruimtelijk beleid. Het kabinet kiest daarin voor rijksregie waar het nodig is en voor decentralisatie waar het kan. Bij de begrotingsbehandeling heb ik u reeds gezegd dat mijn inzet daarbij is: sterke steden en een vitaal platteland. Én ik kies voor meer ruimte voor ondernemen, werken, wonen en recreëren, water en groen. Het gaat mij dus expliciet om ontwikkelkracht. Ik wil dat doen door de verantwoordelijkheden daar te leggen waar die horen. Ik wil ook ruimte bieden aan initiatief en ondernemerschap. Hierbij hoort ook rechtszekerheid en rechtsbescherming voor direct betrokkenen en derde belanghebbenden, «de burens». Voor het bereiken van hetgeen ik met de Nota Ruimte beoog, zijn dit essentiële elementen. Een nieuwe wet voor de ruimtelijke ordening moet daarbij aansluiten en zo een ondersteuning zijn voor de Nota Ruimte. Voor mij zijn dan belangrijke trefwoorden: decentralisatie, deregulering, ontwikkelingsplanologie en duidelijkheid voor de burger.

Voor mij is het motto bij decentralisatie: «Centraal wat moet en decentraal wat kan». Belangrijk is dan dat helder is welke bestuurslaag in het ruimtelijk beleid waarvoor verantwoordelijk is. Die scherpe scheiding van verantwoordelijkheden is een centraal uitgangspunt van het wetsvoorstel. Dit komt tot uitdrukking in de verdeling van bevoegdheden en de toedeling van instrumenten. Elk bestuursniveau krijgt in het wetsvoorstel de instrumenten om het ruimtelijk beleid waarvoor het zich verantwoordelijk acht, van begin tot eind waar te maken. Concreet gaat het dan om beleidsdocumenten – de structuurvisies – waarin het eigen beleid kan worden neergelegd en waaraan een uitvoeringsprogramma kan worden gekoppeld en juridische documenten waarin de condities voor ruimtelijke ontwikkeling en maatschappelijke initiatief bindend kunnen worden vastgelegd. Het gaat daarbij om bestemmingsplannen en algemene regels. De in het wetsvoorstel gekozen systematiek maakt het mogelijk dat ruimtelijke vraagstukken op het juiste niveau worden opgelost en dat is doorgaans op het lokale niveau. Tegelijkertijd biedt het wetsvoorstel de mogelijkheid aan rijk respectievelijk provincie om daar waar bovenlokale respectievelijk provinciegrensoverschrijdende c.q. nationale ruimtelijke belangen aan de orde zijn, van te voren vast te leggen binnen welke kaders het ruimtelijk beleid kan worden uitgevoerd.

Bij deregulering gaat het vanzelfsprekend om snelheid en transparantie van besluitvorming, eenvoudige procedures en concentratie van rechtsbescherming: dat zijn voor mij de trefwoorden voor een effectieve ruimtelijke sturing en besluitvorming. Deregulering is evenwel voor mij ook meer beleidsruimte geven aan mede-overheden, aan marktmechanisme en zelf-organiserend vermogen van de samenleving. Deregulering wordt in dit wetsvoorstel bereikt door bundeling van procedures, het schrappen van wettelijke eisen aan de voorbereiding van beleidsdocumenten en het opschonen van besluitvormingsprocedures.

Deze vereenvoudiging van regelgeving ondersteunt ook ontwikkelingsplanologie. Dat is een werkwijze waarbij overheden, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties de krachten bundelen om in een overzienbare periode een pakket samenhangende projecten uit te voeren met als doel de ruimtelijke kwaliteit van een gebied te verbeteren. De nieuwe wet biedt hiervoor, zoals ik eerder al aangaf, aan elk bestuursniveau de instrumenten om het eigen beleid vorm te geven en van begin tot eind uit te voeren. Daarnaast wordt met een nog in de Wro op te nemen grondexploitatie-regeling ook wettelijk een duidelijke relatie gelegd met het voor de realisatie van ruimtelijk projecten belangrijke grondbeleid. In de sfeer van ontwikkelingsplanologie wijs ik tenslotte op de in het wetsvoorstel opgenomen coördinatie-regeling. Met behulp daarvan kunnen de voor de realisatie van een project benodigde vergunningen – in één pakket of gefaseerd in deelpakketten – gecoördineerd worden voorbereid, vastgesteld en aan de rechter worden voorgelegd.

Deze coördinatie-regeling biedt ook duidelijkheid voor de burger: die heeft met één loket te maken. Transparantie voor de burger wordt ook gediend met de keuze in het wetsvoorstel voor een versterkte positie van het bestemmingsplan. Het wordt verplicht voor het hele gemeentelijk grondgebied en moet actueel zijn. In dat plan worden eigendoms- en gebruiksrechten van de grond in ruime zin bindend vastgelegd. Burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en overheden weten zo welk gebruik van grond en bouwwerken wel en niet is toegestaan. Dat geeft duidelijkheid en informatie voor de burger en maakt het voor hem ook gemakkelijker zich aan de regels van het bestemmingsplan te houden. Ik hecht aan beide veel belang.

Samenvattend ben ik van mening dat het wetsvoorstel de Nota Ruimte ondersteunt. Ik vind het dan ook meer dan de moeite waard om ons in te spannen het wetsvoorstel verder te brengen en uiteindelijk kracht van wet te geven.

2. De maatschappelijke reacties op het wetsvoorstel

Veel organisaties en instanties hebben mij schriftelijk hun visie gegeven op het wetsvoorstel. Ik noem VROMraad, Stichting Natuur en Milieu, VNG, IPO, AVBB, VNO-NCW, Neprom, NVB en PZO. Ook vanuit de wetenschap is tijdens de hoorzitting van uw commissie op het wetsvoorstel gereageerd. Ik waardeer die betrokkenheid.

Ik ben verheugd dat de doelstellingen van het wetsvoorstel in het algemeen worden onderschreven. Er zijn verschillende suggesties gedaan om het wetsvoorstel te verbeteren. Die zullen in het wetgevingsoverleg en het verdere wetgevingsproces uitgebreid aan de orde komen.

Tegelijkertijd constateer ik dat er zorg bestaat over de werkbaarheid in de praktijk van onderdelen van het wetsvoorstel. Dat betreft vooral het tempo van besluitvorming over projecten en de praktische toepassing door provincie en rijk van algemene regels en aanwijzingen.

Ik hecht zeer aan effectieve en efficiënte besluitvorming over ruimtelijke vraagstukken. De nieuwe Wro speelt daarin een sleutelrol. Daarom heb ik

met VNG, IPO en Neprom, overleg gevoerd over deze onderwerpen. Ik ben verheugd dat deze organisaties de door mij voorgestelde oplossingsrichting ondersteunen en het de moeite waard vinden dat ik die verder uitwerk.

a. Projectbesluitvorming

Ik ben voornemens het wetsvoorstel aan te vullen met een regeling voor de besluitvorming over ruimtelijke projecten. Ik kom daarmee tegemoet aan de reacties vanuit de praktijk dat het bestemmingsplan niet in alle gevallen geschikt is om bestemmings- en gebruiksveranderingen snel te kunnen doorvoeren. De vereenvoudigde bestemmingsplanprocedure wordt toch nog te zwaar geacht om projecten snel in ontwikkeling te kunnen nemen. Men stelt dat het wetsvoorstel in zijn huidige vorm een belemmering vormt voor ontwikkelingsplanologie en versnelling van de bouwproductie. Daarom wordt aangedrongen op een aanvulling van het wetsvoorstel met een figuur die projecten mogelijk moet maken zonder dat eerst een procedure tot het wijzigen van een bestemmingsplan behoeft te worden doorlopen.

Ik vind dit een belangrijk signaal waar ik wat mee wil doen, vooral vanwege het belang dat ik hecht aan ontwikkelingsplanologie en versnelling van de bouwproductie. Ik wil evenwel ook vasthouden aan het uitgangspunt van het wetsvoorstel waarin het bestemmingsplan centraal staat. Dat schept namelijk duidelijkheid voor burgers, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties en dat vind ik met vele anderen een zeer waardevol element.

In het bovengenoemde overleg heb ik gesproken over een mogelijkheid om – met behoud van de centrale rol van het bestemmingsplan – toch te voorzien in een regeling voor projectbesluitvorming. Naar aanleiding van het gesprek heb ik de volgende conclusies getrokken die door mijn gesprekspartners zijn onderschreven.

Hoewel met de juiste keuze van de bestemmingsplanvorm (bijv. een globaal bestemmingsplan met uitwerkingsbevoegdheden) voor projecten adequate voorzieningen kunnen worden getroffen, vind ik een aanvulling van het wetsvoorstel Wet ruimtelijke ordening wenselijk, zo niet noodzakelijk. Dit om op een efficiënte wijze te kunnen besluiten over bestemmings- en gebruiksveranderingen t.b.v. projecten en ruimte te bieden voor een onderscheid tussen projectbesluiten enerzijds en bestemmingsplannen anderzijds. Een onderscheid naar drie vormen van bestemmingsplannen, namelijk beheersbestemmingsplannen, ontwikkelingsbestemmingsplannen en projectplannen, is dan niet langer nodig. Wel zal in de beoogde wet bij de actualiseringsverplichting van bestemmingsplannen (1x per 10 jaar) een ruimer onderscheid mogelijk moeten zijn tussen dynamische gebieden en beheersgebieden.

Het verheugt mij dat het uitgangspunt dat het bestemmingsplan een der belangrijkste juridische regelingen is voor beperking van eigendoms- en gebruiksrechten, mede ter bescherming van eigendoms- of gebruiksrechten van anderen, door de gesprekspartners wordt onderschreven. De besluitvorming over projecten (inclusief bouwen) waarbij een andere vorm van gebruik wordt toegestaan dan die welke het bestemmingsplan toestaat, moet met gelijksoortige waarborgen zijn omkleed als die welke voor de wijziging van een bestemmingsplan gelden, inclusief de beoordeling voor het Rijk en de provincie of een projectbesluit strijdig is met het rijks- en provinciaal beleid. De ruimtelijke onderbouw van het projectbesluit ligt bij voorkeur in een structuurvisie of, bij het ontbreken daarvan, dan wel in geval van strijdigheid met de structuurvisie, in de motivering van het projectbesluit zelve.

Ik ben van mening dat een structuurvisie, die tot stand is gekomen met betrokkenheid van de meest aangewezen andere overheidsorganen en met participatie van de burgers, een belangrijke bijdrage kan leveren aan een grotere snelheid van de besluitvorming over de aanpassing van bestemmingsplannen of de besluitvorming over projecten. Deze mening is in het gesprek ondersteund.

Dit geldt ook voor mijn voornemen om in de toekomstige wet mogelijk te maken dat een wijziging in de fysieke omgeving wordt ingezet óf door middel van een procedure tot wijziging van een bestemmingsplan óf door middel van een projectprocedure, die later wordt gevolgd door een aanpassing van het bestemmingsplan aan het projectbesluit. De tussenstap van het projectbesluit is dan te kenschetsen als *gefaseerde besluitvorming*: eerst de zakelijke besluitvorming over een ander gebruik van de grond of de opstellen dan het bestemmingsplan toestaat alsmede de hoofdlijnen van het project, in een latere fase de nadere invulling daarvan in het bestemmingsplan. Een projectbesluit effectueert dan dat bepalingen van een 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. De toekomstige wet moet het mogelijk maken dat burgemeester en wethouders c.q. gedeputeerde staten als bevoegd bestuursorgaan worden aangewezen om een projectbesluit te nemen.

Mijn visie dat de wet waarborgen moet bevatten dat een projectbesluit altijd wordt gevolgd door een spoedige aanpassing, cq. actualisering van het bestemmingsplan zelf, waarbij het projectbesluit wordt ingepast, wordt gedeeld. Om dit te bewerkstelligen moet de procedure tot wijziging van het bestemmingsplan, voorzover deze erop gericht is dit plan aan te passen aan het projectbesluit, op een eenvoudige manier kunnen geschieden, met een beperking van het beroepsrecht. Dat kan ook indien de maatschappelijke discussie reeds heeft plaatsgevonden bij de totstandkoming van het projectbesluit.

Ik zal in overleg met maatschappelijke partijen zoeken naar andere stimulanen (zoals de digitalisering van bestemmingsplannen) en juridische waarborgen die aanpassing van het bestemmingsplan garanderen.

In het gesprek is van de zijde van de VNG en de Neprom gewezen op nadelige gevolgen van de in het wetsvoorstel gekozen vorm van rechtsbescherming (d.w.z. het beroep in één instantie; geen mogelijkheden voor heroverweging van «repareerbare gebreken» tijdens een bezwaarprocedure; de lange duur van de behandeling van een verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening). Hiervoor zijn in hun reactie verschillende suggesties gedaan. Kort samengevat denken zij dat de gekozen vorm van rechtsbescherming aan snelheid en effectiviteit zou winnen, wanneer gekozen wordt voor beroep in twee instanties.

Ik stel vast dat de te kiezen methodiek van rechtsbescherming bij het projectbesluit en een mogelijke heroverweging van een rechtstreeks beroep in één instantie tegen een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan nauwe samenhang vertoont met de regeling van de rechtsbescherming in het wetsvoorstel bij bestemmingsplannen, de coördinatie-regeling voor gemeenten, provincies en rijk, zoals nu in afdeling 3.5 van het wetsvoorstel is opgenomen, het wetsvoorstel Rijksprojectenprocedure, dat onlangs door de Eerste Kamer is aanvaard, de Tracéwetprocedure en de nog niet in werking getreden zijnde uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb. Ik merk daarbij op dat de besluitvorming daarover mede de rechterlijke organisatie betreft en dus een aangelegenheid is waarvoor de Minister van Justitie medeverantwoordelijk is. Ik ben bereid, gehoord hebbend uw oordeel over dit punt, in overleg te treden met mijn ambtsgenoot van Justitie om te bezien of en op welke wijze aan

de gerezen bezwaren tegemoet kan worden gekomen. Ik zal hierbij de bovenvermelde suggesties betrekken.

Ook wil ik nog zoeken naar mogelijkheden om gebreken die tijdens een beroepsprocedure aan het licht komen, op eenvoudige en effectieve wijze te kunnen repareren. Hierbij kan onder andere worden gedacht aan een eenvoudige vormfout tijdens de totstandkomingsprocedure van het bestemmingsplan of een technische tekortkoming in het bestemmingsplan. Ook dat zal ik betrekken bij mijn overleg met de Minister van Justitie.

b. Gebruik van de bevoegdheid tot het stellen van algemene regels bij algemene maatregel van bestuur of provinciale verordening en het geven van aanwijzingen

Uit de schriftelijke reactie van de VNG op het wetsvoorstel blijkt een sterke weerstand tegen de in het wetsvoorstel opgenomen bevoegdheid voor het rijk en de provincies tot het stellen van algemene regels en het geven van aanwijzingen. Weliswaar wordt erkend dat de gekozen systematiek bijdraagt aan de eigen bevoegdheid van de bestuurslagen en die helder instrumenteert, maar de vrees bestaat dat de gemeentelijke ruimte voor het vormgeven van het ruimtelijk beleid in de toekomst onnodig sterk zal worden beperkt. Ook wordt gevreesd dat de bevoegdheid tot het geven van aanwijzingen ondermeer kan leiden tot een te grote bemoeienis van hogere overheden met het lokale planologische beleid. Ook dit punt is tijdens het hierboven genoemde overleg aan de orde gesteld.

Ik ben blij dat de gespreksdeelnemers mijn uitgangspunt onderschrijven dat het overheidsniveau dat verantwoordelijk wordt gehouden voor de oplossing van ruimtelijke vraagstukken, ook de bevoegdheden moet hebben om die verantwoordelijkheid waar te maken. Het Rijk en de provincies moeten daarom ook mogelijkheden hebben om de afstemming van het overheidsbeleid, waarbij problemen op verschillende schaalniveaus tot een oplossing moeten gebracht, te realiseren. In het gesprek is geconcludeerd dat het wetsvoorstel met het afschaffen van de planhiërarchie ten principale reeds in belangrijke mate bijdraagt aan het vergroten van de beleidsruimte van de gemeenten. Het wordt vanzelfsprekend geacht dat indien op hogere overheidsniveaus een aangelegenheid moet worden geregeld, daarbij een adequate ruimte wordt gelaten aan decentrale overheden om rekening te kunnen houden met lokale of regionale belangen, feiten en omstandigheden. Verder is mijn standpunt dat de gemeente, als het bestuursniveau dat het dichtst bij de burgers staat, in de praktijk meestal het aangewezen niveau zal zijn om het ruimtelijke beleid door middel van normstelling vorm en inhoud te geven, in het gesprek bevestigd. Ik ben van mening dat de bevoegdheid tot het stellen van algemene regels bij algemene maatregel van bestuur resp. 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. Ik ben blij dat het IPO, als verantwoordelijke voor de provinciale verordening, die mening deelt. De algemene regels of aanwijzingen zullen doorgaans hun basis vinden in provinciale respectievelijk nationale structuurvisies. De waarborgen die dit biedt en de waarborgen, die de Gemeentewet en de Provinciewet stellen aan de procedure van de totstandkoming van algemene regels, dwingen tot een grote zorgvuldigheid bij het gebruik van de bevoegdheid en garanderen een betrokkenheid van de gemeenten en de VNG bij de totstandkoming daarvan. Dat geldt ook voor de inzet van de bevoegdheid tot het geven van een aanwijzing. In de schriftelijke behandeling van het wetsvoorstel zal ik deze visie op het gebruik van algemene regels nog eens vastleggen.

Tenslotte ondersteun ik het voorstel om in de vorm van een experiment de invulling van provinciale verordeningen en zo mogelijk amvb's te gaan onderzoeken. De uitkomsten van de experimenten zal ik betrekken bij het verder vormgeven van het wetsvoorstel.

Ik ben mij er van bewust dat naast deze punten er door VNG, IPO, NEPROM nog andere suggesties voor verbetering zijn gedaan. Deze zullen naar ik verwacht aan de orde komen in de verdere behandeling van het wetsvoorstel en in dat kader door mij van een reactie worden voorzien.

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