

Broekers-Knol

een individu te laten prevaleren. Het melden van incidenten en daarmee het bevorderen van de veiligheid van velen wordt ondergeschikt gemaakt aan de bestraffing van een persoon. Daarmee is niemand gediend. Wij hebben liever tien veilige vogels in de lucht dan één wegens onachtzaamheid veroordeeld vogeltje in de hand. De vraag van mijn fractie luidt dan ook: "Is de minister bereid om alsnog toe te zeggen artikel 5.3 van de Wet luchtvaart aan te scherpen zodat de aanwijzing overbodig wordt gemaakt?"

Artikel 11.26 is dankzij een amendement in de wet opgenomen. Helaas is de bescherming die in dat artikel wordt geboden, namelijk dat afgifte van binnen interne bedrijfsveiligheidssystemen verzamelde informatie afhankelijk wordt gesteld van de beoordeling door de rechter-commissaris, mooier dan zij lijkt. In gevallen waarin dit artikel van toepassing is, is er namelijk wél al een verdachte en dát moet nu juist worden voorkomen teneinde een maximale meldingsbereidheid te bewerkstelligen.

De staatssecretaris geeft in haar brief van 15 augustus 2006 een overzicht van de stand van zaken in de verschillende landen van de Europese Unie. Dank daarvoor. Het is echter niet duidelijk of in de landen die artikel 8.3 van de Richtlijn een op een hebben geïmplementeerd een wettelijke bepaling als artikel 5.3 Wet luchtvaart van toepassing is. Dat zou namelijk een ander licht op het overzicht werpen. Het is wél duidelijk dat onder andere Denemarken vrijwaring van vervolging biedt.

Mevrouw de voorzitter, mijn fractie wacht met belangstelling de beantwoording van onze vragen door de minister af.

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. In het voorlopig verslag gaven de fracties van de SGP en de ChristenUnie te kennen dat zij met belangstelling doch tevens met zeer gemengde gevoelens van het wetsvoorstel kennis hadden genomen. Die belangstelling had betrekking op het feit dat wij de doelstelling van de Europese richtlijn die ten grondslag ligt aan dit wetsvoorstel ondersteunen, namelijk de preventieve verhoging van de veiligheid in de luchtvaart door middel van verplichte melding van voorvallen die geen ongevallen of ernstige incidenten zijn. De doelstelling van het wetsvoorstel en het succes van het meldingsstelsel zijn er in onze ogen bij gebaat dat voorvallen zo veel mogelijk worden gemeld, ongeacht of er regels zijn overtreden. Indien er wel regels zijn overtreden, is het een relevant gegeven of er al dan niet sprake is geweest van opzet, onachtzaamheid of grove nalatigheid in strafrechtelijke zin.

De richtlijn noch het wetsvoorstel voorziet in strafrechtelijke bescherming. Het verschaffen van absolute immuniteit of het bij voorbaat bij wet ongeclausuleerd vrijwaren van strafrechtelijke vervolging past niet in ons wettelijk stelsel. Eventuele toepassing van het strafrecht zou in het kader van het onderhavige onderwerp beperkt moeten blijven tot de ernstige gevallen waarin sprake is van opzet of grove nalatigheid. Dat onderscheid wordt in het voorgestelde artikel 11.25 wel gemaakt waar het gaat om bescherming tegen het toepassen van bestuursrechtelijke of privaatrechtelijke procedures. Dit zou, zo is ons standpunt op dit moment nog steeds, op analoge

wijze geregeld moeten zijn voor wat betreft de toepassing van het strafrecht.

De aanwijzing van het Openbaar Ministerie inzake opsporing en vervolging bij melding van voorvallen in de burgerluchtvaart brengt een onderscheid aan. In beginsel wordt alleen vervolging ingesteld bij ongevallen, ernstige incidenten, bijna-ongevallen, ernstige gevaarstelling en stelselmatige overtredingen die zijn veroorzaakt door opzet of grove nalatigheid. De cruciale vraag is of een regeling als deze, dus via een beleidsregel en niet via de wet, betrokkenen die in de positie verkeren dat zij zouden moeten melden, voldoende zekerheid geeft dat zij in gevallen waarin niet van kennelijke opzet of grove nalatigheid gesproken zou kunnen worden, niet voor strafrechtelijke vervolging hebben te vrezen. Waar die vrees, misschien ten onrechte, bestaat, zou dit een negatieve uitwerking op de meldingsbereidheid kunnen hebben.

De CDA-fractie heeft in het voorlopig verslag onder andere gevraagd hoe het meldingsstelsel van ongevallen en bijna-ongevallen in de gezondheidszorg is geregeld. De memorie van antwoord wordt gemeld dat hiernaar onderzoek plaatsvindt en dat de Tweede zowel als de Eerste Kamer vóór de zomer – ik neem aan die van 2006 – van de resultaten van het onderzoek op de hoogte zullen worden gesteld. Ik kan eroverheen gelezen hebben, maar als ik mij niet vergis wordt over dit onderzoek en de resultaten ervan in de nadere memorie van antwoord met geen woord gerept. Onze fracties zouden op dit punt gaarne geïnformeerd worden alvorens een beslissing over het voorliggende wetsvoorstel te nemen. Wij hebben zojuist van mevrouw Broekers-Knol kunnen vernemen dat er in elk geval een vrij recent KNMG-rapport voorhanden is dat op dit punt nadere informatie zou kunnen bevatten.

Wij hebben in de nadere memorie van antwoord wel gelezen dat de Deense overheid ervoor heeft gekozen strafrechtelijke vrijwaring in haar implementatiewetgeving op te nemen. Nadere bijzonderheden ontbreken echter. Gaat het daar bijvoorbeeld om geclausuleerde vrijwaring of niet? Wij zouden daar gaarne meer over horen. In elk geval zullen wij er toch van uit mogen gaan dat de Deense wijze van implementatie niet strijdig is met de richtlijn. Kan de regering dat bevestigen?

Wij zien met bijzondere belangstelling uit naar een reactie van de regering op onze vragen en opmerkingen en op die van andere woordvoerders.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:
- **het wetsvoorstel Nieuwe regels omtrent de ruimtelijke ordening (Wet ruimtelijke ordening) (28916).**

De beraadslaging wordt hervat.

Minister **Winsemius**: Voorzitter. Ik dank de afgevaardigden voor hun inbreng. Iets minder dan een jaar geleden heeft uw Kamer de Nota Ruimte aangenomen over het ruimtelijk beleid zoals wij dat voorzien voor de eerstko-

mende periode. Vandaag behandelen wij vervolgens het voorstel voor de nieuwe Wet ruimtelijke ordening, waarin de bevoegdheden en de instrumenten worden geregeld. Daarom is dit zonder enige twijfel een mijlpaal in de procedure van het wetsvoorstel. Een aantal sprekers heeft er ook al op gewezen dat deze zaak al heel lang loopt. Voor mij was dit kinderwerk. Ik mocht de vorige Wet op de Ruimtelijke Ordening twintig jaar geleden hier behandelen, in 1985. Die had pas echt lang gelopen, namelijk tien jaar.

Mevrouw Slagter heeft over de 57 bladzijden antwoord gezegd dat die beantwoording misschien wel wat eenvoudiger had gekund. Wij kunnen het ook omkeren. Positief gezegd, geeft dit ook het belang aan dat de Eerste Kamer en het ministerie hechten aan deze wet. Vroeger noemden wij een wet als deze een moederwet, waarnaar veel andere wetten verwezen. Dan gaat het om de vraag hoe wij in bestuurlijk Nederland met elkaar omgaan. Enkele zaken zijn hieruit gehaald en zijn ondergebracht in de Algemene wet bestuursrecht, maar nog steeds is dit een grote wet, die veel verhoudingen in Nederland regelt. Daarom is dit een belangrijke zaak. Immers, de praktijk wacht erop om met deze wet zo snel mogelijk aan het werk te kunnen.

De huidige Wet op de Ruimtelijke Ordening heeft met allerlei varianten twintig jaar gefunctioneerd. In 2003 is het wetsvoorstel voor de nieuwe Wet ruimtelijke ordening bij de Staten-Generaal ingediend. Mevrouw Dekker zou hier graag hebben gestaan en ik had dat ook graag zo gezien.

Het resultaat is een wetsvoorstel waarin een balans is gevonden tussen een aantal zaken die wij allen belangrijk vinden. De uitdaging van de ruimtelijke ordening is steeds die tussen de ruimtelijke kwaliteit aan de ene kant en het feit dat zaken ook ergens moeten passen in dit land, opdat de zaken niet te lang stagneren. De ruimtelijke ordening heeft altijd weer het bezwaar van een bewijslast die zichzelf bij de staart heeft. Te grote zorgvuldigheid betalen wij in de vorm van te lange procedures en te weinig draagvlak. Het gaat dus om het vinden van het evenwicht dat past bij de bestuurlijke verhoudingen in dit land, die in de loop der tijd veranderen.

Ik kan dat een beetje beoordelen. Op bepaalde punten zijn wij gevorderd. Zaken die vroeger nauwelijks draagvlak hadden, zijn op dit moment veel beter ingekaderd. Dat geldt bijvoorbeeld voor de PKB Waddenzee, die wij vorige week in de Tweede Kamer hebben behandeld. Twintig jaar geleden moesten wij bij de Waddenzee over zaken als ruimte en beleving niet te veel spreken. Dat was iets voor een bepaald deel van de bevolking, terwijl een ander deel daaraan geen belang hechtte. Men stond met de ruggen naar elkaar toe. Deze partijen hebben elkaar in de tussentijd meer gevonden. Het is belangrijk om dat te constateren.

De nieuwe Wet ruimtelijke ordening heeft bepaald veel betekenis. Uw Kamer heeft het mij op dit punt gemakkelijk gemaakt. Ik noem mevrouw Van Dalen en heer Van den Berg, die een heel mooi overzicht hebben gegeven van de grote veranderingen waarin zij zich kunnen vinden. Gelukkig proef ik in de bijdragen van alle sprekers dat uw Kamer het een goede zaak vindt dat wij de bestaande wet op de schop nemen en ons hebben herbezonnen op een aantal zaken.

Het gaat dan om de procedures voor besluitvorming en om de uitvoering van het beleid op het gebied van de

ruimtelijke ordening. De belangrijke punten in dit kader zijn snellere procedures voor burgers en bedrijven, met behoud van zorgvuldigheid. Voor overheden is dat wennen. Het oude systeem kende allerlei waarborgen en spelregels waarin polderoverleg werd geformaliseerd. Die elementen zijn veranderd. De PKB-routes en de overlegroutes die daarbij hoorden, zijn in zekere zin verbroken. Daarvoor komt iets spannends terug in de vorm van een hogere overheid die bereid moet zijn om in te grijpen over het hoofd van een lagere overheid heen. Anders werkt het niet. De heer Van der Lans sprak in dit verband over de verrommeling. Wanneer een lagere overheid op postzegelniveau bezig is, terwijl er structuurvisies en AMvB's liggen van een andere strekking, waarover ook veelvuldig is gesproken, moeten provincie en Rijk durven ingrijpen in de vorm van een proactieve of reactieve aanwijzing.

Het wordt een spannende vraag of wij die middelen durven inzetten. Wanneer men te vaak met zo'n aanwijzing komt, is dat een nederlaag voor het betere polderwerk, waarin men elkaar probeert te vinden vanuit een gezamenlijk belang. In 99 van de 100 gevallen vindt men elkaar ook op deze punten, soms heel langzaam en moeizaam. Zo ben ik net in het kader van mijn bestuurlijke herdoop in de Tweede Kamer geconfronteerd met de zaak van A6 en A9, die ook al een tijd loopt. Ik noem verder het voorbeeld van de Hoeksche Waard, waar ik gisteren ben geweest en waar discussies van deze aard lopen. Deze zaken gaan soms langzaam.

Wij zijn hier in het huis van de bezinning, terwijl in de Tweede Kamer bij de algemene beschouwingen werd gesproken over een eenbesluitwet en over versnelling van de besluitvorming. Ik beklemtoon nog maar eens dat de traagheid van de besluitvorming in Nederland niet komt door de advisering en de inspraak in het kader van de ruimtelijke ordening, maar doordat bestuurders niet weten wat zij ermee aanmoeten. Zij kunnen eindeloos met elkaar blijven praten, terwijl advisering en inspraak keurig aan termijnen zijn gebonden. Wanneer men niet met die termijnen kan omgaan en vervolgens het overleg niet zorgvuldig voert, gaat men de mist in. Daarover hebben velen hier gesproken.

Welke waarborgen hebben wij in dat overleg? Alle afgevaardigden hier hebben gezegd dat zorgvuldigheid vooropstaat, omdat dat de grootste waarborg is voor versnelling. Men zal met deze wet in de hand hier en daar wel meer tegen gemeenten moeten zeggen dat een bepaalde zaak rijksbeleid of provinciaal beleid is en dat gemeenten geen goedkeuring krijgen voor een bestemmingsplan. Die zaken geeft men vooraf aan. Wanneer gemeenten helemaal uit de pas lopen, kunnen provincie of Rijk reactief corrigeren.

Het zwaartepunt blijft wel bij de gemeente liggen. Niemand heeft daarbij een kanttekening geplaatst. Dat punt is dus onomstreden. Gemeenten staan het dichtst bij de burger. Op gemeentelijk niveau worden deze zaken ingevuld. Daar ligt ook het grootste deel van het beroep. Elke verstandige overheid zal, zelfs zonder voorschrift, proberen om de betrokkenheid van de burger vorm te geven die past bij een besluit. Dat is een wezenlijk punt. Wij kunnen proberen dit te formaliseren, maar er zijn besluiten die heel anders zijn dan andere. Wij moeten daarin ruimte laten maar er wel voor zorgen dat beroep en inspraak goed verlopen. Anders betalen wij daarvoor altijd de prijs in de vorm van een stroom aan beroepen. De enige manier om in Nederland vertraging te

Winsemius

organiseren, is de inspraak niet serieus nemen. Dat hebben wij vaak genoeg gezien.

Wij hebben veel ervaring opgedaan en wij moeten daarop durven vertrouwen. Wij moeten er wel voor zorgen dat beroep mogelijk blijft op het moment dat het bindend wordt, zoals bij bestemmingsplannen. Bij andere betrokkenheid moeten wij ervoor zorgen dat men die kan inkleuren, passend bij het soort besluit waarom het gaat. Wij zien dit gebeuren in het openbaar bestuur, waar men verder gaat dan strikt noodzakelijk, omdat men weet dat dat verstandig is.

Wij hebben ook fouten gezien. De ergste soort inspraak is de inspraak die ik heb mogen meemaken als voorzitter van Natuurmonumenten, waar aan het eind een V'tje wordt gezet, wat een etentje voor de inspraakcommissie betekent. Dan is de zaak formeel netjes geregeld maar is de inhoud buitengewoon onbevredigend. Wanneer wij die inhoud kunnen vinden, hebben wij gevonden wat wij zoeken voor burgers, bedrijven en initiatiefnemers. Gelukkig krijgen wij hiermee steeds meer ervaring.

De heer Van der Lans vroeg naar de fundamentele verandering in deze wet. Ik noem de scheiding van beleid en normstelling, met de structuurvisies aan de beleidskant die niet bindend zijn maar wel richting geven en de normstelling aan de andere kant, met de AMvB's en de bestemmingsplannen waarin de binding zit. De structuurvisie geldt alleen als politiek-bestuurlijk beleidsdocument maar geeft geen juridische binding. Daarvoor bestaan andere instrumenten. Elke overheidsslaag is verantwoordelijk voor het eigen beleid. Dat is streng gescheiden. Allicht is sprake van overlappingsen. Er komen instrumenten om het beleid te effectueren. Er is dus "doorzettingsmacht". Deze moet niet te veel worden gebruikt, maar als het nodig is moet men, meer dan nu het geval is, durven om hem te gebruiken. Ik heb één keer een aanwijzing gegeven. Ik heb van Hare Majesteit de Koningin geleerd dat, zoals zij tegen mij zei, elke bewindspersoon recht heeft op één aanwijzing per kabinetsperiode. Het zal in de toekomst wellicht wat vaker voorkomen. Men moet op zijn minst durven er op een bepaald moment gebruik van te maken. Anders heeft het middel geen zin. Het is een spannende vraag hoe dit zal gaan werken. De overheden zullen elkaar moeten zoeken. De Kamer heeft erkend dat de kader- en normenstelling zo veel mogelijk vooraf in plaats van achteraf dient te geschieden. Daarin zit een aspect van deregulering. Het is een overzichtelijke wet, die regelt wat nodig is en probeert het overige niet te doen. Een belangrijk aspect is, dat wordt verwezen naar de AWB-procedures. Ik wijs op doelmatigheid en snelheid. Hier ligt het grote gevaar van de ruimtelijke ordening.

De bestemmingsplanprocedure is ingekort van 62 naar maximaal 26 weken. Dat is een gigantisch verschil. Hierdoor mogen wij hopen dat de procedure niet alleen juridisch snel, maar ook herkenbaar voor de burger is. Vroeger bestonden kroonberoepen, die vier jaar vergden. Geen enkele burger heeft een tijdsperspectief van vier jaar in zijn hoofd. Dat is heel lang. Die termijnen moesten echt worden ingekrompen. Dat was bijna een voorwaarde voor het verkrijgen van draagvlak. Met dit soort regelgeving zijn aspecten als de doelmatige en zeer zorgvuldige rechtsbescherming, de bundeling van procedures en het verlenen van éénmaal inspraak tegen principebeslissingen wezenlijk.

Een aantal woordvoerders heeft erop gewezen dat het ruimtelijk beleid niet beperkt mag blijven tot coördineren. Wij moeten de ruimtelijke kwaliteit steeds voor ogen houden. Dit is een doorlopende strijd in Den Haag. Een coördinerend bewindspersoon geniet zelden een grote populariteit. Hij zit immers altijd in de terreinen van anderen te roeren. Toch moet het gebeuren. Het wordt geaccepteerd, maar er is altijd sprake van een lastige strijd. Als je, gek genoeg, in deze relatie teveel macht krijgt, bijt het. Er moet sprake zijn van een evenwicht. Structuurvisies mogen ruimtelijke visies zijn en blijven dus niet sectoraal. De Nota Ruimte is een ruimtelijke structuurvisie, waar de rest in moet passen. De ruimtelijke structuurvisies mogen in de praktijk hard worden gemaakt. Bij de bespreking van de PKB Waddenzee lag het zwaartepunt op de ruimtelijke visie. Er is gesproken over duisternis en het ervaren van de horizon, niet alleen over "de zeehond" en "de kwaliteit van de natuur", maar ook over wat wij ervaren. Dat is een ruimtelijke kwaliteit, die kwetsbaar is omdat de definitie moeilijk is. Er is steeds weer sprake van een afweging en een invulling die in de maatschappelijke en politieke discussie wordt geoptimaliseerd. Soms zie je dan, met pijn in het hart, dat weer een stukje in het Groene Hart wordt geknipt. Er zijn echter ook voorbeelden waarin het andersom gebeurt. Bij de Waddenzee is dat heel duidelijk het geval. Er moet ambitie aanwezig zijn, er kan niet met een coördinatiebeleid worden volstaan. Het beleid moet naar voren kijken. Duurzaamheid is een belangrijk criterium. Volgende generaties moeten ook nog kunnen kiezen. Dat is een spannende vraag.

Velen hebben vragen gesteld over de bestuurlijke verhoudingen. Er is door enkelen op gewezen dat het lastig om de grenzen tussen het nationaal en provinciaal belang te bepalen. Dat is zeker het geval. Mevrouw Bierman meende dat de rechter eraan te pas zou moeten komen, maar ik meen dat dit niet het geval zal zijn. Ik verwacht dat de grenzen zullen worden bepaald in verstandig bestuurlijk overleg. Dat is altijd het geval geweest. In het geval van de Waddenzee is sprake van een lokaal belang, bijvoorbeeld dat van de haven van Harlingen, tegenover het nationaal belang van de openheid en kwaliteit van de Waddenzee. Daartussen bestaat een conflict. Maar het moet wel kunnen samengaan. De vissers en de inwoners van Harlingen kijken genuanceerd anders naar de openheid dan wij in Den Haag. Idealiter vinden wij elkaar in goed overleg. Het zal ongetwijfeld nu en dan voorkomen dat de rechter te hulp komt in een heel specifiek geval, maar in principe vind je elkaar. Mevrouw Bierman deed een voorzet welke zaken op welk niveau zouden horen. Wij hebben overwogen om zaken aan te geven. Het Rijk zal dan wel militaire oefenterreinen onder zich krijgen. Maar dan loop je tegen vreemde gevallen aan. Ik denk aan Onderbanken, het bos op de grens met Duitsland. Er moest gevlogen worden, dus was het een zaak van nationaal beleid. Er moet voldoende flexibiliteit blijven. Ongeveer weten wij het wel. Hoofdinfrastructuur: Rijk. Vliegvelden: je mag aannemen Rijk. Een hele serie is logisch, maar in veel andere gevallen kun je het niet limitatief vastleggen. Dat was niet wezenlijk anders dan nu. Ook nu voeren wij voortdurend discussies wat tot de verantwoordelijkheid van het Rijk, de provincie en de gemeente behoort. Soms bijt het elkaar. Ook daarvan komen wij ten aanzien van de Waddenzee steeds weer voorbeelden tegen. Samen met elkaar vullen wij de

Winsemius

rollen in. Elke overheid is zelf verantwoordelijk voor het eigen ruimtelijke beleid en de uitvoering ervan.

Het zwaartepunt moet bij de gemeente blijven liggen. Daarover zijn wij het eens. Eigenlijk is dat voor ons het uitgangspunt. De politieke, sociaal-economische en vooral de maatschappelijke opvatting bepaalt welk bestuursniveau op welke niveau bevoegd is. Dat klinkt heel vaag. Dat is het ook. Maar op het terrein van de ruimtelijke ordening hebben de partijen elkaar altijd gevonden. Dat zal in onze verhoudingen vermoedelijk zo blijven. Vroeger is wel eens overwogen om ons ruimtelijkeordeningsinstrumentarium over te brengen naar verre landen. De cultuur bepaalt echter hoe je ermee omgaat. In Athene, waar het is geprobeerd, staat een derde van de huizen op illegale grond. Dan werkt ons systeem niet helemaal perfect. Ons systeem werkt in onze maatschappij binnen onze verhoudingen. Het basisidee is om deze systematiek te actualiseren zodat hij ook in de toekomst kan blijven werken. Ik constateer dat de Kamer dit onderschrijft. Een zekere vaagheid mag hierbij best resteren. Deze wordt elke keer opnieuw een stukje ingevuld.

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Heeft de minister hiermee de beantwoording over het aspect vorm- en procedurevrij afgerond, of komt hij er nog op terug? Hij stelt nu dat een zekere mate van vrijheid interessant is en zo haar voordelen heeft, maar is nog niet nader ingegaan op de concrete vragen betreffende de structuurvisie en beheersverordening wat betreft het aspect vorm- en procedurevrij. Als hij er niet op terugkomt, wil ik er graag nu verder op ingaan. Maar als hij er later nader over zal spreken, houd ik nu mijn mond.

Minister **Winsemius**: Daarover kom ik zeker nog te spreken. Ik ben nog niet klaar. Dit zijn de inleidende beschietingen.

De heer **Van der Lans** (GroenLinks): Voorzitter. In het enthousiaste betoog van deze minister proef ik toch een tegenstrijdigheid. Hij zei op een gegeven moment dat ondanks de regels voor inspraak, de vertraging bij een proces te wijten is aan de bestuurders. Echter, die bestuurders zijn ook verantwoordelijk voor de uitvoering van de wet. In de praktijk merken de burgers dat de bestuurders de ruimtelijke ordening niet als een spannend avontuur ervaren, maar dat zij af en toe juist iets onder de pet houden. Daarom zou de wet moeten regelen dat er voor de burgers meer voorzieningen komen, zodat zij tegenwicht kunnen bieden aan dit gedrag van bestuurders. Onze angst is nu juist dat deze wet de burger daarvoor onvoldoende instrumenten geeft. De burgers krijgen soms te maken met een weifelende houding van bestuurders en met de wet zou de burgers een wapen kunnen worden geboden om in die situatie iets te doen.

Minister **Winsemius**: Over dat aspect kom ik nog te spreken. Ik wil eerst enkele opmerkingen maken over de structuurvisie. Daarover stelde mevrouw Meindertsma vragen. Zij zei onder andere dat ik die structuurvisie niet alleen moet meeondertekenen, maar dat ik daarmee vooral de richting moet aangeven. Daarop zeg ik: ja, maar pas op. De minister van VROM levert zonder enige twijfel een inhoudelijke inbreng met betrekking tot de

ruimtelijke aspecten. Van die minister moet je die inbreng ook verwachten. Hierbij denk ik aan de sectorale structuurvisie en aan de samenhang. Er moet namelijk sprake zijn van een integrale aanpak, ook op basis van de ruimtelijke structuurvisies. Daarmee probeer je juist recht te doen aan de integraliteit. De minister moet het plan van aanpak van de structuurvisie en de sectorale structuurvisie goedkeuren. Die goedkeuring vooraf impliceert een vorm van waarborging in de zin van: pas op, dit is niet zomaar een vluiggertje. De vraag bij de beoordeling is of de kwaliteit redelijk is en of de goede vragen in de goede volgorde aan de orde komen. Er wordt ook gezegd waarop gelet moet worden en wat op een bepaald terrein speelt.

Mevrouw Meindertsma wees er verder op dat de rijksstructuurvisie naar de Tweede Kamer wordt gezonden en zij vroeg waarom die niet naar de Eerste Kamer wordt gestuurd. Ik wijs erop, dat die ook naar de Eerste Kamer wordt gezonden. Ik heb mij laten vertellen dat dat voorhangen heet, maar dat is voor mij een nieuw woord. Ik heb nu zelfs te maken met voorhangen en achterhangen. Het behang kende ik al en het voorhangen en achterhangen is voor mij nieuw, maar je leert snel.

De heer **Van der Lans** (GroenLinks): Werd er twintig jaar geleden dan niet voorgehangen?

Minister **Winsemius**: Nee, die kreet bestond toen nog niet. De kreet is dus nieuw voor mij, maar dat is niet erg. Ik wijs er dan op dat de uitvoering pas komt na acht weken tenzij de Eerste of de Tweede Kamer heeft aangegeven dat zij eerst een discussie wil over de visie. In dat geval wordt daartoe de mogelijkheid geboden. Naar mijn mening regelt de nieuwe Wet ruimtelijke ordening alles wat u wilt.

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Waarvan akte! Fantastisch! Met reparatiewetgeving moet de wettekst op dit punt wel gewijzigd worden, want in de toelichting staat alleen: Tweede Kamer.

Minister **Winsemius**: Dat zullen wij nakijken, want mijn grote deskundigen zeggen dat de Eerste Kamer wel degelijk wordt genoemd.

Mevrouw **Slagter-Roukema** (SP): Volgens mij wordt het ontwerp eventueel in de Tweede Kamer besproken, maar als de visie is vastgesteld, wordt die zowel naar de Eerste als naar de Tweede Kamer gestuurd. Vervolgens hebben wij vier weken de tijd om commentaar te leveren. Echter, dan is het ontwerp vastgesteld. Dat is juist hetgeen wat voor ons een rol speelt. Bij meer figuren in de wet gaat het zo: pas als iets is vastgesteld, is inspraak mogelijk. Daarom sprak hetgeen de minister zojuist zei mij heel erg aan. Ik liet mij zelfs door zijn betoog helemaal meeslepen. Het gaat namelijk vooral om het voortraject. In dat traject wordt het draagvlak geschapen.

Minister **Winsemius**: Hierop kom ik in tweede termijn terug. Ik zal mij eerst even laten bijspijkeren, zodat ik dan beter kan antwoorden.

Voorzitter. Er zijn veel vragen gesteld over de beheersverordening. Deze verordening betekent een nieuw patroon. In de Tweede Kamer is een amendement aangenomen waarmee extra bevoegdheden aan de

Winsemius

gemeenten zijn toegekend. Ik zal de zorgen van mevrouw Meindertsma dan ook graag overbrengen aan de Partij van de Arbeid in de Tweede Kamer. Het uitgangspunt van het amendement is dat als geen ruimtelijke ontwikkelingen worden voorzien, niet in het buitengebied en ook niet in het binnengebied, daarvoor een beheersverordening mogelijk is. Het opstellen van die verordening voor die gebieden is geen verplichting, maar een keuzemogelijkheid. Een goede vraag was waarom een andere term gebruikt moest worden. De voorkeur voor deze term is geuit, maar het mag voor de burger geen verschil maken welke wordt gebruikt. Voor de burger geldt één plan. Hij heeft dus te maken met één regeling en die krijgt gestalte met een bestemmingsplan of met een beheersverordening. Het voordeel van de beheersverordening is gelegen in minder procedureregels. Het idee is: er wordt niets veranderd en waarom zouden wij dan iets doen? De vraag is of dat een groot voordeel is, maar kennelijk is dat het geval, want in veel buitengebieden gebeurt niet veel en daarvoor was de bestaande praktijk achterhaald. Bij deze figuur gelden spelregels. Regelmatig moeten de beheersverordeningen aan de orde komen. Ik denk ook aan de lagere kosten en dat er een zekere mate van flexibiliteit is. Echter, als er een ruimtelijke ontwikkeling is, moet er een projectbesluit worden genomen, gevolgd door een bestemmingsplan of een beheersverordening. Er kan ook meteen een bestemmingsplan worden opgesteld. Er moet dus tussen deze twee worden gekozen. Iemand kan evenwel het initiatief nemen voor een bepaalde ontwikkeling en hij kan dan vragen om een projectbesluit. Dan start de procedure die uiteindelijk tot gevolg heeft dat er een regeling van toepassing is.

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Voorzitter. Ik heb wel degelijk begrepen dat er ook bij de Tweede Kamer zorgen leven. Daar heeft men gevraagd om na te denken over iets anders dan de figuur waarmee één keer in de tien jaar het bestemmingsplan wordt herzien. Men was bang dat dat een geweldige administratieve last met zich zou meebrengen en dat de gemeenten die niet goed aan zouden kunnen. Daarom heeft men iets nieuws bedacht en dat nieuwe heet: beheersverordening. Ik vraag mij af – maar wie ben ik? – waarom niet is gekozen voor de terminologie "conserverend bestemmingsplan". Daarmee haal je namelijk hetzelfde nadelige effect weg. Nu is in de wet niet aangegeven wat precies de betekenis is voor een gebied waarvoor de gemeente een beheersverordening laat gelden. Als lid van de Eerste Kamer moet ik evenwel kunnen nagaan hoe deze regeling in de praktijk zal werken. Mevrouw Van Dalen wees er al op dat in het geval van beschermde stads- en dorpsgezichten men vaak te maken krijgt met ontwikkelingen. Daardoor is een plan niet alleen maar conserverend. Daarom is het wel handig dat op de een of andere manier spelregels gelden voor datgene wat de Tweede Kamer in al haar wijsheid heeft bedacht.

De heer **Van der Lans** (GroenLinks): Stel dat men in een gebied woont waarvoor een beheersverordening geldt en dat je iets wilt wijzigen. Dan is het essentieel dat de rechten die je zou hebben op grond van een bestemmingsplan dezelfde zijn als die gelden op grond van een beheersverordening. Als dat zo is, kun je je afvragen waarom de regeling een beheersverordening moet

heten, maar ik wil van de minister wel de uitspraak dat de rechten precies dezelfde blijven.

Minister **Winsemius**: Voorzitter. De burger heeft het recht om een bepaald initiatief te ontwikkelen. Hij kan daartoe een verzoek indienen. Dan moet een projectbesluit worden genomen en het traject worden gevolgd dat daarbij hoort. Bij weigering kan de burger in beroep gaan bij de rechter. Het aardige van de beheersverordening is echter dat er volgens de gemeente geen risico is en dat er daarom ook niet de noodzaak is voor bepaalde procedures. Zodra zich een grote ontwikkeling aandient, ontstaat een proces met de mogelijkheid van beroep. Dus in principe is met deze figuur het nodige gedekt. De burger weet op een gegeven moment dat er voor een bepaald gebied een beheersverordening geldt. De gemeente heeft die beheersverordening opgesteld, omdat zij weet dat er in dat gebied geen grote dingen gaan gebeuren. Wordt er voor dat gebied wel een initiatief genomen, dan moet een projectbesluit worden genomen of het bestemmingsplan worden gewijzigd. Dan volgt de route die de burger de gelegenheid biedt om zijn rechten te laten gelden. Dat is de achtergrond van deze regeling.

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Als ik het goed begrijp kan de gemeente ook voor gebieden waarvoor geen bestemmingsplan geldt een beheersverordening opstellen.

Minister **Winsemius**: Ja.

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Echter, als zich voor dat gebied een ontwikkeling aandient, wordt een projectbesluit genomen voor de opstelling van een bestemmingsplan. Dan is een beheersverordening niet meer mogelijk.

Minister **Winsemius**: Maar als het om iets kleins gaat, kan de gemeente besluiten dat een beheersverordening voldoet. Dan gaat het bijvoorbeeld om de bouw van een kleine schuur. Komt men met een serieus plan, waarmee iets meer is gemoeid dan een stuk grond als een postzegel, dan moet de andere route worden gevolgd.

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Is het niet handig als u nadere regels op dit punt stelt?

Minister **Winsemius**: Die kunnen natuurlijk gesteld worden bij de uitwerking van de Wro. Je hoeft hier niet alles te regelen. Dat kan ook later.

Mevrouw **Slagter-Roukema** (SP): Ik wil iets meer duidelijkheid. Wat hebben wij nu afgesproken?

Minister **Winsemius**: Bij de invoering komt nog een serietje uitwerkingsregels.

Er is een onderzoek inzake voorlichting uitgezet bij de universiteit van Nijmegen, dat naar verwachting snel wordt afgerond, waarna de resultaten worden gebruikt bij invoering en monitoring. Het streven is, het wetsvoorstel voor de invoeringswet nog dit jaar bij de Tweede Kamer in te dienen. Een aantal sprekers is gaan "preluderen" op de WGR-plus, maar het is de bedoeling dat wij daarbij samen optrekken met Binnenlandse Zaken, en dat het wetsvoorstel met de invoeringswet en

Winsemius

het nieuwe Bro op één tijdstip, inclusief de grondexploitatie, eind 2007 in werking treedt. Tot dat moment geldt de huidige WRO. De commissie-Oosting gaat binnenkort bevallen van een advies over toezicht op toezicht. Als dat advies leidt tot andere inzichten, dienen wij een nota van wijziging in, die het invoeringsproces inhaalt, zodat die wijzigingen kunnen worden meegenomen in de besluitvorming die op dat moment speelt. Met een slag om de arm: de commissie-Oosting komt in februari/maart met haar advies.

Mevrouw **Slagter-Roukema** (SP): Ik ben wat verbaasd, want het klinkt alsof er nog van alles mis kan zijn met dit wetsvoorstel. Het wetsvoorstel gaat toch wel door?

Minister **Winsemius**: Dat spreekt vanzelf.

Mevrouw **Slagter-Roukema** (SP): U noemt de dingen waar wij ook vraagtekens bij hebben geplaatst. Ik vind het dus op zichzelf wel geruststellend, maar het komt wat vaag over. Dat was nu juist een van onze bezwaren.

Minister **Winsemius**: Invoeringswet en Bro spelen hierna nog. WGR-plus is niet niets, en toezicht op toezicht kan majeur zijn. Je kunt gaan wachten, maar dan wacht alles op alles. Daarom hebben wij die zaken netjes in het proces meegenomen, en de Kamer erbij betrokken. Een van de grote punten is de grondexploitatie, waar veel kanttekeningen bij kunnen worden gemaakt. Dat punt speelt een serieuze rol in de Nota Ruimte.

Ik kom toe aan de rol van burgers. Het is gek te zien, hoe bestuurders omgaan met burgers: vaak is dat met een soort vrees, bang dat men is dat de burgers de bestuurders "van de leg halen", een vrees die deels terecht is. Het vervelende van een meldingsplicht is dat je niet precies weet wanneer die moet gelden. Je hebt aan de ene kant de politieke wens van eenvoud, snelheid en toegankelijkheid, en aan de andere kant wil je de burgers er graag bij betrekken. Voor dit wetsvoorstel zijn wij teruggevallen op de Algemene wet bestuursrecht, met de inbreng van zienswijzen. Zou je geen verantwoordingsplicht moeten hebben? Op het ogenblik zie je dat men dat probeert goed te doen, want burgers zijn goed, misschien wel te goed in het organiseren van verzet als je het niet goed doet. Voor bepaalde aspecten hebben wij strakke regels vastgelegd, zoals in de Wet milieubeheer. Als die geraakt worden, blijven zij gelden. De vraag is of je verder zou moeten gaan.

Mevrouw Meindertsma stelde een vraag over de wettelijke meldplicht voor initiatieven op het gebied van gebiedsontwikkeling. Wij zijn daar voorzichtig mee. Wat moet je melden, op welk moment, wat gebeurt er als de melding niet plaatsvindt? Wij proberen de adviezen van de commissie-Tops te volgen: geen wettelijke regeling, naast de regelingen die al in de Provinciewet, de Gemeentewet en de Wet milieubeheer aanwezig zijn. Je zou kunnen overwegen dat de gemeenten verantwoording moeten afleggen over de wijze waarop zij de burgers hierbij hebben betrokken.

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Ik was enthousiast over het verhaal van Pieter Tops over Inspraak Nieuwe Stijl, overgenomen door de regering. Hij maakt een helder onderscheid tussen consultatie op het moment dat er nog ruimte is voor burgers om een inbreng te leveren, en de finale toets bij de belangenafweging. Dat vraagt

wel om een wettelijke verankering, die verder gaat dan artikel 3.4 uit het Burgerlijk Wetboek. Juist in de ruimtelijke ordening moet je waarborgen dat die consultatie nog kan plaatsvinden voordat de belangenafweging zich in de boezem van de voorbereiders heeft afgespeeld. Daarover moet in een vroeg stadium net iets meer te zeggen zijn. Als u Inspraak Nieuwe Stijl overneemt, moet dat in de invoeringswet terugkomen.

Minister **Winsemius**: Met respect, dit punt komt terug in de invoeringswet, dus ik probeer het niet weg te schuiven. Dit is een lastig punt, met een dilemma. Finetuning kan contraproductief werken, wat niet gewenst is. Er is een ervaringsbasis die een redelijke grond voor vertrouwen is. Kan dat nog worden gestimuleerd? Wij zouden kunnen overwegen, een verantwoordingsplicht op te nemen in het Bro. Dat zorgt er in ieder geval voor dat duidelijk is dat wij het op de agenda hebben, zonder dat het een verzwaring van de administratieve lasten inhoudt. Het betekent dat je er aandacht aan moet besteden teneinde het zorgvuldig te doen. De Wet ruimtelijke ordening bestaat bij de gratie van enige vorm van maatschappelijke zorgvuldigheid, in de zin dat besturen niet alleen de initiatiefnemers maar ook de zittende bewoners en andere belanghebbenden serieus nemen. Als mevrouw Meindertsma er prijs op stelt, wil ik er in tweede termijn nog wel nader op terugkomen. Het is in ieder geval een punt waarnaar wij heel serieus hebben gekeken. Overigens komt het bij het Besluit ruimtelijke ordening en de invoeringswet nog aan de orde. Hoofdpunt voor ons is dat het niet te fijn en te star geregeld moet worden. Anders ontnemen je namelijk de ruimte om verschillende beslissingen te nemen. Dan creëer je in feite sjabloonbeslissingen. De ruimtelijke ordening is gelukkig geen sjabloon. Een sjabloon ontnemt ook de verantwoordelijkheid voor besturen om na te denken. Het ergste wat de overheid kan overkomen is een stiptheidsactie van ambtenaren. Als er een stiptheidsactie bij de ruimtelijke ordening komt, dan is één ding zeker: dan gebeurt er niet veel meer in Nederland.

Mevrouw Meindertsma en mevrouw Bierman hebben gesproken over de mogelijkheid van bezwaar en beroep. Als je als overheden de burgers, de bedrijven en de maatschappelijke instellingen niet serieus neemt in de ruimtelijke ordening, dan organiseer je verzet en onzekerheid waardoor er vertraging optreedt. Dat is een fenomeen dat wij nog steeds te vaak zien en dat wij moeten proberen te doorbreken.

Mevrouw Meindertsma heeft verder gewezen op het begrip "belanghebbende". Duidelijk is dat het voorliggende wetsvoorstel op dit punt een zekere beperking in zich draagt. Vroeger was iedereen belanghebbende en nu moet iemand in zekere zin een direct belang hebben. In de praktijk moet blijken hoe strak dat wordt toegepast. Als het te strak gebeurt, in de zin dat het bijvoorbeeld geldt binnen een straal van 100 meter, dan is dat niet goed. Het moet zodanig strak gebeuren dat niet het gehele vaderland zich overal mee kan bemoeien maar dat het wel aan de orde is op relevante plaatsen. Dat wordt dus zoeken met elkaar. Het is op voorhand heel moeilijk af te bakenen. Een verstandig bestuur past de schaal aan het soort probleem aan waarmee het te maken heeft en probeert zodoende een opening te creëren.

Winsemius

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Het is zoeken met elkaar, maar jurisprudentie ontstaat mede op grond van wat de wetgever vindt en zegt. Het zou mijns inziens goed zijn als er iets naders zou worden opgenomen over het begrip "belanghebbende". Anders krijgen wij jurisprudentie waarbij naar voren komt dat op anderhalve kilometer van een klein projectje waar een grote schuur wordt gepland men geen belanghebbende is, terwijl men dat wel is wanneer het gaat om bijvoorbeeld een afstand van twee kilometer. Bij projectbesluiten wordt het begrip "belanghebbende" anders gedefinieerd dan bij bestemmingsplannen. Willen wij met de inwoners van ons land echt serieus blijven omgaan op dit punt, dan moeten wij er ruimhartig in zijn.

Minister **Winsemius**: Ik vermoed dat mevrouw Meindertsma suggereert om dit punt mee te nemen bij de discussie over de invoeringswet en het Besluit ruimtelijke ordening en om het begrip niet zozeer te verengen als wel om een handvat te bieden. Dat lijkt mij een verstandige zaak.

De heer Engels heeft gevraagd of de kwalitatieve zorgvuldigheid voldoende gewaarborgd is in het voorliggende wetsvoorstel. Wij denken dat dit het geval is. Een aantal waarborgen zijn ingebakken. Het Rijk en de provincie kunnen ingrijpen in de bestemmingsplannen. Er zijn proactieve en reactieve aanwijzingen, provinciale verordeningen en AMvB's. Dus je kan er een heel eind op sturen. Met name de AMvB's en de provinciale verordeningen maken het mogelijk eisen te stellen ten aanzien van natuurwaarden en andere waarden die van nationaal of provinciaal belang zijn. Daarnaast spelen de sectorvisies een rol. Dus die handvatten zijn er wel degelijk. Met name het middel van de aanwijzing is een stok achter de deur. Zo'n stok heeft echter alleen maar zin als de mensen het gevoel hebben dat die wel degelijk gebruikt zou kunnen gaan worden.

Over de regierol van VROM nog het volgende. Ten tijde dat ik voor het eerst minister werd op VROM was er discussie over de vraag of het niet beter zou zijn ruimtelijke ordening als zodanig op te heffen. Besloten is toen echter om niet over te gaan tot opheffing vanwege het geloof in de ruimtelijke kwaliteitsdoelstellingen. Bij elk voornemen moet eerst worden gekeken naar de ruimtelijke kwaliteitsdoelstellingen en pas daarna naar de andere zaken. Nederland is niet vol, maar wij zitten wel dicht op elkaar, dus is het soms scharrelen met de ruimte. Dat moet dan wel op een verstandige wijze gebeuren. De structuurvisies bieden de ruimtelijke samenhang en bieden een tegenwicht aan het risico van postzegelplannen. De bewindslieden in Den Haag en de gedeputeerden in de provincies moeten dan wel met dat instrumentarium kunnen werken. Niet alle bestuurders zijn echter even goed in het omgaan met dat instrumentarium. Dat is een handicap. Als je er goed mee kan omgaan, is het echter een heel machtig instrumentarium. De heer Van der Lans heeft in dit verband gevraagd of er wat betreft het mobiliteitsbeleid sprake is van een afscheid van de sturing op ruimtelijke ordening. Nee, dat is geen afscheid. Als je het goed doet, zit je er in, maar dát je het doet met de minister van Verkeer en Waterstaat of de minister van Economische Zaken, moge duidelijk zijn. Het instrumentarium is dus goed, maar je moet het wel kunnen en durven gebruiken.

Mevrouw **Slagter-Roukema** (SP): Tijdens de discussie

over de Nota Ruimte werd door uw voorganger nogal de sfeer uitgestraald van: decentraal wat decentraal kan. Uit uw woorden maak ik op dat het toch meer de richting uitgaat van centraal. Zelf meen ik ook dat dit helemaal niet zo slecht is, zeker niet gelet op de verrommeling. Zoals u er echter nader over spreekt, klinkt het mij wel wat al te filosofisch in de oren. U heeft het over vertrouwen et cetera. Mijns inziens moet je echter ook praktisch zijn. Hoe je het ook wendt of keert, er zullen visies komen die toch haaks op elkaar staan. Ik vind hetgeen u op dit punt zegt, toch te gemakkelijk klinken. Maar misschien is het wat calvinistisch van mij om te denken dat het moeilijk moet zijn.

Minister **Winsemius**: Wij moeten het niet moeilijk maken als het makkelijk kan, maar dit is geen makkelijk beleidsterrein. Het is bij uitstek een bestuurlijk beleidsterrein waarop de structuurvisies binnen één bestuurslaag in principe niet haaks op elkaar kunnen staan. Het kan wel zijn dat de visies van twee bestuurslagen haaks op elkaar staan. Dan is altijd de vraag: zetten wij iets in AMvB's of in aanwijzingen of gebruiken wij de verordeningen? Dat zou het dus doorsnijden. Ik probeerde niet te zeggen dat je het anders moet doen dan in de Nota Ruimte staat. De Waddenzee betreft nationaal beleid, rijksbeleid. Dat wordt door provincies en gemeenten mede ingevuld, maar het Rijk doet daar wel degelijk de uitspraak over de ruimtelijke kwaliteit. Bij het Groene Hart is het van hetzelfde laken een pak. Er is dus een serie dingen dat rijksbeleid is, ook op het gebied van de ruimtelijke kwaliteit. Dat betreft dus niet alleen de hoofdinfrastructuur. Als een bewindspersoon geen actie onderneemt om de bestuurders scherp op de bal te houden en de volksvertegenwoordiging staat dat toe, dan kan dat verrommelen. Dat geldt overigens voor elk niveau, dus ook voor de provincie en de gedeputeerde en de gemeente en gemeenteraad. Dat hebben wij geprobeerd. Dat is traditioneel ook zo geweest. Pas op, de verrommeling had op gemeentelijk niveau in zekere zin tegenspel moeten krijgen. Dat wordt nu strakker op dat niveau gelegd. Dan is het wel nog de vraag hoe je het toezicht op toezicht uitoefent. Neem je de lijn van de commissie-Alders, dan kom je uit het op naaste toezicht. Hierop wil ik niet vooruitlopen. Daar komen wij bij de commissie-Oosting op terug. Die vraag speelt natuurlijk wel een rol: wie houdt toezicht, wie houdt de ander scherp? De verrommeling vindt echter primair op gemeentelijk niveau plaats. Het tegenspel moet daar van instrumenten worden voorzien. Als het Rijk dat doet, is de verantwoordelijkheid op dat niveau een stuk minder. Dat past niet bij de structuur van de vroegere WRO of de voorgestelde Wro. Het moet eerst in het bestemmingsplan passen. Gaat dat altijd goed genoeg of mag het hier en daar eens wat scherper op de bal, dan kunnen wij daar een andere keer over praten. Het instrumentarium zit in de wet. De vraag is alleen of wij dat durven te gebruiken. De potentie van het instrumentarium is zelfs steviger in de wet verankerd dan ik aanvankelijk dacht, maar dan moet je de stok achter de deur wel serieus in durven te zetten. Anders is het de vraag hoe wij de drie bestuurslagen kunnen doorbreken als de drie gescheiden plannen haaks op elkaar staan.

De nieuwe voorgestelde wet biedt de mogelijkheid van de tegendruk wel degelijk. In feite vroeg de heer Van der Lans dat ook toen hij mij citeerde. Het is dus geen verslapping, maar je moet er wel mee kunnen omgaan.

Winsemius

Bij de cultuurwijziging speelt wel een rol dat men dat in het goede vaderland anders invult. De heer Van der Lans vraagt of de ruimtelijke ordening daarmee een technocratische opschoning is geworden met vaak tegengestelde belangen. Hij vraagt ook naar de rol van de provincies bij al die zaken. Het is een heel pak. Naar mijn mening is het geen technocratische opschoning. Als het goed gedaan is, speelt de ruimtelijke kwaliteit daarin een strakke rol. Het is wel in zekere mate een opschoning van instrumentarium. Dat het gaat om een verandering van instrumentarium is duidelijk. De provincie speelt daarbij een grote rol. De perifere detailhandel, het nationale landschap en een migratiesaldo van nul kan ik daarbij als voorbeeld geven. Dat zijn zaken die op provinciaal niveau worden ingevuld. Zij spelen daarin een grote rol en worden dus niet weggespoeld. De vraag hoe het met de WGR-plusachtige dingen gaat, is natuurlijk heel interessant. Het ruimtelijkeordeningsinstrumentarium is bij uitstek een instrumentarium dat vraagt om afstemming en samenwerking. Dat betreft niet primair mijn portefeuille, maar er zijn nog een heleboel zaken die nog om een nadere doorgroning vragen. De grondexploitatie is daarbij in bepaalde gebieden inderdaad een essentieel onderdeel, zowel in de stad als op het platteland. Dat hebben wij niet geregeld zoals wij dat zouden kunnen regelen.

De heer Van der Lans heeft ook naar artikel 19 verwezen. Dat moet een vervolg krijgen. Op het projectbesluit ben ik in feite al ingegaan. Er is een hele trits structuurvisies gevolgd door AMvB's of verordeningen, proactieve verordeningen en reactieve aanwijzingen voor het instrumentarium aanwezig.

Mevrouw Bierman neemt aan dat het provinciale belang vooral in het buitengebied een rol speelt en niet in de bebouwde kom, maar dat denk ik niet. Dat is wel bijna een traditie geworden, maar dat is misschien wel eens een heel foute traditie. Zolang wij van een aantal steden geen stadsprovincies maken, moet het Rijk op een aantal plaatsen bij de ruimtelijke aspecten een rol spelen. Nationale belangen kunnen ook een rol spelen in het binnenstedelijk gebied. Ik zeg maar iets, het komt willekeurig in mijn hoofd: het woord "Schiphol" kan misschien vallen. Dat is iets nationaals dat wel degelijk op allerlei plaatsen op bestemmingsplanniveau doorwerkt. Het is niet zo scherp als mevrouw Bierman het voorstelt. Het is traditie wat wij daar zo'n beetje onder verstaan. Die wordt ingevuld. Dat is best lastig, maar daar heb ik het al eerder over gehad.

Ook sprak mevrouw Bierman over het evenwicht tussen de toelatings- en ontwikkelingsplanologie. Zij kon het bijna niet beter hebben uitgedrukt. De ontwikkelingsplanologie is gebaat bij snelheid en is niet totaal afhankelijk van de visie. Er kunnen andere dingen gebeuren. De toelatingsplanologie blijft moeizaam als je het buitengebied of hele delen daarvan niet met redelijk actuele aan elkaar geplakte postzegelachtige dingetjes hebt samengesteld. Dan blijft het ontoegankelijk en kunstmatig. Daarvoor hebben wij nu een verbetering opgenomen, opdat dit proces goed gaat. Dat kost wel een bestuurlijke inspanning. Vroeger was het bestemmingsplan voor het buitengebied ook niet zo vrijblijvend als het was ingevuld. Je zult elkaar bij de les moeten houden. Anders zal dit instrumentarium zichzelf bijten, wat niet de bedoeling is.

Stroperigheid, procedures zijn korter, bestuurlijk overleg: ja, zonder enige twijfel. Je moet er wel voor

oppassen dat die stroperigheid niet vooral door het bestuurlijk overleg is ingegeven. Wij moeten ons daar niet van laten afleiden. De stroperigheid is zelden de procedure die is vastgelegd. Het is hoe bestuurders en hun ambtenaren daarmee omgaan.

Bij de overgangsaspecten gaat het in feite om een keuze. Mevrouw Bierman gaf in dezen een voorbeeld. Als het bestemmingsplan in 2010 is vastgesteld, dan is het tien jaar actueel. Daarna kan het worden verlengd. Of een wijziging die in 2014 plaatsvindt actueel is tot 2024, dus of die teller blijft doorlopen, hangt af van de keuze van de gemeente. Zij kan een gedeeltelijke wijziging aangrijpen om het hele plan te actualiseren. Dan kan het tien jaar doorlopen. Doet zij dat niet en wordt alleen een deel van het bestemmingsplan gewijzigd, dan geldt die tien jaar alleen voor dat deel. De oude tijdstermijn geldt dan dus ook.

Mevrouw Slagter vraagt mij eigenlijk of ik het wel geloof: is het niet te mooi, is het niet te vaag? Ik schreef voor mijzelf bij deze vraag op: ja, maar../mits.. Dan zou een korte samenvatting volgen van al hetgeen ik eerder heb gezegd. Het werkt als je het durft te gebruiken. Daarvoor heb je de kwaliteiten van de bestuurders nodig. Dan moet je de tradities een stukje aanpassen. Het is immers een gebied met heel sterke tradities. Het is een grote verdienste dat wij dit zo in dit land hebben kunnen doen. Het is voor buitenlanders die hier komen kijken een heerlijk wereldwonder. In Amerika heb je de "zoning" en "urban sprawl". Vroeger had ik een kaart van de Benelux. Het groen op de kaart betekende openheid en dergelijke. Het rood stond voor stedelijk. Het oranje was suburbaan. Met één blik op die kaart zag je waarom ruimtelijke ordening goed was. In tegenstelling tot bijvoorbeeld het Groene Hart is de hele driehoek tussen Antwerpen, Gent en Brussel – op dat punt mag ik niet geciteerd worden, maar ik zal het toch maar zeggen – oranje. Dat is klassiek in de ruimtelijke ordening en betekent: op elk kruispunt vier huizen, waarvan één een café is. Dat is buitengewoon gezellig, maar zeer verrommeld. Dat hebben wij hier redelijk weten te voorkomen. Daar betaal je een prijs voor, maar je hebt het land met elkaar toch met iets aardigs weten in te vullen.

Mevrouw **Slagter-Roukema** (SP): U zegt dat het staat of valt met de kwaliteit van bestuurders. Als die kwaliteit niet goed is, heeft de burger daar dus extra last van. Burgers kunnen zich natuurlijk goed organiseren, maar ik zou het prettig vinden als u iets zegt over de bescherming van de burgers tegen bestuurders die niet zo geweldig zijn als u hoopt dat zij zijn.

Minister **Winsemius**: Die waarborgen zitten er nog steeds in. Ik heb geprobeerd om die in het wetsvoorstel aan te geven. Dat geldt zeker voor de fase waarin dingen een bestemmingsplan naderen. Daarvoor is er een serie waarborgen in de vorm van een aantal procedures. De structuurvisie is niet procedurevrij; daar hebben wij het al over gehad. Die waarborgen zitten er dus wel degelijk in, maar in alle eerlijkheid geef ik toe dat een goede bestuurder zonder enige twijfel veruit de beste waarborg is, want hij probeert dit goed in te vullen. Dat is nu eenmaal zo. Met alle respect, ik kan daar weinig aan veranderen. Ik kan het bevorderen door cursussen te organiseren, circulaires rond te sturen en dergelijke, maar een goede bestuurder blijft de beste waarborg.

Winsemius

De heer **Van der Lans** (GroenLinks): Ik zou het geweldig vinden als deze minister ook een wet over goede bestuurders zou kunnen voorstellen.

Minister **Winsemius**: U breekt mij de bek open.

De heer **Van der Lans** (GroenLinks): Dan kunnen wij al die andere wetten afschaffen. U zou mijn zegen hebben, maar dit is natuurlijk geen reële optie. Daarom hebben wij met wetten te maken met voldoende waarborgen voor burgers en voldoende checks en balances. De vraag is of dat evenwicht er voldoende in zit, zodat de wet bestendig is tegen slechte bestuurders.

Minister **Winsemius**: De waarborgen zitten erin. Je hebt terugvalposities en al die dingen, maar dat betekent niet vanzelf dat dit optimaal werkt.

De heer **Van der Lans** (GroenLinks): U had het over het Groene Hart, dat u vergeleek met de driehoek in België tussen Gent, Antwerpen en Brussel. Wij hebben zelf een geschiedenis met het Groene Hart en wij hebben zelf een aantal doelstellingen, maar in de rafelzones van het Groene Hart is het Groene Hart gaan krimpen. Is dat in uw ogen een zwakte van de bestuurders geweest of een systeemfout in de ruimtelijke ordening, waardoor er boven al die gemeenten eigenlijk geen correctiemacht is? Met andere woorden: brengt u dit wetsvoorstel eens terug naar het vraagstuk van verrommeling en het langzamerhand insluipen van die kleine postzegels die met elkaar een vervelend en naargeestig landschap in dit land vormen. Hebben wij dan een goed instrument?

Minister **Winsemius**: Het gaat natuurlijk een beetje ver om het Groene Hart helemaal te bespreken, maar het Groene Hart als casus heeft interessante kanten. Aan de ene kant is er stellig een verrommeling van onderaf, maar aan de andere kant is er ook wel degelijk een visiekant van bovenaf. Wij, hier in Den Haag, zijn betrokken geweest bij besluiten waardoor het Groene Hart steeds een stukje kleiner werd. Op de volgende kaart was er steeds een hoekje afgesneden. Dat is dus van beide kanten gebeurd. Daar wordt het Groene Hart niet echt veel beter van, maar er is zowel aan de ene als aan de andere kant aan gesleuteld.

De heer **Van der Lans** (GroenLinks): Ja, maar volgens de strategie van de voldongen feiten. Wij hebben dat goedgekeurd omdat het gebeurde. Wij hebben de verrommeling dus als het ware steeds gesanctioneerd.

Minister **Winsemius**: Ik mag als gast in uw huis niet zeggen dat dat te gemakkelijk zou zijn, maar dat is wel zo. Als bijvoorbeeld op het punt van de hsl de beleidslijnen van de ruimtelijke ordening, waar brede steun voor was, waren gevolgd, dan was er gebundeld.

De heer **Van der Lans** (GroenLinks): De Bosvariant.

Minister **Winsemius**: Ja, als er één ding niet met de hsl is gebeurd, is dat bijvoorbeeld de Bosvariant. Ook een andere variant, langs Utrecht, had voor de hand gelegen. Dat had makkelijk gekund en dat was vermoedelijk de meest logische variant. Dat hoeven wij niet achteraf te gaan bespreken, maar velen in Den Haag zijn bij dat besluit betrokken geweest en hebben het gesteund. U

kunt wel zeggen dat u daar niet bij was, maar in principe waren "wij in Den Haag" daarbij betrokken. Dat is dus een "top-downbesluit", een besluit van het Rijk, geweest. Zo is er een heel pak geweest. Het heeft mij, tussen ons gezegd, in het Groene Hart altijd verbaasd dat kassen een agrarische bestemming hebben. Je kunt het Groene Hart volbouwen met kassen, maar op elke andere plaats zou een kas vallen onder industrie. Dat is het ook. Het heeft niets met grond te maken, behalve dat de kas erop staat. Wat de tuinbouw gedaan heeft, is hartstikke knap. Er wordt bijvoorbeeld glaswol gemaakt, maar wij hebben gezegd dat dat geen industrie maar een agrarische bestemming is en dat het Groene Hart daarmee vol mag. Daarom is het Groene Hart zo leuk herkenbaar als je op een nevelige avond uit het buitenland komt aanvliegen. Dan zie je dat je weer thuis bent. Dat is het Oranjevoel. Dat is geweldig. Het is een beetje vlekkelig, maar dat hebben wij tegenwoordig ook met het Nederlands elftal. Het is dus te makkelijk om te zeggen dat er sprake is van verrommeling van onderaf. Er zijn hele discussies geweest: willen wij in het Groene Hart de natuur beschermen of willen wij de openheid beschermen? Dat is een interessante vraag. Toen ik in het kabinet zat, was de grens van Schiphol – daarbij bent u betrokken geweest – de fly-over. Daar hebben wij een diepgaande discussie over gevoerd. Als dat de grens is, hebben wij die inmiddels gepasseerd. Het is een interessante discussie. Ik heb het voorrecht dat ik daar twintig jaar bij betrokken ben geweest. Dan zijn er "steekmomenten" waaraan ik u kan herinneren. Dat is leuk, hè?

Mevrouw **Slagter-Roukema** (SP): Als ik u goed heb begrepen, zegt u dat het Groene Hart toch wel een beetje verrommeld is en dat dat zowel van onderaf als van bovenaf komt. Mijn conclusie is dan dat op dat moment, zeker op het punt van de hsl, geen goede coördinatie heeft plaatsgevonden.

Minister **Winsemius**: Nee.

Mevrouw **Slagter-Roukema** (SP): Dat hoor ik dan graag van u, maar hoe gaat het voorliggende wetsvoorstel werken ten opzichte van het huidige Groene Hart? Kunt u ons beloven dat die verrommeling niet verder zal gaan en dat het Groene Hart niet oranje zal worden?

Minister **Winsemius**: Nee, want dat zou je in een structuurvisie moeten zetten. Dit is het instrumentarium. Als je zou zeggen dat de minister van VROM op dit punt de enige minister in Nederland is – nog veel belangrijker dan de minister-president – zou je een sterkere coördinatie kunnen realiseren. Met een Franse minister-president zou je dat kunnen realiseren, want die kan zeggen: dit gebeurt hier niet. Dat is in Nederland echter gelukkig niet zo. Dat betekent dat je een afweging maakt. Dat kan betekenen dat voorgangers – ik trouwens ook, indertijd – het nu en dan afleggen, omdat wij in Nederland ook verder moeten. Dat is legitiem en daar bent u ook bij, want er moet in het vaderland wel iets kunnen gebeuren. Je moet het dus niet op slot gooien, maar kunnen wij de kwaliteit – niet alleen in het Groene Hart, maar ook op andere plaatsen – toch in de gaten houden? Dat is met dit instrument een mogelijkheid, maar het is geen garantie. Dat is beroerd, maar ook wel weer goed.

Winsemius

De **voorzitter**: Zou ik de minister mogen vragen hoeveel tijd hij nog ongeveer nodig denkt te hebben?

Minister **Winsemius**: Ik ben er bijna doorheen.

De **voorzitter**: Dank u wel.

Minister **Winsemius**: Ik moet nog een paar vragen oppakken. De heer Van den Berg vroeg of het wetsvoorstel het juiste antwoord is op de tekortkomingen in de praktijk. In feite ben ik daar al op ingegaan. Er is een goede studie aan voorafgegaan. Dit is volgens ons nu het beste antwoord.

Eén vraag van de heer Van den Berg heeft mij zeer verrast. Hij aarzelde over het afschaffen van de goedkeuring van het bestemmingsplan en hij vroeg of de algemene regels adequaat zijn. In de huidige bestuurlijke verhoudingen kunnen gemeenten en provincies veel meer aan dan vroeger. Vroeger was het toezicht centraal, maar dat is nu veel decentraler geregeld. Je hebt geen goedkeuring achteraf nodig. De kaderstelling van de nationale en de provinciale belangen is een grote verandering. De kaderstelling moet in dat bestemmingsplan worden verwerkt en daar toets je de bouwaanvraag aan. Dat is adequaat. Het is een verdienste van dit systeem dat het bestemmingsplan niet meer goedgekeurd hoeft te worden. Het maakt de verantwoordelijkheid van de gemeentelijke overheid echter groter dan ooit tevoren. De gemeente kon zich er vroeger altijd achter verschuilen als het was goedgekeurd, maar dat is nu niet meer. De gemeente is eindverantwoordelijk.

De heer Van den Berg heeft gevraagd of de sanctie op de termijnoverschrijding bij actualisering van het bestemmingsplan effectief is. De sanctie is gelegen in het vervallen van de mogelijkheid tot het invorderen van leges. Ik heb overigens dezelfde vraag gesteld toen ik hiermee in aanraking kwam. Het kan hoog oplopen, afhankelijk van de grootte van het plan, van tienduizenden euro's tot meer dan 1 mln. bij een groot plan. Daar hebben gemeenten een enorme hekel aan, is mij meegedeeld. Wij nemen dus aan dat dit een vrij pittige prikkel is, die voldoende zal werken.

Een andere belangrijke vraag van de heer Van den Berg was waarom het wetsvoorstel geen waarborgen biedt met betrekking tot de inbreng van de watersysteembeheerder. Dat water een belang heeft en dat er structuurvisies op het water zijn, mag je verwachten. In de huidige Wet op de Ruimtelijke Ordening is dat niet opgenomen, maar wel in het Besluit op de ruimtelijke ordening. In de nieuwe Wro zullen het verplichte overleg met de waterbeheerder en de watertoets weer worden geregeld. De heer Van den Berg wordt dus op zijn wenken bediend.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van de Wet luchtvaart ter implementatie van richtlijn nr. 2003/42/EG inzake melding van voorvallen in de burgerluchtvaart (29977).**

De beraadslaging wordt hervat.

□

Minister **Peijs**: Voorzitter. De aanleiding voor dit debat is een wijziging van de Wet luchtvaart die een op een de Europese richtlijn van incidentmeldingen implementeert. Ik benadruk dat snelle implementatie van de richtlijn geboden is, zodat de stroom meldingen op gang kan komen en verwerkt kan worden. Een andere reden is dat de implementatietermijn al in juli 2005 is overschreden. Er is geen sprake van dat wij de Kamer onder druk zetten; ik meld alleen de feiten. Deze richtlijn heeft veel tijd genomen vanwege de buitengewoon zorgvuldige en gedegen voorbereiding. Het ministerie heeft extra adviezen ingewonnen, die de Kamer ook bij de stukken heeft kunnen vinden. Dat heeft bij elkaar redelijk lang geduurd.

Het hoge niveau van veiligheid in de luchtvaart is bereikt met een goed ontwikkeld systeem, waarbij veiligheidsverbeteringen gebaseerd zijn op het onderzoeken en leren van ongevallen, ernstige incidenten en voorvallen. Het is dus uitermate belangrijk dat dit veiligheidssysteem gevoed blijft worden met meldingen van voorvallen teneinde de veiligheid in de luchtvaart permanent te verbeteren. Om verzekerd te zijn van zo veel mogelijk meldingen, is het belangrijk dat meldingen door personen uit de luchtvaartsector en het onderzoek daarnaar in een veilige, non-punitieve omgeving plaatsvinden. Met deze wetswijziging wordt het medewerkers in de luchtvaartsector verplicht om melding te doen van voorvallen. Dit wordt nauwelijktend in de gaten gehouden door de Inspectie Verkeer en Waterstaat. De inspectie trekt zelf ook aan de bel als zij de indruk heeft dat het niet goed gaat.

Wij voegen overigens niets strafrechtelijks toe aan het wetsvoorstel, zoals de heer Doesburg suggereerde. Op dit ogenblik wordt in de wet een zekere mate van bescherming van de interne onderzoeksgegevens geboden door een extra toetsing vooraf door de rechter-commissaris. Verder voegen wij niets toe. De opmerking van de heer Doesburg moet dus een vergissing zijn. Hij doelde wellicht op artikel 5.3 maar dat bestond al heel lang. Wij voegen dus niets toe; wij hebben de richtlijn een op een omgezet in het wetsvoorstel.

Melders en gemelde gegevens worden beschermd door de aanwijzing aan het Openbaar Ministerie, waarin het terughoudende opsporings- en vervolgingsbeleid is opgenomen. Ik voeg daaraan toe dat niemand vervolging helemaal wil uitsluiten, ook de sector niet. Dan wordt iemand die met een halve fles jenever achter de stuurknuppel gaat zitten ook gevrijwaard. Het vrijwaren van iedere strafvervolging wil niemand, noch wij, noch de Kamer, noch de sector. Ik ben dan ook van mening dat de implementatie van deze richtlijn door de wijziging van de Wet luchtvaart in combinatie met de aanwijzing aan het Openbaar Ministerie een bijdrage zal leveren aan het verbeteren van de veiligheid en het creëren van een goede meldomgeving.

Tijdens de voorbereidingen van de debatten is gebleken dat het vertrouwen tussen partijen, vooral tussen de luchtvaartsector en het Openbaar Ministerie, laag is. Om dat te verbeteren, hebben wij de Tweede Kamer toegezegd dat besprekingen van fictieve casussen opgezet zouden worden. Het ministerie heeft de sector diverse aanbiedingen gedaan, maar tot op heden heeft de sector die kans niet gegrepen, omdat de sector de