

Vergaderjaar 2005–2006

28 916

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

**B**

### VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR VOLKSHUISVESTING EN RUIMTELIJKE ORDENING<sup>1</sup>

Vastgesteld: 16 mei 2006

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

#### Inleiding

De **CDA**-fractie heeft met belangstelling kennis genomen van dit wetsvoorstel. Wij kunnen ons vinden in de doelstelling van deze wet om te komen tot een heldere afbakening van bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Ook bij de behandeling van de nota Ruimte zijn hierover beharzenswaardige woorden gesproken. Dat neemt niet weg dat er nog een aantal vragen bij de **CDA**-fractie leeft.

De **VVD**-fractie heeft met belangstelling en waardering kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij onderschrijft het streven ruimtelijke procedures te verkorten en de verhouding tussen de verschillende bestuurslagen te verzakelijken.

De fractie van **GroenLinks** heeft met gemengde gevoelens kennis genomen van het Wetsvoorstel Nieuwe regels omtrent de Ruimtelijke ordening (Wet Ruimtelijke ordening).

De leden van de fractie van **D66** hadden met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij hadden vastgesteld dat in het verkeer tussen regering en Tweede Kamer al lang, breed en diepgaand over veel van de onderdelen in het voorstel van gedachten is gewisseld.

Deze leden hadden om die reden niet de behoefte op elk van de verschillende onderdelen bepaalde discussies voort te zetten. Wel zouden zij het op prijs stellen ter voorbereiding van het plenaire debat op een aantal punten van de regering nog een nadere toelichting c.q. reactie te krijgen.

Met belangstelling hebben de fracties van **SGP** en **ChristenUnie** kennis genomen van het wetsvoorstel. De huidige WRO voldoet al lang niet meer mede als gevolg van gebrek aan systematiek. Dat valt met name op als men de WRO zoals die in 1965 in werking trad vergelijkt met de uitgedijde en op onderdelen moeilijk toegankelijke WRO van 2000. Daarnaast is er

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Werner (CDA), Van den Berg (SGP), Ketting (VVD), Pastoor (CDA), Meindertsma (PvdA), Bierman-Beukema toe Water (VVD), (voorzitter), Van der Lans (GL), Hessing (LPF), Ten Hoeve (OSF), V.Dalen-Schiphorst (CDA), Van Raak (SP), Putters (PvdA) en Engels (D66).

Plv. leden: Nap-Borger (CDA), Van Middelkoop (CU), Van den Oosten (VVD), Lemstra (CDA), Witteman (PvdA), Swenker (VVD), Platvoet (GL), Van Leeuwen (CDA), Slagter-Roukema (SP) en Schouw (D66).

een grote hoeveelheid jurisprudentie ontstaan waardoor het werken met de WRO uiterst ingewikkeld is.

Onze fracties zijn dan ook positief over de fundamentele herziening van de WRO, positief vinden wij het ook dat het voorliggende wetsvoorstel is toegesneden op de huidige praktijk. De door het kabinet gehanteerde uitgangspunten, minder regels en kortere/vereenvoudigde procedures, steunen wij.

Het wetsvoorstel vervangt de verouderde Wet op de Ruimtelijke Ordening uit 1965. Het zorgt voor vereenvoudiging van procedures bij ruimtelijke plannen en beter toezicht op ruimtelijke ontwikkelingen. De wet moet de besluitvorming effectiever maken door een betere onderlinge afstemming tussen rijk, provincie en gemeente van taken en verantwoordelijkheden. De wet moet enerzijds ontwikkelingen mogelijk maken (van toelatingsnaar ontwikkelingsplanologie) en anderzijds rechtsbescherming bieden. De rechtsbescherming wordt verankerd in het bestemmingsplan, de ontwikkelingsplanologische uitgangspunten en beleidsvisie krijgen hun plaats in de zogenaamde structuurvisie.

De tot nu toe gevoerde discussie en commentaren daarop uit het veld geven de **SP**-fractie aanleiding tot het stellen van enkele verhelderende en enkele inhoudelijke vragen.

### **Begrippen**

Bij de behandeling van de nota Ruimte is door de **CDA**-fractie reeds opgemerkt dat er een aantal vage begrippen wordt gehanteerd, zoals «rijksbelang» en «provinciaal belang». Ook bij de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer is gevraagd naar verduidelijking van deze begrippen. Wij hebben het antwoord van de minister gelezen en zullen de vraag derhalve niet herhalen, maar stellen wel de vraag hoe de minister denkt dat deze begrippen in de praktijk zullen c.q. moeten worden gehanteerd. Als dit inderdaad leidt, zoals door de **CDA**-fractie veronderstelt, tot rechterlijke uitspraken, met het risico van verschillende uitkomsten, wordt hiermee dan nog recht gedaan aan één van de belangrijke doelstellingen van deze wet, namelijk het versnellen van procedures en terugdringing van de juridificering?

Vooralsnog lijkt voor het slagen van de bedoelingen van de regering om van toelatingsplanologie te komen tot een systeem van ontwikkelingsplanologie de rolopvatting van provincies allesbepalend. Afschaffing van het bestaande systeem van planhiërarchie en de provinciale goedkeuring van bestemmingsplannen lijkt de leden van de **VVD**-fractie zinvol. Als gemeenten echter in de praktijk een provinciale ruimtelijke visie moeten beschouwen als een «early warning», waarna vervolgens tal van verboden en beperkingen in de provinciale verordening worden opgenomen en op basis daarvan aanwijzingen worden gegeven, blijft er van de gedroomde gemeentelijke zelfstandigheid weinig over. De nieuwe situatie zal in dat geval niet wezenlijk verschillen van de bestaande situatie met provinciale goedkeuring en nog steeds het karakter van toelatingsplanologie vertonen. Van groot belang lijkt in dat kader de begrenzing van het begrip «provinciale belangen met het oog op een goede ruimtelijke ordening». Kan de minister dat begrip enigszins verduidelijken? (De gedachtewisseling met de minister over het begrip «nationaal belang» zien wij terug in de handelingen Tweede Kamer) Een door een reactieve aanwijzing getroffen gemeente zou met succes in beroep moeten kunnen gaan tegen een aanwijzing die niet kennelijk is ingegeven door een provinciaal belang, maar juist de eigen gemeentelijke belangenafweging verstoort. Deelt de minister deze mening?

Bij de behandeling van de Nota Ruimte en in eerdere discussies over de toekomstige ruimtelijke inrichting van Nederland (EK, maart 2005) heeft de fractie van **GroenLinks** er meermalen op gewezen dat zij het voor de ruimtelijke ordeningspraktijk in Nederland van groot belang acht dat het

begrip basiskwaliteit geconcretiseerd zou worden, zodat er tenminste een minimaal toetsingskader zou zijn om ingrepen in de ruimtelijke ordening te beoordelen. In de nieuwe WRO komt het woord basiskwaliteit niet voor. Dat leidt tot de volgende vragen:

Hoe en door welke bestuurlijke organen moet met behulp van deze regels het begrip basiskwaliteit handen en voeten krijgen?

Welke relatie ziet de minister tussen de Nota Ruimte en de nieuwe WRO met betrekking tot dit begrip basiskwaliteit? Welke planfiguren en instrumenten uit de nieuwe WRO moeten bijdragen aan de invulling en operationalisatie van het begrip basiskwaliteit?

Meent de regering dat het wenselijk is dat de verantwoordelijke bestuursorganen zich in hun structuurvisies vastleggen op een precieze operationalisatie van het begrip basiskwaliteit? Zo ja, hoe denkt de regering dat te bevorderen?

Ziet de minister een relatie tussen de welstandsnota's die gemeenten inmiddels hebben gemaakt en de invulling van het begrip basiskwaliteit? In het pamflet *Een nota ruimte met nieuwe vergezichten...* vrezen de auteurs dat onduidelijk invullingen van normstellingen zal leiden tot een ongewenste juridificering van de ruimtelijke ordening. Op pagina 10 van het Manifest wordt daarom gepleit voor een nadere operationalisering en invulling van het begrip. De leden van de fractie van **GroenLinks** ontvangen graag een reactie.

In de discussie in de Eerste Kamer over de wijziging van de WRO met betrekking tot de artikel 19-procedure en de invoering van de zelfstandige project procedure (EK, 29 juni 1999), werd de minister gevraagd wat hij precies verstand onder «goede ruimtelijke onderbouwing» van een project. In de nieuwe WRO is deze formulering overgenomen in artikel 3.8b2. Inmiddels zijn we een aantal jaren verder. Kan de minister de leden van de **GroenLinks**-fractie inzicht bieden in de omvang van het gebruik van dit artikel en kan zij een nadere operationalisering geven over wat er in de praktijk onder het begrip «goede ruimtelijke onderbouwing» wordt verstaan? Behoren inmiddels ook «welstandscriteria» tot standaardonderdeel van een «goede ruimtelijke onderbouwing»?

In het manifest *Een nota ruimte met nieuwe vergezichten...* vrezen de auteurs dat de nieuwe WRO zal leiden tot een vergaande juridisering van de ruimtelijke ordeningspraktijk. Oorzaak: de WRO richt zich op het proces en biedt als zodanig zelf een schraal toetsingskader, met als gevolg dat de rechter daar invulling aan zal moeten geven. Graag een reactie.

Het manifest stelt (p. 36): «De Nota Ruimte lijkt de toelatingsplanologie te ontkennen en de WRO2 lijkt de ontwikkelingsplanologie te ontkennen». De minister kan het hiermee niet eens zijn, daarom verneemt de fractie van **GroenLinks** graag hoe zij zich tegen deze kritiek verweert. Anders gezegd: welke onderdelen/instrumenten van de nieuwe WRO dragen bij aan het realiseren van de doelstellingen van de ontwikkelingsplanologie?

De leden van de **SP**-fractie merken op dat Rijk en provincie de bevoegdheid krijgen om, als provinciale of nationale belangen dit vorderen, een inpassingsplan vast te stellen. Voorheen was deze mogelijkheid er alleen in tijden van rampen of oorlogen, de mogelijkheid wordt nu generiek. Wat wordt onder provinciale of nationale belangen verstaan? Wordt dat bij voorbeeld vooraf vastgelegd in de rijks en provinciale structuurvisie? De minister heeft aangegeven dat zij verwacht dat van deze mogelijkheid beperkt gebruik zal worden gemaakt. Waarop baseert zij deze mening? Rijk en provincie zullen middels aanwijzingen/verordeningen met name ook kwaliteitscriteria in bestemmingsplannen willen laten opnemen. In de discussie in de Eerste Kamer over de Nota Ruimte is er onder andere door de fractie van de **SP** op gewezen dat gemeenten op verschillende manieren uitvoering kunnen geven aan de kwaliteitscriteria. De manier waarop gemeenten invulling zullen geven aan de zogenaamde basis-kwaliteit kan per gemeente en per provincie gaan verschillen. De verwach-

ting werd uitgesproken dat de inhoudelijke invulling van de basiskwaliteit (moet deze nu zo ambitieus mogelijk of zo marginaal mogelijk) worden ingevuld door rechters zal gaan gebeuren, als antwoord op bezwaarprocedures. In de memorie van toelichting op dit wetsvoorstel wordt zelfs aangegeven dat verwacht mag worden dat de exacte werking en inhoud van dit begrip zal uitkristalliseren via jurisprudentie. In dat kader heeft de minister een brief over juridificering toegezegd. Deze fractie heeft de brief nog niet gesignaleerd. Graag inzage als hij er al is en zoniet dan graag alsnog voor de plenaire behandeling van dit wetsvoorstel toezending van de betreffende brief.

### **Nader advies RvS**

Op het voorliggende wetsvoorstel zijn vier nota's van wijziging ingediend, waarbij nieuwe instrumenten werden geïntroduceerd als het projectbesluit, de reactieve aanwijzingsbevoegdheid en de beheersverordening. Is dit, zo vraagt de **CDA**-fractie, niet aanleiding om een nader advies aan de Raad van State te vragen?

Daarbij aansluitend de vraag van de **CDA**-fractie aan de minister om haar visie te geven op het artikel in de Gemeentestem van december, waar mr. A.G.A. Nijmeijer de vraag stelt waarin het thans voorliggende stelsel nog verschilt van de huidige WRO, terwijl alleen al het veranderde begrippenapparaat aanleiding kan geven tot veel rechtsonzekerheid en jurisprudentie, en het in het meinumner te publiceren artikel van mr. A.G.A. Nijmeijer en mr. T.E.P.A. Lam, in het tijdschrift Bouwrecht.

De leden van de fractie van de **PvdA** hebben geconstateerd dat het voorliggende wetsvoorstel zeven jaren onderweg geweest is. In mei 2003 is de wet ingediend bij de Tweede Kamer, maar kende toen al een jarenlange voorbereidingstijd. Destijds was de aanleiding tot een fundamentele herziening van de WRO (gedateerd 1965) de lappendeken, die in de loop der tijd ontstaan is door talrijke wijzigingsvoorstellen, niet in de laatste plaats door de invoering van het projectbesluit (art. 19). Na de indiening van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer zijn tal van wijzigingsvoorstellen en amendementen ingediend, die ieder op zich de instemming hebben van de leden van de fractie van de **PvdA**, maar waardoor wel de vraag gesteld kan worden of er nog sprake is van voldoende samenhang tussen de oorspronkelijk beoogde doelen en de instrumenten, die in de wet vastgelegd zijn om die doelen te dienen. Te meer daar in ruimtelijk en bestuurskundige zin tijdens de voorbereidingsperiode een scherpe koerswijziging van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie heeft plaatsgevonden.

Heeft de regering overwogen om de Raad van State opnieuw om advies te vragen naar aanleiding van de koerswijziging en naar aanleiding van de soms ingrijpende wijzigingsvoorstellen? Welke argumenten hebben de doorslag gegeven om dat niet te doen?

De vraag is immers of dit wetsvoorstel het juiste instrumentarium biedt om decentralisatie en het eigen initiatief (privatisering?) binnen het ruimtelijke ordeningsbeleid alle ruimte te geven? Ervaringen in het buitenland laten zien dat privatisering en decentralisatie soms juist gedijen met meer regels (stelling van Prof. Dr. Patsey Healy, planologe in Engeland en schrijfster van het boek Collaborative Planning). Op het moment dat duidelijkheid vooraf bestaat over de kaders waaraan een plan moet voldoen, zal het verloop van het planproces sneller plaatsvinden dan wanneer tijdens het planproces voortdurend gediscussieerd wordt over de invulling van het begrip basiskwaliteit en over een juiste toepassing van de Europese richtlijnen.

Zo vroegen de leden van de **D66**-fractie zich in de eerste plaats af in hoeverre het thans voorliggende ontwerp, na vier Nota's van wijziging en door de Tweede Kamer aangenomen amendementen, inhoudelijk nog

hetzelfde karakter draagt als het oorspronkelijke voorstel. Kan nog wel van een consistente en substantiële systeemverandering worden gesproken?

### **Regierol minister van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu**

In de gedachtenwisseling met de Tweede Kamer is aandacht besteed aan de regierol van de minister van VROM, met name in het kader van de ontwikkeling van een structuurvisie of bestemmingsplan op Rijksniveau (29 916, nr. 14, p. 5). Het is de leden van de D66-fractie duidelijk dat hier een eerstverantwoordelijkheid bestaat voor de genoemde minister. Een moeilijkheid doet zich voor in de verhouding met de medeverantwoordelijkheid van de sectorale ministers. Naar de mening van de leden van de D66-fractie zijn de regie op het proces (de voortgang) en de inhoudelijke regie (samenhang) van nationaal ruimtelijk beleid van grote waarde. Een actieve en vroegtijdige rol van de minister van VROM daarin is belangrijk, niet alleen vanwege het belang van slagvaardig bestuur, maar ook uit een oogpunt van parlementaire controle. Het grote probleem lijkt deze leden dat ons staatsrechtelijk stelsel niet de mogelijkheid kent van ministeriële competenties op coördinerend gebied, die afdwingbaar c.q. doorzetbaar zijn ten opzichte van de sectorale ministers. Dat heeft tot gevolg dat de sectorministers primair verantwoordelijk blijven voor de onder hen ressorterende onderdelen in structuurvisies en bestemmingsplannen van het Rijk en dat ingeval van toepassing van de Rijkscoördinatieregeling op grond van betrokkenheid van uitvoeringsbesluiten op andere dan VROM-terreinen, de minister die het initiatief neemt voor toepassing van die regeling de regierol vervult (vgl. art. 3.26 Wro). Voor de aan het woord zijnde leden is deze competentieverdeling niet transparant en draagt deze niet bij aaneen goede invulling van de regierol van de Minister van VROM. Deze leden zouden gaarne van de regering vernemen in hoeverre de op dit punt voorgestelde regeling aanscherping verdient.

Bestaat de mogelijkheid, vragen de leden van de **SP**-fractie, dat de staatssecretaris van EZ een inpassingsplan voorstaat dat contrair is aan een inpassingsplan dat de staatssecretaris van VROM voor ogen heeft? Wat prevaleert?

### **Verhouding tussen bestuurslagen**

De leden van de fractie van de **PvdA** willen enkele vragen voorleggen over de onderlinge verhouding tussen de verschillende overheidslagen en hopen dat daarover mogelijk meer duidelijkheid verschaft kan worden. De minister van VROM stelt op de VROM-site in een interview dat met de nieuwe wet rijk, provincies en gemeenten meer bevoegdheden krijgen om hun verantwoordelijkheid bij de ruimtelijke ontwikkeling en bij de uitvoering van het ruimtelijke beleid waar te maken. Dit roept bij de leden van de fractie van de **PvdA** direct de vraag op «meer dan wat?». De minister geeft aan dat alle bestuurslagen de sturingsmogelijkheden meekrijgen om de verantwoordelijkheden waar te maken. De provincie heeft eigenlijk de beste uitgangspositie om ruimtelijk ordenend beleid te voeren dat het niveau van de gemeente overstijgt, maar zit in de meest onmogelijke positie om haar provinciaal belang hard te maken. Op basis van welke planfiguren ontleent zij daarbij in inhoudelijkjuridisch opzicht haar rechtskracht? Is het denkbaar dat het machtsevenwicht dat gecreëerd is zal gaan leiden tot situaties waarin de bestuurslagen elkaar in een jarenlange wurggreep houden? (zie het persbericht van de provincie Brabant om met de nieuwe wet RO zelf een intensief kassengebied te gaan ontwikkelen en de gemeenten die hun voorkeursrecht gebruiken als hindermacht). Is het juist te veronderstellen dat door het creëren van deze uitgangssituatie de gemeente er toe noopt om in elk geval haar ruimtelijke beslissingen in

nauw overleg met provincie en rijk te nemen? Betekent dat niet dat, daar waar vroeger een besluit binnen één bestuurslaag werd genomen, het erop lijkt dat besluiten straks tussen bestuurslagen in genomen gaan worden? En is het dan nog duidelijk welke consequenties dat kan hebben voor de democratische terugkoppeling van besluiten?

De leden van de fractie van de **PvdA** veronderstellen tevens dat de vraag naar wat een regionaal, wat een provinciaal belang en wat een rijksbelang is aanleiding kan zijn voor veel discussies, waar mogelijk vele advocaten en rechters zich over zullen gaan buigen. Dat zou duidelijkheid naar alle partijen en snelheid van besluitvorming wel eens in de weg kunnen staan. Is door de regering niet meer duidelijkheid te verschaffen over de afbakening van deze begrippen? Ook bij de behandeling in de Tweede Kamer is dit vraagstuk aan de orde gesteld, maar heeft zo te lezen niet tot meer duidelijkheid geleid.

Een voorbeeld. De provincie heeft een structuurvisie opgesteld voor haar grondgebied, waarin de beleidsvisie verwoord staat dat er geen detailhandel buiten de bebouwde kom gevestigd mag worden. Het College van B en W van gemeente X, heeft in alle stilte met een projectontwikkelaar een plan ontwikkeld buiten de bebouwde kom, waarin detailhandel een belangrijke plaats inneemt. Het gaat om een geheel nieuw detailhandelsconcept, waar markttechnisch veel van verwacht wordt. Het College van B en W ziet dat als een uitgelezen kans voor het aantrekken van economische bedrijvigheid en het op de kaart zetten van de gemeente. Er zijn met de ontwikkelaar vergaande afspraken gemaakt, want het College had daartoe de gedelegeerde bevoegdheid gekregen van de gemeenteraad. De structuurvisie van de provincie heeft geen rechtskracht en de gemeente voelt er zich niet aan gebonden. Welke instrumenten heeft de provincie in dit geval om haar beleidsvisie doorgang te laten vinden? En ander voorbeeld. Dezelfde provincie heeft in de structuurvisie plannen ontwikkeld voor de aanleg van een provinciale weg. Een deel van die weg komt over de gemeentegrond van gemeente Y te liggen. Deze gemeente weigert haar medewerking en de provincie maakt een inpassingsplan. Als de leden van de fractie van de **PvdA** zich een voorstelling proberen te maken wat er gebeurt na een interventie van een hogere bestuurslaag op het niveau van een gemeente, dan schiet het voorstellingsvermogen toch te kort. Als een provincie een inpassingsplan maakt voor de beoogde weg, wanneer houdt dan de intredende rol van de provincie weer op? Treedt ze dan ook in het gezag van burgemeester en wethouders als er vergunningen afgegeven moeten worden om het inpassingsplan te realiseren? En wat moet er nu precies gebeuren om van een inpassingsplan een goedgekeurd bestemmingsplan te maken en wie neemt daarvoor de noodzakelijke stappen? En bij een projectbesluit: wie zorgt er nu precies voor de vergunningen en wie maakt de exploitatiebegroting? Is nog eens op een rijtje te zetten hoe een dergelijke kwestie tot een ordentelijk einde gebracht wordt?

De grote onbekende in het beoordelen van het voorliggende wetsvoorstel is het antwoord op de vraag: hoe gaat het werken? Om daar wat meer zicht op te krijgen is het verhelderend om de nieuwe regels te confronteren met bestaande praktijkproblemen. Vandaar dat de **GroenLinks**-fractie u graag de volgende casuïstiek voorlegt:

A: Twee naburige gemeenten besluiten beide tot aanleg van een bedrijventerrein en passen daar hun bestemmingsplan op aan. Dat is strijdig met het provinciale beleid waarin is vastgelegd dat om overaanbod te voorkomen er een gerichte en gecoördineerde ontwikkeling van bedrijventerreinen zal plaatsvinden.

- Welke mogelijkheden staan de provincie ter beschikking om dit te voorkomen?

- Kan de provincie met de nieuwe WRO in de hand de gemeente dwingen om de plannen op elkaar af te stemmen? Hoe dan?

B: Als een provincie de zogeheten SER-ladder als richtinggevende procedure voor het ontwikkelen en besluiten over bedrijventerreinen heeft aangewezen (in een structuurvisie). En een gemeente blijkt zich daar helemaal niets van aan te trekken. Welke mogelijkheden heeft de provincie dan om deze gemeente tot de orde te roepen?

C: Gemeente A heeft aan de rand van haar stad een deal gesloten met een buitenlandse supermarktketen om een grote Hypermarché te plaatsen met een verzorgingsgebied dat verre de gemeentegrenzen overtreft. Dit zeer tot ongenoegen van een aanpalende gemeente die in de nieuwe megawinkel de doodsklap ziet voor de winkels in het zojuist opgeknapte gezellige centrum van de stad. Wie weegt deze tegenstrijdige belangen? (zie vergelijkbaar voorbeeld PvdA-fractie)

De leden van de **D66**-fractie stellen vast dat de regulering van de verschillende bovengemeentelijke interventie-instrumenten een tamelijk complexe indruk maakt, zowel wat betreft de precieze betekenis en reikwijdte daarvan als in procedureel opzicht. Gaarne horen zij of de regering deze vaststelling deelt en hoe zij deze kwalificeert.

In het verlengde van bovenstaande kwestie rees de vraag of niet moet worden gevreesd dat met de in het algemeen voorgestelde verkorting van de procedures voor de verschillende planologische besluiten niet een risico ontstaat voor een groter gebruik dan beoogd van de verschillende bovengemeentelijke interventie-instrumenten.

De leden van de **D66**-fractie hebben begrepen dat het IPO inmiddels een voorbeeldverordening heeft ontworpen met het oog op de toepassing van de bevoegdheid om via het stellen van algemene regels het ruimtelijk beleid van de gemeenten te sturen. Deze model-verordening kent een systematiek waarbij in beginsel door provinciale staten een groot aantal algemene verboden wordt gesteld, gekoppeld aan ontheffingsbevoegdheden voor gedeputeerde staten. Deze leden vroegen zich af of deze reguleringsmethode goed past binnen de doelstellingen van het wetsvoorstel, waarbij iedere bestuurslaag in beginsel zelf verantwoordelijk is voor het op die schaal te voeren ruimtelijk beleid. Men zou zich immers kunnen voorstellen dat de grenzen tussen lokaal en regionaal planologisch beleid gaan vervagen. Gaarne horen deze leden hoe de regering tegen deze problematiek aankijkt.

De leden van de fracties van **SGP** en **ChristenUnie** willen het belang van intergemeentelijke afstemming en samenwerking benadrukken. Veel vraagstukken op het terrein van de ruimtelijke ordening overschrijden immers gemeentelijke grenzen. Is de minister er van overtuigd dat hiervoor voldoende waarborgen zijn? Deze leden zijn van mening dat het tweedelijns toezicht bij de provincies moet worden ondergebracht. Argumenten hiervoor zijn: nabijheid, samenhang en integraliteit. Op het beleidsdomein van de ruimtelijke ordening behoren naar de mening van onze fracties de provincies het interveniërende orgaan te zijn. Het wetsvoorstel gaat nog uit van de Rijksoverheid als interveniërend orgaan. Kan de minister nog eens duidelijk maken wat hiervan de meerwaarde is?

De leden van de **SP**-fractie merken op dat Rijk, provincie en gemeenten structuurvisies opstellen. Deze vervangen de huidige planologische kern beslissingen (op rijksniveau), de streekplannen (op provinciaal niveau) en de structuurplannen (op regionaal en gemeentelijk niveau). De structuurvisie kan gekenschetst worden als een strategisch beleidsdocument. Hij dient als vertrekpunt voor de betreffende bestuurslaag en vindt zijn

uitvoering en juridische legitimatie in algemene maatregelen van bestuur, provinciale verordeningen en aanwijzingen en op gemeentelijk niveau in bestemmingsplan en/of beheersverordening. Inspraak op de structuurvisie is niet mogelijk.

Provincies krijgen de mogelijkheid tot het uitvaardigen van een soort AmvB op provinciaal niveau, de provinciale verordening. Bestaat de kans dat deze verordeningen per provincie verschillen en zal dat consequenties hebben? Hebben burgers inspraak bij de tot standkoming van provinciale verordeningen of komen deze uitsluitend tot stand op het niveau van provinciale staten en college van gedeputeerden?

Wat is de onderlinge relatie/samenhang, vragen deze leden, tussen de structuurvisies op de verschillende niveaus, dienen provinciale structuurvisies bij voorbeeld getoetst te worden aan de Nota Ruimte en zo ja door wie? Is het mogelijk dat de structuurvisies op de verschillende niveaus beleid en visie bevatten dat elkaar niet verdraagt en zo ja welke visie prevaleert, die op het hoogste (rijks) of die op het laagste (gemeentelijk) niveau?

Kan een structuurvisie op provinciaal niveau (geen verplichting tot doorwerking in gemeentelijk bestemmingsplan) in de vorm van een AMvB (wel verplichting tot doorwerking in gemeentelijk bestemmingsplan) worden opgelegd aan gemeenten? Zo ja functioneert deze AmvB als verplichting opgelegd door een hogere aan een lagere overheid dan niet als voorheen het streekplan ten opzichte van het bestemmingsplan? Wat is dan het verschil met de situatie onder de oude WRO?

Het bestemmingsplan bevat de juridische uitvoering van het beleid neergelegd in de structuurvisie van de gemeente. Het wordt verplicht voor het hele grondgebied van een gemeente. Onder grond wordt zowel ondergrond als bovengrond verstaan. Rijk, provincie en ook burgers krijgen verscheidene instrumenten om invloed uit te oefenen op de inhoud van het bestemmingsplan.

Bestaat ook de mogelijkheid dat een inpassingsplan niet realiseerbaar is, bij voorbeeld door geldgebrek of doordat het strijdig is met hoger beleidsregels? Wie bepaalt dat en wie betaalt de procedures die dat ongetwijfeld met zich mee zal brengen?

Rijk en provincie kunnen ook door een AMvB, aanwijzing of algemene regels bestemmingsplannen wijzigen dan wel de inhoud (mee) bepalen. Gemeenten dienen hier gevolg aan te geven. Wat als gemeenten dit niet doen? Op welke manier kunnen gemeenten hiertegen in beroep gaan? De minister heeft aangegeven dat zij verwacht dat rijk en provincie vooral door bestuurlijk overleg vooraf gemeenten duidelijk zullen maken welk beleid doorwerkt. Zij gaat uit van een harmonie model tussen de verschillende bestuurslagen. Wat als de harmonie ver te zoeken is? Zullen de verschillende lagen elkaar dan gijzelen, vragen de leden van de **SP**-fractie, en wie heeft de taak het overleg dan in goede banen te leiden en impasses te doorbreken?

#### **WGR+**

Naar aanleiding van de motie Lenards geeft de minister in haar brief van 20 februari 2006 aan dat het niet gaat om de vraag of de bestuursorganen van de WGR-plusgebieden bevoegdheden zullen krijgen, maar veeleer de vraag hoe er een evenwichtige vertaling kan worden gemaakt van de huidige WRO-bevoegdheden naar de nieuwe. Echter juist in de WRO is een heldere afbakening van bevoegd- en verantwoordelijkheden nagestreefd en hebben gemeenten voldoende instrumenten om tot afstemming binnen de regio te komen. Bovendien kan ook de provincie zonedig geëigende stappen ondernemen om plannen op regionaal dan wel bovenregionaal niveau te realiseren. Kan de minister aangeven wat de veronder-



stelde meerwaarde zou zijn van toedeling van bevoegdheden op het gebied van ruimtelijke ordening aan de WGR plusregio's, zo vragen de leden van de **CDA**-fractie?

De leden van de **PvdA**-fractie vragen of het begrip (gereserveerd) in hoofdstuk 5 nader te verklaren is?

De leden van de fractie van de **PvdA** hebben uit de handelingen niet exact begrepen wat de besluitvorming is t.a.v. de bevoegdheden van de WGR-plusregio's in relatie tot de voorliggende wet. Graag meer duidelijkheid daarover.

Aangekondigd is dat in het op te stellen Besluit Ruimtelijke Ordening (BRO) nadere eisen gesteld zullen worden aan het overleg met waterschappen en rijksinspecties. Wanneer – zo vragen de leden van de **PvdA**-fractie – kunnen we dat BRO tegemoet zien? En is in datzelfde BRO niet iets naders te regelen over het overleg met burgers, organisaties en partijen, gelet op wat hierna betoogd wordt over de rol van burgers? Met betrekking tot de Kaderwetgebieden sluit de **GroenLinks**-fractie zich aan bij de vragen van de **PvdA**-fractie. Zij vindt het onbegrijpelijk dat op dit punt geen duidelijkheid in de wet wordt geboden en zou graag uitleg krijgen van wat wordt bedoeld met de aanduiding: «gereserveerd»?

Daarom zou de **GroenLinks**-fractie zo nauwkeurig mogelijk inzicht krijgen in welke bevoegdheden en taken bij de Kaderwetgebieden komen te liggen. Welke provinciale bevoegdheden en welke gemeentelijke bevoegdheden komen in handen van de kaderwetgebieden?

Ten aanzien van de institutionele en instrumentele inkadering van het te voeren ruimtelijk-economische beleid in de stedelijke gebieden zijn de leden van de **D66**-fractie zijn van mening dat op dat punt moeilijk begaanbare paden worden ingeslagen. Onder verwijzing bijvoorbeeld naar pagina 9 en 10 van de Nota naar aanleiding van het nader verslag (nr. 14) moet worden vastgesteld dat er in de eerste plaats een tamelijk ingewikkeld regime is ontworpen ten aanzien van de grondslag van de bestemmingsplanbevoegdheid in gedifferentieerde plusregio's; dat bovendien het criterium om tot een bevoegdheidsverdeling tussen provincie, regio (kaderwetgebieden en andere gebieden) enerzijds en inliggende gemeenten anderzijds te komen is opgehangen aan een niet nader gedefinieerd onderscheid tussen bovenregionaal (provinciaal), regionaal en – naar het deze leden voorkomt – ook het lokaal belang, en dat tot slot de toedeling van bevoegdheden inzake de figuren structuurvisie en bestemmingsplan aan plusregio's dermate substantieel wordt dat het sterk de vraag is of deze bestuurslichamen wel over een voldoende democratische legitimatie beschikken voor het uitoefenen van dat type taken. Deze leden zijn allermint overtuigd van het nut en de noodzaak van het voorgestelde regime. Het leidt – ook al kan het formele begrip algemeen vertegenwoordigend orgaan in relatie tot artikel 4 van de Grondwet worden weggeredeneerd – in feitelijke zin tot een vierde bestuurslaag, zal ernstige competentiegeschillen met de provincie niet kunnen voorkomen en werkt allermint stimulerend op de juist in stedelijke gebieden zo noodzakelijke slagvaardigheid van bestuur. Met enige aandrang nodigen deze leden de regering uit nog eens uitvoerig te argumenteren waarom zo wordt vastgehouden aan de voorgestelde constructies en vooral waarom niet gepoogd wordt tot een meer heldere, slagvaardige en beter binnen de geldende staatsrechtelijke uitgangspunten passende modaliteit te ontwikkelen.

### **Coördinatiebepalingen**

De leden van de fractie van de **PvdA** hebben voorts behoefte aan meer duidelijkheid over de coördinatiebepalingen en relatie tot de invoeringswet.

Samen met de gemeentelijke coördinatieregeling beoogt het wetsvoorstel vooral een ruimtelijk inpassingskader te bieden voor projecten, waarbij

procedures van wetten met een ruimtelijke relevantie dienen te worden gesynchroniseerd. Volledige instemming van de leden van de fractie van de **PvdA** met dit streven. Toch nog graag wat meer duidelijkheid over de uitvoering.

Wederom een voorbeeld. Het vigerende bestemmingsplan kan regels en beheersverordeningen bevatten over duurzaam ruimtegebruik of milieuhygiënisch verantwoord gebruik van de gronden. Dat kan gaan inhouden dat een projectbesluit in de toets met de EU regelgeving houdbaar blijkt te zijn, maar zich niet verdraagt met de regels en beheersverordeningen van het bestemmingsplan. De Basiskwaliteit kan immers een hoger ambitieniveau hebben dan de optelsom van individuele normstellingen, zoals beschreven in de Nota Ruimte. In beginsel zal een projectbesluit na goedkeuring van de raad moeten leiden tot een bestemmingsplanprocedure. Maar in dit geval is niet duidelijk wie het projectbesluit waaraan toetst en welke precedentwerking er van uit zal gaan naar volgende projectbesluiten of zelfs naar de bestemmingsplanherziening. Dit kan vooral problematisch worden als de regels een meerduidelig karakter hebben, zoals het openhouden van het landschap of meervoudige ruimtegebruik. Is het niet raadzaam om bij een projectbesluit ten principale een onderscheid te hanteren tussen initiatiefnemer en bevoegd gezag, zo vragen de leden van de **PvdA**-fractie? Dat lost veel op en de wet voorziet hier niet in. Sterker nog, in veel gevallen vallen die functionaliteiten samen. Voorbeelden te over hoe dit in de praktijk leidt tot tunnelvisies.

### **Projectbesluit**

In de discussie in de Eerste Kamer over de wijziging van de WRO met betrekking tot de artikel 19-procedure en de invoering van de zelfstandige project procedure (EK, 29 juni 1999), kondigde de toenmalige minister van VROM aan dat de herziening van de WRO er tot zou gaan leiden dat de zelfstandige projectprocedure als planfiguur overbodig zou worden. Immers, in de nieuwe opzet zouden alle ruimtelijke ingrepen geregeld worden via een versnelde wijziging van het bestemmingsplan. Die gedachtegang is door deze minister losgelaten, sterker: op alle niveaus zijn met de invoering van de nieuwe WRO projectprocedures mogelijk. Heeft de minister, vragen de leden van de fractie van **GroenLinks**, daarmee ook het streven naar het minimaliseren van zelfstandige projectprocedures opgegeven? Acht zij het bezwaarlijk als de nieuwe WRO zou leiden tot een toename van zelfstandige projectprocedures of vindt zij dit geheel een verantwoordelijkheid van gemeenten?

Daarnaast hadden de leden van de **D66**-fractie de neiging een vraagteken te plaatsen bij de verwachting dat de voorgestelde financiële sancties c.q. prikkels daadwerkelijk kunnen en zullen waarborgen dat een gemeentelijk projectbesluit altijd zal worden gevolgd door een aanpassing van het bestemmingsplan. De onder vigeur van de huidige wet tot ontwikkeling gekomen praktijk rond vergelijkbare constructies stemt op voorhand weinig hoopvol. Gaarne nodigen deze leden de regering uit nader te motiveren op grond van welke factor(en) hier tot een ander oordeel gekomen zou kunnen worden.

Aansluitend bij het vorige punt hadden de leden van de **D66**-fractie de nodige aarzeling de stelling te onderschrijven dat projectbesluiten uit een oogpunt van slagvaardigheid nuttig zullen blijken, nu zij er van uit gaan dat voor de totstandkoming van projectbesluiten dezelfde inhoudelijke eisen en beperkingen gelden als voor bestemmingsplannen (bv. de onderzoeksplicht). De regering is op dit punt ongetwijfeld optimistischer, maar gaarne worden deze leden deelgenoot daarvan.

## Beheersverordening

Bij de behandeling in de Tweede Kamer is bij amendement de beheersverordening ingevoerd. Deze verordening kan worden ingezet in een gebied dat geen dynamische ruimtelijke ontwikkeling kent. Is het correct te veronderstellen, zo vragen de leden van de **CDA**-fractie, dat slechts dan een beheersverordening mag worden gehanteerd als die gemeenten al beschikken over een bestemmingsplan waarin het gehele gebied beschreven is, en dat de beheersverordening in de meeste gevallen slechts voor een deel van die gemeente van kracht zal kunnen zijn? Voor een bepaald gebied kan een bestemmingsplan worden vastgesteld, of een bestaand bestemmingsplan verlengd. Ook kan een zogenaamde beheersverordening worden vastgesteld. De leden van de **VVD**-fractie vragen of een dergelijke verordening kan worden vastgesteld voor een gebied waarvoor niet eerder een bestemmingsplan is vastgesteld? De fractie van **GroenLinks** ziet niet direct dat de introductie van een beheersverordening voor die gebieden waar geen ruimtelijke ontwikkeling wordt voorzien een verrijking is van het instrumentarium dat de ruimtelijke ordening ter beschikking staat. Is de minister het met de fractie van **GroenLinks** eens dat een gemeente die haar bestemmingsplannen actueel houdt in feite geen behoefte zal hebben aan beheersverordeningen?

## Rol van burgers, bescherming belangen

Deelt de minister de mening van de **VVD**-fractie dat de positie van een belanghebbende bij een projectbesluit uiterst zwak is? Wat kan een belanghebbende nog praktisch gesproken bereiken als bij aanpassing van het bestemmingsplan na vier jaar het omstreden project reeds geheel of gedeeltelijk gerealiseerd is? Valt om diezelfde reden niet te vrezen dat er juist voor gekozen zal worden de bestemmingsplanprocedure zo laat mogelijk te starten?

Voor de fractie van **GroenLinks** moet het wettelijke instrumentarium op het terrein van de ruimtelijke ordening belanghebbenden in staat stellen om een zorgvuldige afweging te maken tussen de vele en vaak tegenstrijdige belangen die als het gaat om de ruimtelijke inrichting in het geding zijn. Alle «stemmen» moeten gehoord en gewogen kunnen worden. De fractie vraagt zich af of de nieuwe WRO-regels ook daadwerkelijk de meest kwetsbare belangen (met betrekking tot milieu, natuur en landschapskwaliteit) in staat stelt zich beter te articuleren. Juist omdat de nadruk legt op de processen en niet de op de inhoud vreest de fractie dat kwetsbare belangen eerder dan in het verleden het geval was het onderspit zullen derven. Graag een reactie op de overweging.

De leden van de **PvdA**-fractie willen stilstaan bij de rol van burgers en (maatschappelijke) organisaties bij de verschillende onderdelen in het planproces, zowel aan de voorkant van het beleidsproces (inspraak) als aan de achterkant (bezwaar en beroepmogelijkheid).

Als de leden van de fractie van de **PvdA** het omvangrijke wetsdossier goed gelezen hebben dan valt te constateren dat de structuurvisie, een door amendering in de Tweede Kamer verplicht gesteld strategisch beleidsdocument, vorm- en procedure vrij is. Kan dat in het uiterste geval betekenen dat de structuurvisie uit een enkele regel bestaat: «alles blijft in dit gebied bij het oude»? En kan het andere uiterste zijn dat er een visie neergelegd wordt, waarin zeer gedetailleerd beschreven wordt welke functies op welke plek op het grondgebied van gemeente, samenwerkende gemeente, provincie of in bijzondere gevallen het rijk plaats kunnen vinden? Vooral in het geval van verregaande detaillering is de vraag hoe

dat te rijmen valt met het gegeven dat in de wet geen inspraakverplichting opgenomen is bij de totstandkoming van een structuurvisie? Er wordt geredeneerd dat een structuurvisie geen verplichtende doorwerking naar het bestemmingsplan heeft en er daarom ook geen wettelijke inspraakverplichtingen gelden. Want dat zou enkel zin hebben als het document een juridische status richting de uitvoering zou hebben, zo wordt gesteld. Dat moge formeel zo zijn, maar wordt daardoor materieel aan burgers en partijen de wettelijke mogelijkheid niet ontnomen om hun inzichten en hun belangen in een vroegtijdig stadium van het planproces naar voren te brengen? Is het niet voor de hand liggend dat juist het, bij amendement weer ingevoerde, projectbesluit zich zal baseren op een structuurvisie en pas daarna aanleiding vormt (kan jaren overheen gaan) voor een bestemmingsplanherziening? In die situatie zou het projectbesluit het medium zijn tussen het plannen maken en tot uitvoering brengen en het bieden van adequate rechtsbescherming aan burgers en ondernemers. En wat houdt die rechtsbescherming dan precies in? Wat zijn dan nog de mogelijkheden van burgers en partijen om vroegtijdig van zich te laten horen? Het is volgens art. 3.8b zelfs mogelijk dat de gemeenteraad de bevoegdheid tot het nemen van een projectbesluit delegeert aan het College van B en W. Dan staat, zoals het er naar uitziet, alleen een beroep bij de afdeling rechtspraak van de Raad van State open voor belanghebbenden en de Raad van State zal niet toetsen op doelmatigheid, maar uitsluitend op rechtmatigheid. Betekent dat de facto niet het monddood maken van burgers en partijen, waarvan de belangen niet afgewogen zijn in het voorbereidingsproces, rond een projectbesluit?

Belangrijke vraag in de beroepsprocedure is ook wie als belanghebbende aangemerkt gaat worden. Zijn individuele burgers, die zich verzetten tegen de plaatsing van gokhallen bij een te bouwen voetbalstadion, waarvan het plan middels een projectbesluit goedgekeurd is, wel of niet als belanghebbende burgers aan te merken? Of moeten ze zich eerst in een rechtspersoon verenigen, die zich ten doel stelt om gokverslaving tegen te gaan? Is het anderzijds ook niet voor de hand liggend te veronderstellen dat het projectbesluit als voertuig van beleidsuitvoering niet in alle gevallen een uitwerking vormt van de structuurvisie, maar ook vaak zal voortkomen uit een geheel ander initiatief (kenmerk van ontwikkelingsplanologie)? Als dat zo is, is het zeer wel denkbaar dat het projectplan in strijd is met een structuurvisie en met een bestaand bestemmingsplan, maar wel door moet werken in het binnen afzienbare tijd te maken bestemmingsplan (wat overigens een verbetering is tov van de huidige art. 19 praktijk). Maar als de leden van de fractie van de **PvdA** art 3.8f goed interpreteren dan kan geen beroep meer aangetekend worden tegen het onderdeel van het bestemmingsplan dat bij projectbesluit al vastgesteld is.

Mogen burgers en partijen er redelijkerwijs op vertrouwen dat de structuurvisie maatgevend is voor het RO beleid in hun omgeving? En wat zijn hun mogelijkheden wanneer ze regelmatig geconfronteerd worden met een andere invulling dan in de structuurvisie opgenomen staat? De vraag is in die gevallen waar deze burgers hun verhaal moeten halen? De leden van de fractie van de **PvdA** kunnen niet anders zien dan dat er eigenlijk een gat bestaat in de relatie tussen structuurvisie en bestemmingsplan en horen graag de reactie van de regering daarop. Zo te zien is er een keuze gemaakt om de rechtsbescherming uitsluitend te verankeren in het bestemmingsplan en het regelen van ontwikkelingsplanologische uitgangspunten en beleidsvisies in de zogenaamde structuurvisie. Moeten er dan geen hoge eisen worden gesteld aan de koppeling tussen ontwikkelingsplanologie en rechtsbescherming, of anders gezegd aan de relatie tussen bestemmingsplan en structuurvisie? De leden van de fractie van de **PvdA** kunnen zich niet aan de indruk onttrekken dat de wet vrijheid voor ontwikkelingsplanologie regelt en gebondenheid voor de inspraak. Zou het niet meer in de geest van het

beleid van deze regering liggen, samengevat in het beleidsprogramma «de andere overheid» om het verkeer tussen private en publieke actoren adequaat te regelen waardoor meer transparantie ontstaat in het planvormingstraject en waardoor het aantal inspraak en bezwaarmogelijkheden weliswaar beperkt worden t.o.v. de huidige mogelijkheden, maar niet bijkans afgeschaft wordt zoals het zich nu laat aanzien? In de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is ernstig gezocht naar mogelijkheden om ankerpunten te vinden in het informele gedeelte van planprocessen om de inspraak en participatie van burgers aan de voorkant van het planproces mogelijk te maken. Een streven dat aansluit bij de motie, zoals ingediend en aangehouden bij het integrale beleidsdebat in de EK over ruimtelijke ontwikkelingspolitiek.

Tot nu toe hebben die pogingen niet het gewenste resultaat opgeleverd. Wel is er door de regering een brief toegezegd over dit thema, die geschreven zou gaan worden door de minister van bestuurlijke vernieuwing. Is die brief al geschreven, zo willen de leden van de fractie van de **PvdA** graag weten en mogelijkerwijs kan die brief dan ook toegestuurd worden aan de leden van de Eerste Kamer, opdat de inhoud deel kan uitmaken van de voorliggende wetsbehandeling.

Want deelt de regering de opvatting van de leden van de fractie van de **PvdA** dat in het, ook door deze leden bij de behandeling van het integrale beleidsdebat en bij de behandeling van de PKB Nota ruimte, verwoorde dilemma tussen rechtsbescherming en marktpositie in de praktijk maar al te vaak blijkt dat er op dit punt weinig te verwachten is van de gemeente? Pas als de gemeente zijn positie kan versterken ten opzichte van marktpartijen, zal er enige bereidheid gaan ontstaan om meer transparantie aan te brengen in de informele fases van planning. Misschien kan toch nog eens verder nagedacht worden of er nog mogelijkheden bestaan om het vraagstuk van burgerparticipatie in een vroeg stadium van concrete projecten aan te pakken en vooral verplicht te stellen. Is de regering daartoe bereid? Want deelt de regering de opvatting van de leden van de fractie van de **PvdA** dat de inspraakregeling van het wetsvoorstel zelf weinig tot geen garanties biedt? En is dat niet in hoge mate te betreuren, daar waar bij voortdurend aan burgers gevraagd wordt om zich mede verantwoordelijk te voelen voor de inrichting van de samenleving? Slechts de belanghebbenden (waarvan nog de vraag is wie als belanghebbende aangemerkt wordt, nu de actio popularis afgeschaft is) kunnen met hun bezwaar naar de Raad van State, als deze tenminste zodanig bij de pinken zijn dat zij tot tweemaal toe een zienswijze hebben ingebracht. Wreekt zich hier niet het gebrek aan helderheid in de wet tussen ruimtelijke ordening en projectontwikkeling? Is voor een goede invulling van ruimtelijke ordening eigenlijk niet iedereen belanghebbend? En is dat niet een reden waarom juist dat ook een onvervreemdbare overheidstaak is en blijft? Zou het begrip belanghebbende niet gesplitst moeten worden en toegesneden op de context van enerzijds projectontwikkeling en anderzijds een doelmatige ordening van de ruimte?

Er wordt gesteld, zo merken de leden van de **SP**-fractie op, dat belanghebbenden inspraak hebben bij de vaststelling of wijziging van een bestemmingsplan. Kunnen gemeenten verschillende invullingen geven aan het begrip belanghebbende?

Aan de vaststelling of wijziging van een bestemmingsplan gaat vaak een ontwikkelings en onderhandelingsfase vooraf. De onderhandelingen over een (gedeelte van) een bestemmingsplan vallen buiten het publieke domein en zijn soms erg mistig. Wederom tijdens de discussie in de Eerste Kamer werd erop gewezen dat het voor burgers moeilijk is om inzage te krijgen in de exploitatie overeenkomsten. Collega Meindertsmas van de PvdA wees erop dat het grondcontract van Meerstad Groningen nog steeds aan alle openbaarheid en democratische controle onttrokken was. Heeft de minister inmiddels navraag gedaan en wat was de uitkomst

hiervan? Zie Handelingen Eerste Kamer van 17 januari 2006, EK 14–751. Burgers kunnen door een zienswijze in te brengen trachten het bestemmingsplan te wijzigen. Dat kan betekenen dat de daaronder liggende exploitatieovereenkomst ook gewijzigd moet worden. Dit zal leiden tot hogere kosten. Wie moet deze dragen? Heeft de burger inspraak bij de manier waarop kwaliteitsnormen worden opgenomen in het bestemmingsplan?

### **Relatie tot grondbeleid**

In beginsel zijn structuurvisies een uitstekende planfiguur om de uitgangspunten van het beleid ter discussie te stellen voordat ze worden vertaald in een bestemmingsplan. Maar hier doet zich toch wel een interessant dilemma voor. Een structuurvisie met een hoog detailniveau en concrete beleidsbeslissingen kan goed van pas komen als er op het niveau van het bestemmingsplan een gerechtelijke procedure opgestart wordt betreffende een aanwijzing of inpassingsplan. De juridische uitgangspunten zijn beter als de koppeling met de structuurvisie beter aantoonbaar is. In het spel om de grondposities met marktpartijen is het juist een voordeel om het beleid zoals weergegeven in de structuurvisie qua locatiekeuze zoveel mogelijk in het ongewisse te laten. De wet voorkeursrecht voorziet dan wel in de mogelijkheid om een preferentie op te ontwikkelen gronden te leggen, maar hoe verhoudt de beperkte geldigheid daarvan zich tot de tijd die nodig is om het beleid tot uitvoering te brengen en tot de intentie om de structuurvisie te bediscussiëren inzake haar merites? Het lijkt plausibel om te veronderstellen dat de structuurvisie vrijwel gelijktijdig zal worden opgesteld met een projectbesluit voor locatie ontwikkeling en dat een wethouder daarbij een innige samenwerking aangaat met een projectontwikkelaar naar eigen keuze. De vraag daarbij is dan hoe deze samenwerking zich verhoudt tot de Europese richtlijnen voor aanbesteding? De vraag is tevens wat er dan nog terecht komt van de beoogde scheiding tussen ruimtelijk beleid en juridische uitvoering?

De leden van de fractie van **GroenLinks** hebben al eerder kenbaar gemaakt dat zij het innemen van grondposities zien als een negatieve versturende factor in de zorgvuldigheid van ruimtelijke ordeningsafwegingen. Zij betreuren het dat de nieuwe WRO aan deze versturende werking geen einde maakt, terwijl uit onderzoek blijkt dat het een probleem van de eerste orde is. In welke mate zal met de exploitatievergunning, waarvoor wettelijke maatregelen in de maak zijn, deze versturende werking gereduceerd worden?

Zo nodig nog belangrijker acht de fractie van **GroenLinks** de invloed die dit fenomeen zal hebben op het vaststellen van structuurvisies. Zolang grondposities een interveniërende werking zal hebben in de realisatie van ruimtelijke inrichtingsplannen zal in het vaststellen van structuurvisies de neiging bestaan niet het achterste van de tong te laten zien om projectontwikkelaars en andere investeerders niet al te gemakkelijk in de kaart te spelen. Hoe denkt de minister dit risico uit te sluiten?

### **Verhouding privaat – publiek**

In de Memorie van Toelichting (pag. 70) wordt het voorstel van de VROM-raad aangehaald om privaatrechtelijke afspraken stapsgewijs in te passen in de publiekrechtelijke besluitvormingsprocedures. De regering erkent dat een dergelijke stapsgewijze besluitvorming een gunstig effect kan hebben op het democratisch gehalte van de besluitvorming. Een conclusie hoe een en ander gestalte zou kunnen krijgen, ontbreekt echter. De **CDA**-fractie verzoekt de minister hierop haar visie te geven. In dit kader wordt ook melding gemaakt van het kenniscentrum voor publiek-private samenwerking (PPS) bij het ministerie van Financiën, met

als doel de PPS te stimuleren en te initiëren en daarvoor beleid te ontwikkelen. Kan de minister in het kader van deze wet melden welke initiatieven hier al zijn ontwikkeld, zo vragen de leden van de **CDA**-fractie?

### **Uitvoeringsaspecten**

In de Memorie van Toelichting is een inschatting gemaakt van de kosten die de invoering van deze wet voor de gemeenten met zich brengt. De incidentele kosten worden geschat op 4 tot 11 Euro per inwoner, toe te schrijven aan de inhaalslag die moet worden gemaakt voor het actualiseren en opschalen van het bestemmingsplan. Daarnaast wordt de stijging van de structurele lasten geschat op 2 à 3 Euro per inwoner. Bij de Invoeringswet zal nadere besluitvorming moeten plaatsvinden over de wijze waarop de gemeenten de incidentele kosten kunnen opvangen. Voor de leden van de **CDA**-fractie blijft de vraag hoe de gemeenten de structurele kosten moeten opvangen.

Graag horen zij de zienswijze van de minister met betrekking tot de vragen zoals ingebracht door de VNG in hun brief van 20 april 2006.

Er is sprake van een ingewikkelde operatie. De overgang van het oude naar het nieuwe stelsel zal een groot beslag leggen op de capaciteit van wetgever en bestuur gedurende een reeks van jaren. Is dit beheersbaar zo vragen de leden van de fracties van **SGP** en **ChristenUnie** de minister? Dit vragen wij met name gezien de door het kabinet voorziene koppelingen met de grondexploitatiewet en de Wet algemene bepalingen omgevingsvergunning.

### **Diversen**

Blijkens het gestelde in de nota naar aanleiding van het verslag over de wenselijkheid van fatale termijnen bepleit de minister een terughoudende benadering waar het gaat om rechtsgevolgen van rechtswege. Wel verwijst zij naar het initiatiefwetsvoorstel Wolfsen/Luchtenveld en de mogelijkheid van een dwangsom bij termijnoverschrijding. Heeft de minister overwogen, vragen de leden van de **VVD**-fractie, in dit wetsvoorstel een dergelijke regeling op te nemen en zo nee, waarom niet?

Met betrekking tot de naleving en handhaving van planologische regelgeving zal het primaat worden neergelegd bij de gemeentebesturen. De leden van de **D66**-fractie vroegen zich in gemoede af, in hoeverre hier niet een te groot risico ontstaat voor een oplevende gedoogcultuur en teveel toegevendheid ten opzichte van lokale maatschappelijke druk om met name financieel-economische belangen planologisch niet te frustreren. Deelt de regering de zorg van deze leden over het gevaar van een uitholling van deze belangrijke bevoegdheid? Zijn met name de kleine gemeenten niet te kwetsbaar op dit punt?

Na de inwerkingtreding van de WRO zal in de invoeringswet WRO bepaald worden dat vastgestelde streekplannen worden aangemerkt als structuurvisies in de zin van de nieuwe WRO. Geldt dit ook, vragen de leden van de **SP**-fractie, voor de nu geldende PKB's inclusief de Nota Ruimte?

De structuurvisie van het rijk dient aan de Tweede Kamer te worden voorgelegd, wordt hij ook aan de Eerste Kamer voorgelegd? Idem voor de AmvB's die een uitwerking zijn van de structuurvisie? Wat is de status van de Nota Ruimte in de overgangssituatie, een PKB is toch eigenlijk wat anders dan een structuurvisie? Dezelfde vraag hebben de leden van de **SP**-fractie ten aanzien van de status van streekplannen en provinciale structuurvisie.

Moeten structuurvisies ook eenmaal per 10 jaar geactualiseerd worden of vaker en zo ja wat betekent dat voor de Nota Ruimte die immers een veel langere horizon (tot 2020) had?

Er is veel zorg over het dichtslibben van open ruimte en de verrommeling van het landschap. Hoe kan met deze wet voorkomen worden dat de open ruimte daadwerkelijk dichtslibt en dat allerlei kruimelprojecten de ontwikkelingen gaan bepalen?

Gemeenten hebben veel behoefte aan kennis omtrent alle regelgeving, met name de hoeveelheid regels die door Brussel wordt uitgevaardigd is niet altijd te overzien. Hoever is de minister gevorderd, vragen de leden van de **SP**-fractie, met het geïntegreerd aanbieden van deze informatie, in hapklare brokken en duidelijke taal?

Ook heeft de minister een discussie toegezegd naar aanleiding van het door haar als pamflet betiteld groene boekje van Paul Kersten en anderen. In dit boekje wordt opgeroepen tot een vakdebat over de ruimtelijke ordening. Komt deze discussie nog van de grond voor de plenaire behandeling van de WRO? Deze fractie zou dat op prijs stellen.

### **Invoering**

Gezien de reikwijdte van deze wet, en de nog dit jaar voorziene behandeling van de invoeringswet, gaat de **CDA**-fractie er van uit dat de plenaire behandeling van de WRO en de Invoeringswet gelijktijdig zal plaatsvinden.

Andere vragen van de **PvdA**-fractie betreffende de doorwerking van de voorliggende wet naar veertig andere wetten zullen deze leden bij de behandeling van de invoeringswet aan de orde stellen. Wanneer kunnen we die invoeringswet tegemoet zien, zo vragen deze leden?

Veel gemeenten zullen een inhaalslag moeten maken om hun bestemmingsplannen op orde te krijgen voor het gehele grondgebied. Welke overgangstermijnen denkt de minister te hanteren in de invoeringswet, zo vragen de leden van de **VVD**-fractie, als het gaat om deze inhaalslag?

Is de constatering juist dat een gemeentelijk bestemmingsplan in beginsel actueel kan zijn zolang geen tien jaar zijn verstreken sinds de laatste wijziging?

Kan de minister aangeven welke tijdsplanning globaal gevolgd gaat worden terzake van de invoeringswet en de wijzigingen in circa veertig wettelijke regelingen?

Het voorliggende wetsvoorstel is essentieel voor de uitvoering van de nota Ruimte. Het is daarom van belang dat de Invoeringswet en het nieuwe Besluit Ruimtelijke ordening met voortvarendheid worden afgerond. Is de planning van invoering per 1-1-2007 haalbaar, zo vragen de leden van de fracties van **SGP** en **ChristenUnie** de minister.

De invoeringswet wijzigt veertig andere wetten. Wanneer kunnen de leden van de SP-fractie deze verwachten?

De leden van de vaste commissie voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening zien uit naar beantwoording van de vragen.

De voorzitter van de commissie,  
Bierman-Beukema toe Water

De griffier van de commissie,  
Van Dooren