

Vergaderjaar 2007–2008

31 500

Realisatie Nationaal Ruimtelijk Beleid

Nr. 1

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 juni 2008

Nieuwe Wet ruimtelijke ordening

Op 1 juli aanstaande treedt de nieuwe Wet ruimtelijk ordening (Wro) in werking. De Wro sluit aan bij de moderne bestuurlijke verhoudingen en beoogt selectiviteit, transparantie, proactieve sturing en zakelijkheid. Deze uitgangspunten vergen een nieuwe wijze van (samen-)werken en gaat gepaard met een cultuuromslag in de ruimtelijke praktijk. Kern van de Wro is dat alle overheden vooraf hun belangen kenbaar maken en aangeven langs welke weg zij die belangen denken te realiseren. Daarmee wordt niet alleen de bemoeienis van het rijk en de provincies teruggedrongen tot wat daadwerkelijk van nationaal respectievelijk van provinciaal belang is. Ook worden rijk en provincies gedwongen om vóóraf duidelijk te zijn of de borging van dat belang leidt tot kaders, waar de gemeenten zich aan dienen te houden. Dergelijke kaderstelling moet volgens de Wro vóóraf door middel van algemene regels in algemene maatregelen van bestuur (amvb's) dan wel in provinciale verordeningen plaatsvinden. Hiermee ontstaat er een helder onderscheid tussen beleid en normstelling.

Consequenties huidig beleid

De inwerkingtreding van de Wro heeft ook gevolgen voor de doorwerking van het vigerende nationale ruimtelijke beleid. Concreet betreft dit: de Nota Ruimte, de Nota Mobiliteit, Ruimte voor de Rivier, Project Mainport-ontwikkeling Rotterdam, Hoge Snelheidslijn Zuid, Betuweroute, Tweede Structuurschema Electriciteitsvoorziening (inclusief partiële herzieningen BritNed-kabel, Randstad 380Kv verbinding, Near Shore Windpark), Structuurschema Buisleidingen, Derde Nota Waddenzee en het Tweede Structuurschema Militaire Terreinen. Vanaf 1 juli komt immers de (provinciale) goedkeuring van bestemmingsplannen te vervallen en krijgen de streekplannen en de bovengenoemde Planologische Kernbeslissingen (PKB's) op basis van het overgangsrecht de status van structuurvisie. Concrete beleidsbeslissingen in de PKB's en streekplannen behouden op

basis van het overgangsrecht wel hun gelding tot en met het moment waarop de PKB respectievelijk het streekplan komt te vervallen, dan wel deze concrete beleidsbeslissing wordt vervangen door een algemene regel.

Nieuwe structuurvisies moeten volgens de Wro een beschrijving bevatten waaruit blijkt hoe het rijk de in de structuurvisie verwoorde nationale ruimtelijke belangen wil verwezenlijken. Omdat de vigerende PKB's uiteraard nog niet over een dergelijke realisatieparagraaf beschikken – en ik graag wil aansluiten bij de eisen die worden gesteld aan nieuwe structuurvisies – heeft het kabinet de bijgevoegde realisatieparagraaf vastgesteld. Het overzicht van alle nationale ruimtelijke belangen uit de verschillende PKB's en de voorgenomen verwezenlijking daarvan zijn gebundeld in één *Realisatieparagraaf Nationaal Ruimtelijk Beleid*¹.

De Realisatieparagraaf Nationaal Ruimtelijk Beleid wordt toegevoegd aan de Nota Ruimte en krijgt de status van structuurvisie. Daarom wordt de Realisatieparagraaf – conform de wettelijke procedure voor structuurvisies – na vaststelling door de Ministerraad aan uw Kamers aangeboden.

Realisatieparagraaf Nationaal Ruimtelijk Beleid

In de Realisatieparagraaf zijn alle nationale ruimtelijke belangen weergegeven. Deze belangen zijn ontleend uit vigerende PKB's. Per belang is aangegeven hoe het rijk dat belang wil verwezenlijken. Conform het Regeerakkoord is deze exercitie beleidsneutraal uitgevoerd. Dat wil zeggen dat de wijze waarop het nationaal ruimtelijk belang inhoudelijk, maar ook wat betreft de wijze van verwezenlijking gelijk blijft aan hoe dit is geformuleerd in de PKB's. Uiteraard is wel rekening gehouden met beleidsbrieven aan de Eerste en Tweede Kamer, die de PKB's hebben gewijzigd dan wel hebben aangevuld.

In de Realisatieparagraaf staat centraal hoe het rijk het nationaal belang zal verwezenlijken. Is dat door middel van overtuigingskracht en verleiding, dus door middel van communicatieve en financiële instrumenten? Is dat door middel van samenwerking en met maken van afspraken, dus door middel van bestuurlijke instrumenten? Of zijn die belangen dusdanig verwoord, dat bedoeld is dat deze dwingend doorwerken tot op lokaal niveau en dus door middel van kaderstelling? Het zal niet verbazen dat voor ieder nationaal belang er sprake is van een mix van instrumenten en niet van een «of-of»-keuze. Het zal ook niet verbazen dat het zwaartepunt bij verreweg de meeste nationale ruimtelijke belangen ligt bij communicatieve en bestuurlijke instrumenten.

Voor de belangen die worden verwezenlijk met behulp van financiële en communicatieve instrumenten heeft de inwerkingtreding van de Wro geen effect. Dit is echter wel het geval voor de kaderstellende uitspraken in de PKB's. Als gevolg van het afschaffen van de (provinciale) goedkeuring van bestemmingsplannen en de PKB-status, kan de doorwerking tot op lokaal niveau niet langer worden gegarandeerd. De nieuwe Wro gaat bij waarborging van kaderstellende nationale belangen uit van een rangorde/volgtijdelijkheid: primair amvb (of verordening), tenzij de belangen niet vertaalbaar zijn naar individuele bestemmingsplannen (effectiviteit), dan wel leidt tot een complexe of technisch lastig uitvoerbare regelgeving (efficiëntie) of dat de belangen reeds gelijkwaardig worden geborgd door andere, bestaande wet- en regelgeving (onnodige dubbelling). Voor alle kaderstellende uitspraken is nagegaan of de amvb kan worden ingezet. Daar waar gelijkwaardige borging mogelijk is door bestaande wet- en regelgeving is aan dat laatste de voorkeur gegeven. Daar waar de amvb

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

om effectiviteits- of efficiëntieredenen niet mogelijk is, wordt een ander uitvoeringsinstrument voorgesteld.

De nieuwe Wro gaat, net als het ruimtelijk beleid, uit van het principe «decentraal wat kan, centraal wat moet». In constructieve samenwerking met de andere overheden heeft het kabinet uit de ruim 100 beleidsuitspraken in de Nota Ruimte een scherpe keuze gemaakt voor doorwerking van het nationaal belang. Met deze selectiviteit wil het kabinet recht doen aan de wens om de juridisering van het ruimtelijke beleid tegen te gaan, maar tegelijkertijd de juridische positie van het rijk te behouden voor die belangen die dat echt vergen. Ook voor de andere PKB's er op gelijke wijze een selectie gemaakt.

Het resultaat van deze exercitie is een heldere en scherpe markering van datgene wat centraal moet. Hierdoor wordt niet alleen voor de mede-overheden duidelijk wanneer er afstemming moet worden gezocht met het rijk, maar wordt ook voor burgers, maatschappelijke en andere private organisaties duidelijk waar het rijk voor staat en met welke kaders rekening moet worden gehouden.

Een groot aantal kaders zijn in de PKB's getrapt, dus via nadere uitwerking en detaillering door provincies, vormgegeven – bijvoorbeeld de netto begrenzing van de EHS en de precieze begrenzing van de Nationale Landschappen door provincies. Het kabinet wil deze ruimte voor provinciaal maatwerk continueren door in de amvb de mogelijkheid te bieden dat provincies specifieke onderdelen uit de amvb nader uit werken in een provinciale verordening.

Kortom bij het opstellen van de Realisatieparagraaf Nationaal Ruimtelijk Beleid zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- De invoering van de Wro geschiedt beleidsneutraal;
- Indien nationale ruimtelijke belangen reeds worden geborgd door bestaande, sectorale regelgeving, wordt afgezien van borging middels de amvb;
- Bij kaderstellende nationale belangen, waarbij de ruimte bestaat om per provincie maatwerk te kunnen leveren, ligt doorwerking van de amvb via nadere uitwerking in een provinciale verordening voor de hand;
- Kaderstellende nationale belangen die geen provinciaal maatwerk behoeven, worden in een amvb met «directwerkende» doorwerking naar bestemmingsplannen geborgd;
- De reactieve aanwijzing wordt alleen als «noodrem» ingezet.

Eén amvb Ruimte

Na de aanbieding van deze realisatieparagraaf Nationaal Ruimtelijk Beleid aan uw Kamers zal worden gestart met de voorbereiding van de amvb. Vanuit het oogpunt van het versterken van de samenhang en de doorwerking van het nationaal ruimtelijke beleid, de herkenbaarheid voor de andere overheden en het terugdringen van bestuurlijke lasten kiest het kabinet ervoor om de bestaande kaders te borgen in één amvb Ruimte. De amvb Ruimte zal bestaan uit verschillende modules/hoofdstukken, die kunnen worden gestructureerd naar de thema's rood, blauw en groen dan wel anderszins. Aangezien het opstellen van een de beoogde amvb voor alle betrokkenen – rijk, provincies, gemeenten en maatschappelijke organisaties – nieuw is, zal dit opnieuw in nauwe afstemming worden gedaan.

Omdat een deel van de bestaande kaders in ontwikkeling is, zal de amvb Ruimte in tranches worden opgesteld en inwerking treden. De eerste tranche bevat het raamwerk van de amvb en de beleidskaders ten aanzien

van: de bundeling van verstedelijking en economische activiteiten; het kustfundament; de grote rivieren; het regionaal watersysteem; de ecologische hoofdstructuur; de nationale landschappen (inclusief de werelderfgoedgebieden Stelling van Amsterdam en de Beemster); de rijksbufferzones; het basisrecreatietoerwaarnet; de kaders uit de Derde Nota Waddenzee; de kaders uit de PKB Ruimte voor de Rivier; de kaders uit het Project Mainportontwikkeling Rotterdam; de kaders uit het Tweede Structuurschema Militaire Terreinen. Ten aanzien van de borging van de SER-ladder voor bedrijventerreinen, is in de Samenwerkingsagenda Mooi Nederland afgesproken dat provincies zorgen voor borging van deze SER-ladder. Op dit moment hebben VROM en EZ een aantal opties in kaart gebracht om de SER-ladder voor bedrijventerreinen te borgen, waaronder nationale borging. In de brief aan de Tweede Kamer eind juni 2008 over de voortgang van de afspraken met provincies in het kader van Mooi Nederland, zullen de ministers van VROM en EZ hierover een standpunt innemen. In het licht van de adaptatie van de ruimtelijke inrichting van Nederland aan de klimaatverandering, dienen waterbelangen nadrukkelijker worden geborgd in het ruimtelijke beleid. Het kabinet wil de water-toets versterken, aansluitend op het coalitieakkoord waarin is aangegeven dat water een dominant structurerend element is in de ruimtelijke besluitvorming. Het kabinet zal de Tweede Kamer hierover binnenkort nader berichten. Hierin wordt het advies betrokken dat de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat in deze heeft gevraagd aan de Commissie Advies-ering Waterstaatswetgeving.

Het ontwerp van de eerste tranche van de amvb Ruimte zal nog voor het zomerreces van 2009 aan de Eerste en Tweede Kamer worden overgelegd (voorhang). Parallel daaraan wordt het ontwerp bekend gemaakt en kan een ieder opmerkingen kenbaar maken. Ik verwacht dat deze eerste tranche van de amvb Ruimte in de eerste helft 2010 kan worden vastgesteld.

De tweede tranche zal de beleidskaders bevatten, waarvan bekend is dat deze als gevolg van de totstandkoming van andere structuurvisies zullen worden herijkt. Het gaat hierbij concreet om het beleidskader ten aanzien van het IJsselmeergebied. Dit kader zal worden herijkt in het Nationaal Waterplan, dat voor de ruimtelijke aspecten tevens de status zal hebben van structuurvisie Wro. Verder zullen – indien mogelijk – in deze tranche de beleidskaders worden meegenomen, die reeds nu voorzien zijn op basis van nieuwe structuurvisies, zoals de structuurvisie Snelweg-omgeving, of onderwerpen zoals windenergie op land. Het concept voor de tweede tranche zal in de eerste helft van 2010 aan de Eerste en Tweede Kamer worden aangeboden en in 2011 worden vastgesteld.

Hoewel het kabinet daar niet van uitgaat, moet rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat bij de uitwerking van een of meer van de hierboven genoemde onderwerpen voor de eerste tranche complicaties optreden, die een vertraging kunnen vormen voor de voortgang. In zo'n geval kan het kabinet besluiten om het desbetreffende onderwerp over te hevelen naar de tweede tranche.

Doorwerking na 1 juli 2008

De vaststelling van de amvb Ruimte in 2010 betekent niet dat de desbetreffende kaders in een juridisch vacuüm terechtkomen. Op basis van het Bro dienen gemeenten over ontwerpbestemmingsplannen en projectbesluiten eerst overleg te voeren met het rijk indien nationale belangen in geding zijn. Mede gelet op het intensief overleg met de medeoverheden en de vaststelling van deze Realisatieparagraaf Nationaal Ruimtelijk Beleid is voor alle provincies en gemeenten duidelijk wat de nationale ruimtelijke belangen zijn en welke kaders uit de vigerende PKB's zullen worden

geborgd in de amvb Ruimte. In dat vooroverleg worden het plan, project of handeling getoetst op de rijksbelangen. Mocht blijken dat dat in strijd is met die kaders, dan zal dat op dat moment worden ingebracht. In de volgende fase, dat wil zeggen als het ontwerpbestemmingsplan formeel in de vaststellingsprocedure wordt gebracht, moet dat ontwerp worden toegezonden aan het rijk. Zou dat ontwerp strijdig zijn met de rijkskaders, dan kan en zal ik een officiële zienswijze inbrengen. Ik ga er vanuit dat deze vorm van betrokkenheid van het rijk bijdraagt aan een evenwichtige afstemming van het lokale, provinciale en nationale ruimtelijke beleid. Aangezien het nationaal ruimtelijke beleid reeds jaren geldt, mag worden verwacht dat de medeoverheden – zoals nu ook het geval is – hiermee rekening houden bij het opstellen van het provinciaal en gemeentelijk beleid.

Mocht vooruitlopend op de vaststelling van de amvb Ruimte toch een plan, project of handeling in strijd zijn met het desbetreffende nationale belang – en de gemeenteraad dus mijn zienswijze naast zich neerleggen – dan kan deze door middel van een reactieve aanwijzing worden tegengehouden. In de memorie van antwoord heb ik verhelderd dat de Wro verlangt dat bij het gebruik maken van die bevoegdheid wordt gemotiveerd welk rijksbelang met die aanwijzing wordt beschermd en waarom de minister dat belang niet door middel van een andere bevoegdheid kan beschermen of nog niet heeft beschermd. Door vaststelling van de realisatieparagraaf, met daarin het overzicht van nationale belangen, de aankondiging van de amvb Ruimte gekoppeld aan een duidelijke termijn, is het duidelijk dat in de periode waarin de amvb Ruimte tot stand komt de inzet van de reactieve aanwijzing past binnen de wettelijk criteria daarvoor. De VROM-Inspectie zal alert zijn op bedoelde en onbedoelde doorkruising van de nationale ruimtelijke belangen.

Monitoring

De Wro sluit aan bij de moderne bestuurlijke verhoudingen en beoogt selectiviteit, transparantie, proactieve sturing en zakelijkheid. Deze uitgangspunten vergen een nieuwe wijze van (samen-)werken en gaat gepaard met een cultuuromslag in de praktijk van de ruimtelijke ordening. De heer Smaling c.s. (Kamerstukken I, 2007/08, 30 938, nr. H) hebben mij dan ook bij motie voorgesteld om een ex-durante monitoring en evaluatie-instrument, gekoppeld aan de nieuwe Wro op te zetten met als doel het kabinet en het Parlement regelmatig inzicht te verschaffen in de uitvoeringspraktijk van de Wet.

Zoals ik in het debat met de Eerste Kamer heb aangegeven, onderschrijf ik de strekking van de motie en wil ik uw Kamers jaarlijks over dit onderwerp rapporteren. Ik ben met u van mening dat de Wro een majeure verandering van de praktijk van de ruimtelijke ordening betekent. Ik ben al geruime tijd bezig in nauw overleg met de andere overheden de praktijk voor te bereiden op de nieuwe wet. Het actief volgen van de implementatie is dan ook verstandig. Ik zal u op korte termijn een met het IPO, de VNG en het Planbureau voor de Leefomgeving afgestemd voorstel voor de monitoring en het evaluatie-instrument toesturen. De in de motie genoemde elementen zal ik uiteraard hierin meenemen. Ik zal u zo spoedig mogelijk na het zomerreces een uitgewerkt voorstel doen toekomen.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. M. Cramer