

Vergaderjaar 2005–2006

29 435

Nota Ruimte (Pkb)

E

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 juni 2006

Inleiding

Tijdens het debat dat ik op 17 januari jl. met uw Kamer over de Nota Ruimte mocht hebben is mij door de leden Lemstra (CDA) en Schouwer (D'66) verzocht om schriftelijk in te gaan op het probleem van de juridisering van het ruimtelijke beleid. Ik heb mijn bereidheid daartoe uitgesproken en het resultaat treft u dan ook hierbij aan.

Tevens heb ik u bij diezelfde gelegenheid gezegd graag gehoor te geven aan de oproep tot een vakdebat over de ruimtelijke ordening, zoals gedaan in het pamflet «Een Nota Ruimte met nieuwe vergezichten» uit oktober 2005 van Wageningen UR.

Juridisering

Alvorens in te gaan op de bovengenoemde vraag hecht ik eraan om duidelijkheid te verschaffen over wat ik onder het begrip «juridisering» versta. Het begrip wordt immers in verschillende contexten gebruikt. In de onderhavige context hanteer ik in het vervolg van mijn antwoord de volgende – aan het vorenvermelde pamflet en het debat in uw Kamer ontleende – werkdefinitie voor juridisering: «het door de (verschillende) rechter(s) *inhoudelijk* invullen van door het bestuur vaag omschreven ruimtelijke ordeningsnormen als basiskwaliteit, waardoor «kasten met jurisprudentie» zullen ontstaan en gekend moeten worden en het primaat van het bepalen van de inhoudelijke koers voor het ruimtelijke beleid bij juridische instanties zal komen te liggen in plaats van bij democratisch gelegitimeerde bestuurders».

Het ruimtelijke beleid

Allereerst moet beseft worden dat bij de Nota Ruimte sprake is van nieuw beleid – ja zelfs van een andere werkwijze en een nieuwe aanpak – waarover natuurlijk en net zo als bij elk ander nieuw beleid (sstuk), zoals

bijvoorbeeld de voorganger van de Nota Ruimte, de Vierde Nota (Extra), vragen komen rond de interpretatie en toepassing van de algemene beleidsuitspraken, ook al staan die na de inmiddels volledig afgeronde parlementaire behandeling niet meer ter discussie. Het is dus een volstrekt normaal verschijnsel dat besluitvorming op basis van dat nieuwe beleid soms aan de rechter wordt voorgelegd. Daarbij is het de verwachting dat de rechter die breed gedragen beleidsuitspraken bij de uitwerking van het beleid zal respecteren en zal bezien of de andere overheden ermee rekening hebben gehouden.

Voor een beter begrip voor dat verschijnsel wijs ik u op het kabinetsstandpunt «Juridisering in het openbaar bestuur» van 21 december 1998 (Tweede Kamer, 1998–1999, 26 360, nr. 1). Daarin wordt gesteld dat het overheidshandelen zich steeds verder heeft uitgebreid en dat daartegenover de bescherming van de burger door een onafhankelijke rechter zich evenzeer ontwikkeld heeft. Het kabinet meent dan ook dat een zekere juridisering tengevolge van de toename van het gebruik van wetgeving e.d. – vaak kaderwetgeving e.d. met open, nader door bestuur en rechter in te vullen normen – onvermijdelijk is binnen de gewenste democratische rechtsstaat. Kern daarvan is dat de wet de abstracte norm geeft, het bestuur belangen afweegt en beslist en de rechter toetst (maar marginaal) of daarbij de gestelde normen zijn nageleefd. Hetzelfde geldt voor het beleid, waarbij het bestuur dat nader uitwerkt en de rechter die wijze van uitwerken toetst.

Ik beschouw dus het optreden van een zekere juridisering bij het «zetten» van het nieuwe beleid van de Nota Ruimte als volstrekt normaal, maar met u ben ik van mening dat een daarbij *te ver doorschietende* juridisering vermeden moet worden.

Combinatie van beleidsformulering en juridische normstelling

Bij de hier bedoelde discussie rond de Nota Ruimte moet beseft worden dat die nota niet meer los kan worden gezien van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro), zoals die op 23 februari jl. door de Tweede Kamer is aangenomen. In dat wetsvoorstel immers is onder meer een duidelijk onderscheid aangebracht tussen enerzijds het ruimtelijke beleid en anderzijds de normstelling. In die optiek komt het gekozen systeem neer op het volgende. De Nota Ruimte verschaft als «structuurvisie» het strategische kader van uitgangspunten voor het nationale ruimtelijke beleid. Die beleidselementen kunnen vervolgens – desgewenst reeds «vooraf» – worden verankerd in bindende normen voor ruimtelijke besluiten van andere overheden en wel via het rijksbeleidsinstrumentarium ingevolge de nieuwe Wro, zoals algemene maatregelen van bestuur. In de nieuwe Wro wordt dus uitdrukkelijk de figuur verlaten van de «oude» planologische kernbeslissing met haar verwevenheid van beleid en normstelling. Gevolg van het nieuwe systeem van de Wro is tevens dat eventuele juridisering zich, in tegenstelling tot in de tijd van de (concrete beleidsbeslissingen in) p.k.b.'s (en streekplannen), zal beperken tot de bestemmingsplan-fase, hetgeen op zijn minst een overzichtelijker beeld oplevert.

Die combinatie van beleidsformulering en juridische normstelling zal de mogelijke nadelen van het ruime beleidskader kunnen ondervangen en een bijdrage kunnen leveren aan de gewenste duidelijkheid.

Ik merk hierbij wel met nadruk op dat het gekozen beleidskader van de Nota Ruimte niet ruim van aard is gehouden vanwege de hierboven aangegeven ontwikkeling, maar primair vanwege de door mij bewust gehanteerde sturingsfilosofie waarbij aan de provincies en gemeenten de ruimte wordt gegeven om tot eigen normstelling te komen via verordeningen en bestemmingsplannen. In het onderstaande zal ik daar verder op in gaan.

Met de Nota Ruimte geeft het kabinet richting aan het ruimtelijke beleid in Nederland. Het kabinet heeft daarbij gekozen voor een sturingsfilosofie die – in het kort geschetst – op het volgende neerkomt.

Rijkssturing acht het kabinet met name nodig of wenselijk ten aanzien van de onderdelen van de nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur. De bovengenoemde rijksregelgeving moet alleen plaatsvinden ten aanzien van gebieden en projecten waar (inter)nationale belangen een rol spelen. Ook valt te denken aan projecten die de draagkracht van decentrale overheden overstijgen, afstemming vergen in ruimte en tijd of de bundeling behoeven van investeringen voor bijvoorbeeld verkeers- en vervoersinfrastructuur, woningbouw, bedrijventerreinen, recreatiegebieden, natuur, landschap en bescherming tegen overstromingen.

Buiten die primaire rijksfocus verschaft het kabinet op basis van de sturingsfilosofie meer ruimte aan medeoverheden voor ontwikkeling en uitvoering van een eigen ruimtelijk beleid, en kiest het voor decentralisatie van bevoegdheden naar die overheidsniveaus waar die bevoegdheden het beste kunnen worden waargemaakt.

Opdat de provincies en gemeenten bij hun afwegingen weten waar ze aan gehouden zijn en hun eigen verantwoordelijkheid ook in de praktijk doelmatig kunnen invullen bevat de Nota Ruimte – onder de noemer basiskwaliteit – een beperkt aantal generiek geldende regels als «ondergrens» voor alle ruimtelijke plannen. Die regels bij die gebiedsgerichte uitwerking van het rijksbeleid kunnen, afhankelijk van het onderwerp, normatief dwingend, of inhoudelijk dwingend of meer procesmatig van aard zijn. Beseft moet worden dat de ruimtelijke ordening een integrale afweging behelst van verschillende belangen en diverse ruimteclaims ten behoeve van een optimale ruimtelijke inrichting binnen gestelde kaders. Voor zover sprake is van regelgeving voor een bepaald aspect of sector wordt derhalve de «vrije ruimte» c.q. de bandbreedte voor die afweging beperkt. In het eerstgenoemde geval van normatief dwingende regels ingevolge verdragen of wetten is sprake van zg. wettelijke basiskwaliteit, waarbij geen ruimte bestaat voor overheden tot nadere uitwerking en die regels landelijk en voor alle burgers hetzelfde zijn (bijv. geluidsnormen). In het tweede geval van inhoudelijke en procesmatige regels is sprake van zg. niet-wettelijke basiskwaliteit ofwel van vaak kwalitatieve beleidsuitspraken van het rijk die slechts de richting aangeven voor de andere overheden. Grote meerwaarde van deze laatste «gelaagde» aanpak is dat provincies en gemeenten nu zo dicht mogelijk bij de burger de beleidsruimte kunnen invullen en concretiseren in duidelijke kaders. Dergelijke ruimtelijke besluiten beschikken daardoor ook over een betere motivering en genieten een groter draagvlak, waardoor naar verwachting tevens de kans op juridisering gering is. Het resultaat van die nadere verfijning van het rijkskader kán zijn dat, afhankelijk van de lokale, regionale of provinciale omstandigheden, op het eerste gezicht vergelijkbare situaties door de verschillende provincies en gemeenten dus verschillend worden uitgewerkt.

Rechterlijke toetsing

Aangezien de Nota Ruimte geen nieuwe wettelijke normen stelt, zal tengevolge van de wettelijke basiskwaliteit geen juridisering optreden. Ook ten gevolge van in de nota opgenomen regels van slechts procesmatige aard verwacht ik niet dat sprake zal zijn van juridisering.

De wijze van invulling van de inhoudelijke basiskwaliteit cq van die meer of minder algemene of open regels door de betrokken overheden kan uiteraard door belanghebbenden ter toetsing worden voorgelegd aan een onafhankelijke rechter. Daarbij zal deze marginaal en aan de hand van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur de ruimtelijke onderbouwing door de provincie of gemeente beoordelen. De daarbij te beantwoorden

rechtsvraag is dan of die overheden bij haar uitwerking van het rijksbeleidskader «in redelijkheid tot haar afweging hebben kunnen komen». Volgens het bovenaangehaalde kabinetsstandpunt over juridisering is het niet aan de rechter om een zelfstandig oordeel te vormen over de (inhoudelijke) redelijkheid van die belangenafweging en mag van hem worden verwacht dat hij zich rekenschap blijft geven van de bestuurlijke gevolgen bij het bieden van bescherming van de burger.

Het blijkt dat de rechter de laatste decennia onmiskenbaar indringender let op de consistentie in het overheidsbeleid en de deugdelijkheid van de motivering. Daarbij respecteert hij, zeker in de gevallen dat er beleidsvrijheid bestaat, het bestuurlijke primaat.

Er is dus geen sprake van dat de rechter *inhoudelijk* zelf het ruimtelijke beleid invult, cq op de stoel van de overheid gaat zitten, noch is er sprake van een *meer dan normale* juridisering.

Afronding

Ik kan, zoals ik tijdens het debat met u over de Nota Ruimte reeds opmerkte, geen absolute garanties geven dat de juridisering ter zake *niet bovenmatig* toeneemt. Wel acht ik, gelet op het bovenstaande, de kans daarop onwaarschijnlijk.

Mede ter verder vermindering van uw bezorgdheid ter zake zal ik bij het proces rond de nadere praktische uitwerking van de Nota Ruimte de vinger aan de pols houden. Zo heb ik onlangs bestuurlijk overleg gevoerd met vertegenwoordigers van het IPO en de VNG over de resultaten van het gezamenlijke evaluatieprogramma. Geconstateerd is onder andere dat het begrip «basiskwaliteit» een verzameling van opgaven is die soms op gespannen voet met elkaar staan. Ook worden door de partijen de criteria voor basiskwaliteit als onduidelijk ervaren evenals soms de rol- en taakverdeling tussen Rijk, provincies en gemeenten. Op verzoek van dat overleg zal de ambtelijke werkgroep evaluatie van de Nota Ruimte – die naast mijn ministerie uit dezelfde partijen bestaat – de coördinatie voor de uitwerking van die aandachtspunten op zich nemen en dilemma's en waar gewenst verbeteringsvoorstellen voorleggen.

Mocht ik daarnaast signalen opvangen of zelf constateren dat het realiseren van de doelstellingen van het rijksbeleid onder druk komt te staan tengevolge van een *te ver doorschietende*, dus onbedoelde juridisering bij die uitwerking, dán ben ik bereid om – indien noodzakelijk – mijn sturingsfilosofie nader uit te werken via bijv. amvb's.

Zoals ik u reeds mededeelde in mijn Memorie van Antwoord bij de Nota Ruimte van 8 november 2005 (Eerste Kamer, 2005–2006, 29 435, B) zal ik elke twee jaar aan de Tweede Kamer rapporteren over de voortgang van de acties uit de bij de Nota Ruimte opgestelde Uitvoeringsagenda. Tevens meldde ik daarbij dat desgewenst bij die gelegenheid kan worden bijgestuurd.

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