

Vergaderjaar 2005–2006

28 916

Nieuwe regels omtrent de ruimtelijke ordening (Wet ruimtelijke ordening)

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 18 augustus 2006

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het voorlopig verslag van de commissie voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening naar aanleiding van het bovenvermelde wetsvoorstel. Ik dank de diverse fracties voor hun bijdragen en verwacht aan deze bijdragen recht te doen met de nu volgende beantwoording.

De leden van de fracties van het CDA, de VVD, D66, de SGP en de ChristenUnie geven aan met belangstelling kennis te nemen van het wetsvoorstel. De leden van de fractie van GroenLinks geven aan dat met gemengde gevoelens te doen.

De leden van de CDA-fractie kunnen zich vinden in de doelstelling van deze wet om te komen tot een heldere afbakening van bevoegdheden en verantwoordelijkheden. De leden van de VVD-fractie onderschrijven het streven ruimtelijke procedures te verkorten en de verhouding tussen de verschillende bestuurslagen te verzakelijken.

De leden van de fractie van D66 stellen vast 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 hebben om die reden niet de behoefte op elk van de verschillende onderdelen bepaalde discussies voort te zetten.

De leden van de fracties van SGP en ChristenUnie oordelen dat de huidige WRO al lang niet meer voldoet mede als gevolg van gebrek aan systematiek. Dat valt die leden met name op bij een vergelijking van de WRO zoals die in 1965 in werking trad, met de uitgedijde en op onderdelen moeilijk toegankelijke WRO van 2000. Daarnaast stellen zij vast dat een grote hoeveelheid jurisprudentie is ontstaan waardoor het werken met de WRO uiterst ingewikkeld is.

Die leden zijn dan ook positief over de fundamentele herziening van de WRO en zij vinden het positief dat het wetsvoorstel is toegesneden op de huidige praktijk. Zij steunen de door het kabinet gehanteerde uitgangspunten; minder regels en vereenvoudigde procedures.

De aan het woord zijnde leden vinden dat de wet de besluitvorming effectiever moet maken door een betere onderlinge afstemming van taken en verantwoordelijkheden tussen rijk, provincie en gemeente. De wet moet enerzijds ontwikkelingen mogelijk maken (van toelatings- naar ontwikkelingsplanologie) en anderzijds rechtsbescherming bieden. De

rechtsbescherming wordt verankerd in het bestemmingsplan; de ontwikkelingsplanologische uitgangspunten en beleidsvisie krijgen hun plaats in de zogenaamde structuurvisie.

Ik ben blij met de breed uitgesproken steun voor de herziening van de WRO, maar constateer dat de leden van de genoemde fracties alsmede de leden van de fracties van de PvdA en de SP in het voorlopig verslag een aantal vragen hebben gesteld ter verheldering van het wetsvoorstel. Met deze memorie van antwoord zal ik trachten de gestelde vragen naar tevredenheid te beantwoorden. Ik heb hierbij zoveel mogelijk de volgorde van de vragen, zoals gesteld in het voorlopig verslag, gevolgd. Op enkele plaatsen ben ik van de lijn afgeweken waar dit voor een logische opbouw van mijn antwoorden dienstig was.

Begrippen

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA, de VVD en de SP vragen verduidelijking van de begrippen «rijksbelang» en «provinciaal belang» en hoe deze in de praktijk zullen c.q. moeten worden gehanteerd. De leden van de fractie van het CDA veronderstellen dat die begrippen leiden tot rechterlijke uitspraken met het risico van verschillende uitkomsten. Dat roept bij die leden de vraag op of hiermee dan nog recht wordt gedaan aan één van de belangrijkste doelstellingen van deze wet, namelijk het versnellen van procedures en het terugdringen van de juridificering. De leden van de PvdA-fractie veronderstellen dat meer duidelijkheid over deze begrippen de snelheid van besluitvorming bevordert.

De vragen van de genoemde fracties hebben betrekking op de bevoegdheden die bestuursorganen van de provincies en het Rijk worden toebedeeld ter zake van het vaststellen van inpassingsplannen, projectbesluiten en algemene regels en het geven van aanwijzingen. Die bevoegdheden kunnen volgens het wetsvoorstel worden ingezet indien provinciale of nationale belangen daartoe nopen.

Ik herken in deze vragen de bijzondere functie die de Eerste Kamer bij de totstandkoming van wetten heeft, waarbij met name de kwaliteit van de wetgeving aan een beoordeling wordt onderworpen. De gestelde vragen raken immers enkele belangrijke beoordelingselementen, namelijk of het wetsvoorstel voldoet aan de basiscriteria van duidelijkheid en rechtszekerheid. Daarnaast raken de vragen ook verhouding tussen de drie overheidslagen in het algemeen en op het terrein van de ruimtelijke ordening in het bijzonder.

Ik onderken in de vraagstelling de opvatting van de Kamer dat in de verhouding tussen burgers en het openbaar bestuur rechtszekerheid van belang is. Dat geldt natuurlijk ook in de verhouding tussen bestuursorganen op de drie bestuurlijke niveaus in ons land. Het waarborgen daarvan is één van de functies van wetgeving. Meer concreet geldt in algemene zin de eis dat een wet zodanige regels stelt over de wijze van optreden van de bestuursorganen dat de burger en de andere bestuursorganen weten wat zij van hen kunnen verwachten¹. In de literatuur wordt daarom naast de legaliteit van bestuursoptreden (kent de wet die bevoegdheid toe) ook de aandacht gevraagd voor de afbakening van de bevoegdheid (de normgebondenheid) en de proceskant bij de inzet van de bevoegdheid. Die inhoudelijke normen kunnen overigens zijn opgenomen in de wet zelf maar kunnen ook voortvloeien uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, en uit de beginselen van onze staats- en rechtsorganisatie.

De kernvraag die ter beoordeling voorligt, is of het wetsvoorstel met de termen «provinciaal belang» en «nationaal belang» een toereikende of voldoende duidelijke norm voor de uitoefening van de desbetreffende

¹ M. Scheltema, De rechtsstaat, in: De rechtsstaat herdacht, Zwolle 1989, p. 16–17.

bevoegdheden geeft en – zo niet – of dat mogelijke tekort wordt gecompenseerd door andere geldende normen of beginselen dan wel door proceswaarborgen die lichtvaardig of willekeurig bevoegdheidsgebruik voorkomen.

Allereerst merk ik op dat in de huidige WRO gelijksoortige normbegrippen worden gehanteerd, zoals «nationaal belang» (artikel 39a) en «boven-gemeentelijke belangen» (artikelen 37 en 40). De huidige WRO gaat op onderdelen nog verder door heel open bevoegdheidsafbakeningen zoals «een juiste uitvoering van het regeringsbeleid». Ook in andere wetten komen deze begrippen voor, zoals de Landinrichtingswet, de Waterschapswet en de Wet milieubeheer. Al die jaren hebben deze begrippen in het algemeen geen aanleiding tot juridische vraagstukken gegeven. Dit kan mede worden verklaard uit het feit dat de bevoegdheden weloverwogen worden aangewend en grote procedurele en procesmatige zorgvuldigheid wordt betracht.

Gevraagd naar een meer inhoudelijke uitleg van het begrip «nationaal belang» zou ik kunnen wijzen op de huidige omschrijving in artikel 39a WRO van een nationaal project. In dat artikel wordt het omschreven als een project met een bovenlokale ruimtelijke dimensie of met bovenlokale ruimtelijke effecten. Dat brengt ons evenwel niet zo heel veel verder. Ik kies daarom liever voor een andere benadering.

Sinds de vorming van onze huidige gedecentraliseerde eenheidsstaat zijn we in Nederland in staat geweest om telkens af te wegen of iets een onderwerp van gemeentelijke zorg is dan wel of de provincie of het Rijk die zorg aan zich moeten trekken. En terugkijkend over de afgelopen 150 jaar moeten we vaststellen dat afhankelijk van het tijdsgewricht de inhoud van begrippen telkens aan verandering onderhevig is geweest.

Het zijn politieke, sociaal-economische en maatschappelijke opvattingen die op enig moment bepalen of de behartiging van een bepaalde waarde, een bepaald belang op het gemeentelijke, provinciale of rijksniveau dient te geschieden of op welk van die drie niveaus een maatschappelijke opgave het meest adequaat kan of moet worden aangepakt.

Een belangrijk ordeningsbeginsel in de moderne rechtsstaat is dat maatschappelijke belangen in eerste instantie op het meest nabije niveau worden behartigd, totdat is vastgesteld dat een adequate belangenbehartiging op dat schaalniveau niet langer verantwoord is omdat de belangen het lokale niveau overstijgen en een effectieve en evenwichtige afweging van de betrokken openbare belangen alleen op een hoger bestuurlijk schaalniveau kan plaatsvinden. En dat beginsel geldt ook op het terrein van de ruimtelijke ordening. In de Nota Ruimte is dit kernachtig verwoord met «decentraal wat kan, centraal wat moet». In de ruimtelijke bestuurstraditie, opgebouwd tijdens de afgelopen decennia, hebben de drie overheidsniveaus vanuit dit beginsel beleid gevoerd. De vele streekplannen van de afgelopen decennia laten zien dat de provinciale besturen naar regio en tijd heel goed in staat zijn geweest om vanuit het algemene begrip «provinciaal belang» aan te geven voor welke vraagstukken de afzonderlijke provincies zich verantwoordelijk achtten en, afhankelijk van «de gewichten» in de planteksten, aan te geven welke beleidsinstrumenten zij inzetten ter behartiging of ter borging van de daarbij betrokken belangen. Daarbij kan het gaan om regionale bedrijfsterreinen, grote woningbouwlocaties, infrastructuur, natuur- en landschappen of regionale milieuvoorzieningen, zoals stortplaatsen, vuilverbrandingsovens en rioolwaterzuiverings-installaties. Ik ga ervan uit dat provinciale staten onder vigeur van de nieuwe Wro op diezelfde lijn zullen doorgaan.

Voor wat betreft de invulling van het begrip «nationaal belang» denk ik aan de ruimtelijke hoofdstructuur zoals de EHS of mainports.

Overigens is het van belang te onderkennen, dat we in formele zin in Nederland één overheid kennen, in weerwil van het spraakgebruik waarbij

termen als «andere overheden» worden gehanteerd. Die ene overheid is territoriaal gelaagd. Voor veel vraagstukken is het ook volstrekt onmogelijk om verantwoordelijkheden exclusief toe te delen naar één overheidsniveau. Denk als voorbeeld aan het energiebeleid of het waterkwantiteitsbeleid. De maatschappelijke taken die de verschillende overheidsniveaus op die twee genoemde terreinen hebben zijn dikwijls complementair. Ik vind het van belang dit te onderkennen omdat in de door de leden gestelde vragen de mogelijke opvatting doorschemert dat indien een vraagstuk tot een provinciaal of nationaal belang wordt verklaard, de behartiging daarvan een exclusief karakter zou hebben, dus met uitsluiting van de inzet van bevoegdheden op een lager overheidsniveau. Niets is minder waar. De windmolenconvenanten tonen juist aan hoe evenwichtig met de territoriale verantwoordelijkheden wordt omgegaan, hoe territoriale bevoegdheden op de drie niveaus worden ingezet om het gezamenlijke doel te verwezenlijken en op welke wijze en voor welke onderdelen de bestuursorganen zich verantwoordelijk achten om bijdragen te leveren aan het doelbereik.

Bij de totstandkoming van het wetsvoorstel is overwogen of de gehanteerde begrippen nader gespecificeerd konden worden. Vastgesteld moest worden dat dit alleen kon geschieden door abstracte omschrijvingen met een zekere openheid. Een dergelijke verfijning leidde tot een cumulatie van subnormen die op het punt van rechtszekerheid geen toegevoegde waarde zouden hebben, wel de wet zouden compliceren en zouden kunnen leiden tot juridische discussies over de juiste interpretatie en dus mogelijk meer rechtsprocedures. Voor mij was dat voldoende reden om van die verfijning af te zien.

Ik heb daarbij tevens geoordeeld dat de mogelijke nadelen van de abstractheid van de begrippen «nationaal belang» en «provinciaal belang» worden gemitigeerd door de normerende functie van het geschreven en ongeschreven bestuursrecht. Ik denk daarbij aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaraan het bestuur onderhevig is, met name aan het zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel. Verder biedt het wetsvoorstel additionele procedurele waarborgen. Of een onderwerp van zorg door de provincie of het Rijk wordt opgepakt en of de Wro-bevoegdheden zullen worden ingezet, is volgens het wetsvoorstel in eerste en laatste instantie een besluit dat door het desbetreffende democratisch gekozen overheidsorgaan wordt vastgesteld, of waarop dat orgaan een democratische controle uitoefent. Bovendien zijn de desbetreffende bevoegdheden niet in te zetten dan nadat gevolg is gegeven aan overlegverplichtingen.

Het genoemde beginsel van zorgvuldigheid is verder geconcretiseerd in de Code Interbestuurlijke Verhoudingen. Verder wijs ik ook op de interbestuurlijke afspraken «Nota Ruimte: ieder zijn rol» van december 2005, die ook aan Uw Kamer zijn toegezonden¹. Anders dan de leden van de CDA-fractie verwacht ik daarom niet dat de begrippen als zodanig zullen leiden tot een verdere juridisering van de interbestuurlijke verhoudingen of dat de aanwending van een der genoemde bevoegdheden tot veelvuldige rechterlijke procedures zullen leiden. In antwoord op de desbetreffende vraag van de leden van de VVD-fractie blijft het mogelijk dat een gemeente een rechterlijk oordeel kan vragen over de juiste toepassing van de bevoegdheid tot het geven van een aanwijzing indien naar haar oordeel geen sprake is van een provinciaal of nationaal belang.

Als de vragen van de aan het woord zijnde leden hun oorsprong vinden in de vrees dat de bevoegdheden tot een ongenormeerd instrument van beleid (ver)worden, dat uitsluitend op effectiviteit en efficiency wordt beoordeeld, hoop ik met het bovenstaande die vrees te hebben weggenomen.

Alle genoemde inhoudelijke en procedurele waarborgen nemen overigens

¹ Bijlage bij Kamerstuk 29 435, nr. 158.

niet weg dat de attributie van de genoemde bevoegdheden volwaardig is. Ik bedoel daarmee dat niet kan worden gesteld dat het gebruik van de bedoelde bevoegdheden alleen als een ultimatum remedium kan worden gezien. Dat is overigens ook niet het geval onder de huidige WRO, hetgeen de leden van de SP-fractie suggereren waar zij stellen dat de desbetreffende bevoegdheden alleen zouden kunnen worden ingezet «in tijden van rampen of oorlogen». Ik merk op dat het wetsvoorstel hiermee de lijn voortzet die in 1994 is ingezet met de invoering van de Tracéwet en van de rijksprojectenprocedure in 2003 waarbij de mogelijkheid voor het Rijk is gecreëerd om voor projecten van nationaal belang besluiten te nemen die rechtstreeks ingrijpen in het gemeentelijke bestemmingsplan. Het wetsvoorstel sluit op dat punt geheel aan bij het advies van de Gemengde Commissie Bestuurlijke Coördinatie onder leiding van Frank de Grave, getiteld «Je gaat erover of niet» van juni 2005. Kernachtig samengevat: als de overheid wat doet, moet ze zichtbaar goed doen: één bestuurder of bestuurslaag wordt aangewezen om verantwoordelijkheid te dragen voor het oplossen van het maatschappelijk probleem (aanbeveling 2). Die bestuurder of bestuurslaag moet ook voldoende doorzetting-smacht (in de besluitvorming) en uitvoeringsmacht (in beleidsuitvoering) krijgen om adequaat te kunnen handelen (aanbeveling 3). Samenwerken moet bevorderd worden (aanbeveling 4) en er moet ingegrepen worden als het niet werkt (aanbeveling 5).¹

In de lijn van de vraag van de leden van de SP-fractie ligt het voor de hand dat in de rijks- of provinciale structuurvisie wordt verwoord welke ruimtelijke kwesties van nationaal dan wel provinciaal belang worden geoordeeld en op welke wijze het Rijk of de desbetreffende provincie de verantwoordelijkheid daarvoor wil effectueren.

Ik hoop hiermee de vragen van de aan het woord zijnde leden naar tevredenheid te hebben beantwoord.

In de paragraaf «begrippen» hebben de leden van de fracties van GroenLinks en van de SP vragen gesteld over het begrip «basiskwaliteit». Zo verwachten de leden van de fractie van de SP dat de invulling van de basiskwaliteit per gemeente en per provincie kan gaan verschillen. De leden van de fractie van GroenLinks achten het voor de ruimtelijke ordeningspraktijk van belang dat het begrip «basiskwaliteit» nader geoperationaliseerd en geconcretiseerd wordt tot een minimaal toetsingskader voor ingrepen in de ruimtelijke ordening. Zij vragen hoe en door welke bestuurlijke organen met behulp van deze regels het begrip basiskwaliteit handen en voeten moet krijgen. Die leden vragen voorts naar de relatie tussen de Nota Ruimte en de nieuwe Wro met betrekking tot het begrip basiskwaliteit. Zij willen weten of het wenselijk is dat de verantwoordelijke bestuursorganen zich in hun structuurvisies vastleggen op een precieze operationalisatie van dat begrip. Ook vragen zij naar een mogelijke relatie tussen de welstandsnota's die de gemeenten inmiddels hebben gemaakt en de invulling van het begrip basiskwaliteit. Zowel de leden van de GroenLinks-fractie als die van de SP verwachten dat onduidelijke invullingen van het begrip basiskwaliteit zullen leiden tot een ongewenste juridificering van de r.o.-praktijk. De fractie van GroenLinks wijst daarbij op het pamflet «Een nota ruimte met nieuwe vergezichten» waarin die vrees is verwoord. De oorzaak daarvan zou zijn dat de nieuwe Wro zich richt op het proces en als zodanig zelf een schraal toetsingskader biedt met als gevolg dat de rechter daar invulling aan zal moeten geven.

Hoewel het begrip «basiskwaliteit» als zodanig niet voorkomt in het wetsvoorstel Wro, beantwoord ik graag de door genoemde fractieleden gestelde vragen hierover.

Er kan onderscheid worden gemaakt tussen wettelijke basiskwaliteit en niet-wettelijke basiskwaliteit. Wettelijke basiskwaliteit is de (minimale) kwaliteit van een bepaald gebied, waaraan met toepassing van internatio-

¹ Zie Tweede Kamer, 2004–2005, 29 362, nr. 49.

nale en nationale wet- en regelgeving op een bepaald moment moet worden voldaan. Bij ruimtelijke besluitvorming zal, afhankelijk van het karakter van de desbetreffende componenten, met die kwaliteitseisen rekening moeten worden gehouden, dan wel zullen deze in acht genomen moeten worden.

Voorbeelden van dergelijke normen zijn wettelijke veiligheidsnormen of geluidsnormen.

De niet-wettelijke basiskwaliteit kan omschreven worden als een set van beleidsmatige (ruimtelijke) kwantitatieve of kwalitatieve waarden met behulp waarvan de kwaliteit tot uitdrukking wordt gebracht, waaraan een bepaald gebied op een bepaald moment moet voldoen. De niet-wettelijke basiskwaliteit is per gebied, per plek, anders. Deze kwaliteit kan alleen van onderop vanuit het gebied zelf gedefinieerd worden langs de eigen democratische lijnen van gemeenteraden en provinciale staten. Per gebied, per plek, zullen en kunnen de ambities verschillend zijn. Het ligt mijns inziens voor de hand dat de kwalitatieve ruimtelijke ambities door provincies en gemeenten worden vastgelegd in de structuurvisies voor de betrokken gebieden. De aldus vastgelegde beleidsmatige kwaliteitswaarden vormen dan het toetsingskader voor ruimtelijke besluiten, zoals bestemmingsplannen en projectbesluiten. Ook op rijksniveau kunnen dergelijke kwaliteitsambities worden geformuleerd. Zo bevat de Nota Ruimte bepaalde niet-wettelijke randvoorwaarden, bijvoorbeeld voor de mogelijkheden voor bouwen in het buitengebied. Provincies hebben zich eraan gebonden met inachtneming van die randvoorwaarden zelf een beleidskader te ontwikkelen.

Wanneer beleidsmatige kwaliteitswaarden worden opgenomen in algemene regels, gesteld krachtens de Wro, worden deze opgewaardeerd tot elementen van de wettelijke basiskwaliteit.

De «vertaling» van de basiskwaliteit is uiteindelijk het bestemmingsplan of – als het gebied aan de basiskwaliteit voldoet – ook de beheersverordening. Alsdan is de uiteindelijke invulling van het begrip basiskwaliteit voor een ieder duidelijk. De gemeente dient bij de ruimtelijke onderbouwing van het plan aan te geven of rekening is gehouden met de rijks- en provinciale kaders voor basiskwaliteit. Onderdelen van de gemeentelijke welstandsnota kunnen een concrete vertaling vinden bij de invulling door de gemeente van het begrip basiskwaliteit voor zover zij ruimtelijk relevant zijn, bijvoorbeeld waar zij betrekking hebben op de afmetingen van bouwwerken.

Op grond van het bovenstaande deel ik niet de verwachting van de auteurs van het pamflet «Een nota ruimte met nieuwe vergezichten» dat de invulling van het begrip basiskwaliteit zal leiden tot juridisering van de ruimtelijke ordeningspraktijk. Ik verwijs korthedshalve ook naar mijn brief van 9 juni 2006 aan Uw Kamer, waarbij ik uitvoering gaf aan mijn toezegging, gedaan bij de behandeling van de Nota Ruimte door de Eerste Kamer op 17 januari 2006¹.

In de paragraaf «Begrippen» constateren de leden van de fractie van GroenLinks dat de formulering «goede ruimtelijke onderbouwing» in artikel 3.8b, tweede lid, van het wetsvoorstel is overgenomen uit de huidige WRO. Zij willen graag een inzicht in de omvang en het gebruik van dit artikel. Tevens vragen zij of ik een nadere operationalisering van dit begrip kan geven. Voorts vragen zij of inmiddels ook welstandscriteria tot standaardonderdeel van een goede ruimtelijke onderbouwing behoren.

Het begrip «goede ruimtelijke onderbouwing», zoals opgenomen in de huidige WRO, heeft in de afgelopen jaren een invulling gekregen in de praktijk en in de jurisprudentie. Uit de jurisprudentie blijkt dat onder «een goede ruimtelijke onderbouwing» bij voorkeur een gemeentelijk of intergemeentelijk structuurplan wordt verstaan. Als een dergelijk plan niet

¹ Kamerstukken I 2005/06, 29 435, E.

aanwezig is, moet het besluitnemende bestuursorgaan in ieder geval ingaan op de relatie met het geldende bestemmingsplan of moet het motiveren waarom het te realiseren project past binnen de toekomstige bestemming van het betrokken gebied¹. Uit het systeem van de WRO – de Wro brengt hierin geen verandering – en de Woningwet kan worden afgeleid dat welstandscriteria geen onderdeel kunnen zijn van een bestemmingsplan en slechts deel kunnen uitmaken van «een goede ruimtelijke onderbouwing» voor zover zij een vertaling hebben gekregen in bestemmingsplan-voorschriften.

De eis van een «goede ruimtelijke onderbouwing» stelt de nieuwe Wro aan een projectbesluit. Een projectbesluit kan worden genomen met als doel vooruitlopend op de aanpassing van het bestemmingsplan of de beheersverordening een bouwvergunning te verlenen voor een bouwwerk dat strijdt met dat plan of die verordening. Het bevoegd gezag kan er echter ook voor kiezen direct het bestemmingsplan of de beheersverordening aan te passen. Omdat de regeling van het projectbesluit nieuw is, kan ik nog geen uitspraken doen omtrent het gebruik hiervan. De regeling van het projectbesluit is destijds mede op verzoek van de ruimtelijke ordeningspraktijk bij nota van wijziging in het wetsvoorstel opgenomen en voorziet dus in een behoefte vanuit de praktijk. Na evaluatie van de nieuwe Wro zal ik hierover meer duidelijkheid kunnen verschaffen. De leden van de fractie van GroenLinks vragen mij verder een reactie te geven op de stelling in het voornoemde pamflet dat de Nota Ruimte de toelatingsplanologie lijkt te ontkennen en de nieuwe Wro ontwikkelingsplanologie lijkt te ontkennen. Zij zijn benieuwd welke onderdelen/instrumenten van de nieuwe Wro bijdragen aan het realiseren van de doelstellingen van ontwikkelingsplanologie.

De stelling dat de nieuwe Wro ontwikkelingsplanologie lijkt te ontkennen onderschrijf ik niet. De structuurvisie biedt als strategisch beleidsdocument de mogelijkheid tot een flexibele, interactieve en ontwikkelingsgerichte planvorming met alle bij het gebied betrokken partijen. Aan de structuurvisie kan bovendien een uitvoeringsprogramma worden gekoppeld. Ook de nieuwe toedeling van verantwoordelijkheden en de daaraan gekoppelde bevoegdheden, zoals het nemen van projectbesluiten, geven gemeente, provincie en Rijk extra mogelijkheden om ontwikkelingsprojecten in uitvoering te nemen. In geval provincie of Rijk zichzelf verantwoordelijk achten voor de regie en de uitvoering, kunnen provinciale staten of de minister zelf direct de nodige besluiten nemen om het ontwikkelingsproject mogelijk te maken, zoals het vaststellen van inpassingsplannen. Bovendien kunnen zij daarbij de uitvoeringsbesluiten (vergunningen e.d.) in eigen hand nemen. Met de in het wetsvoorstel opgenomen coördinatie-regeling kunnen de procedures voor en het nemen van besluiten die nodig zijn voor de verwezenlijking van een project zoveel mogelijk gelijktijdig en gecoördineerd plaatsvinden. De sterke vereenvoudiging van besluitvormingsprocedures en de verkorting van de proceduretermijnen tenslotte faciliteren de ontwikkelingsplanologie eveneens.

Nader advies Raad van State

De leden van de CDA-fractie vragen of het feit dat op het voorliggende wetsvoorstel vier nota's van wijziging zijn uitgebracht niet aanleiding is om een nader advies van de Raad van State te vragen. Ook de leden van de fractie van de PvdA vragen of de regering heeft overwogen om de Raad van State opnieuw advies te vragen naar aanleiding van de scherpe koerswijziging van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie en de soms ingrijpende wijzigingsvoorstellen. Zij zijn benieuwd welke argumenten de doorslag hebben gegeven dat niet te doen.

¹ ABRvS 23 maart 2005, 200405671/1.

De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel bevat in het voorwoord een beknopte beschrijving van de kernnoties en ambities, waarna in de paragrafen 2.3 en 2.4 van die toelichting enkele belangrijke beginselen staan uitgewerkt. Puntsgewijs kunnen als belangrijkste elementen van het wetsvoorstel worden genoemd:

- een scheiding van beleid en normstelling;
- een evenwichtige toedeling van bevoegdheden: elke bestuurslaag is verantwoordelijk voor het ruimtelijk beleid op het eigen niveau en krijgt toereikende bevoegdheden om dat beleid uit te voeren;
- een versterking van de ruimtelijk samenhangende besluitvorming en het ruimtelijk ontwikkelingsbeleid, waarbij het instrumentarium ook ontwikkelings- en uitvoeringsgericht is;
- kaderstelling van rijk en provincie geschiedt zoveel mogelijk vooraf;
- eenvoudige, snellere en efficiëntere procedures en rechtsbescherming.

Ik heb geconstateerd dat de Tweede Kamer een brede steun heeft uitgesproken voor de uitgangspunten en de kernelementen van het wetsvoorstel. Deze zijn tijdens de behandeling dan ook niet gewijzigd.

In het oorspronkelijke wetsvoorstel waren als planvormen en besluiten opgenomen: de structuurvisie als strategisch beleidsdocument, de algemene regels en de aanwijzing voor de kaderstelling, het bestemmingsplan als juridisch bindende bestemmingsregeling en de coördinatieregeling voor de uitvoering van projecten.

In de loop van de behandeling van het wetsvoorstel door de Tweede Kamer zijn door middel van nota's van wijziging en amendementen daar nog aan toegevoegd: het projectbesluit als voorloper van wijziging van het bestemmingsplan, de reactieve aanwijzing als variant van de aanwijzing, en de beheersverordening als mogelijke bestemmingsregeling in de plaats van het bestemmingsplan. Andere wijzigingen in het wetsvoorstel zijn onder andere geweest: de verplichting tot het maken van een structuurvisie en de wettelijke betrokkenheid van de Tweede Kamer bij structuurvisies van het rijk, de mogelijkheid tot verlenging van het bestemmingsplan en de wijziging van de benaming van het rijksbestemmingsplan en het provinciale bestemmingsplan in rijks- respectievelijk provinciaal inpassingsplan.

Bij al deze wijzigingen heb ik telkens de afweging gemaakt of zij afbreuk deden aan de uitgangspunten en het stelsel van het wetsvoorstel. Bij de afweging van elke afzonderlijke wijziging en van het totaal heb ik niet anders kunnen concluderen dan dat dit niet het geval was. Ik heb zelfs geconstateerd dat sommige wijzigingen uitgangspunten van het wetsvoorstel juist extra ondersteunden. Het projectbesluit, de beheersverordening en de mogelijkheid tot verlenging van het bestemmingsplan bijvoorbeeld, zijn extra mogelijkheden voor gemeente, provincie en Rijk om hun beleid succesvol en snel te effectueren. De reactieve aanwijzing biedt provincie en rijk de mogelijkheid effectief en snel in te grijpen in de procedure van het gemeentelijke bestemmingsplan indien dat uit provinciaal of nationaal belang noodzakelijk is zonder de gemeentelijke besluitvorming geheel aan zich te trekken.

Voor wat betreft de regeling van het projectbesluit kan ik nog opmerken dat deze grotendeels is geënt op het advies van de Raad van State. De Raad van State adviseerde al voor indiening van het wetsvoorstel bij de Staten-Generaal het ontbreken van een projectprocedure uit een oogpunt van effectiviteit van besluitvorming nader te bezien, onder andere vanwege de naar de mening van de Raad weliswaar vereenvoudigde maar toch nog naar verhouding vrij zware bestemmingsplanprocedure. Als zodanig ben ik van oordeel dat daarover niet opnieuw advies nodig was.

Daarmee heb ik tevens geantwoord op de desbetreffende vraag van de leden van de D66-fractie. Ik ben van mening dat het thans voorliggende wetsvoorstel nog hetzelfde karakter draagt als het oorspronkelijke. Ik beoordeel de beoogde wet als modern en consistent en zie deze nog

steeds als een substantiële systeemverandering. Om deze redenen heb ik het niet noodzakelijk geacht opnieuw advies te vragen aan de Raad van State.

De leden van de CDA-fractie vragen verder naar mijn visie op het artikel over het wetsvoorstel in de Gemeentestem van december 2005, waarin naast opmerkingen over de karakterverandering van het wetsvoorstel – waarop ik hierboven mijn visie heb verwoord – wordt ingegaan op het veranderende begrippenapparaat dat aanleiding kan geven tot veel rechtsonzekerheid en jurisprudentie, en het in het meinummer 2006 van Bouwrecht gepubliceerde artikel over de Wro.

Onder 2.1 van eerstgenoemd artikel wordt de vraag gesteld, waarom het wetsvoorstel niet voorziet in uitsluiting van een bezwaarschriften-procedure bij de reactieve aanwijzing.

Bij de voorbereiding van de reactieve aanwijzing is afdeling 3.4 van de Awb niet van toepassing. Een bezwaarschriftenprocedure zal derhalve moeten worden gevolgd, tenzij partijen daarvan afzien. Dit betekent dat onder omstandigheden tegen een reactief aanwijzingsbesluit een aan het beroep tegen dit besluit voorafgaande bezwaarschriften-procedure wordt gevolgd, terwijl tegen het bestemmingsplan zelf, met uitzondering van het gedeelte waarop de aanwijzing is gericht, rechtstreeks beroep wordt ingesteld. Het zijn mijns inziens dan ook twee afzonderlijke zaken met een eigen afwegingskader. Ik zal echter in het kader van de Invoeringswet nog nader bezien in hoeverre dit tot een procestechnische complicatie leidt, die moet worden gladgestreken.

Onder 2.2 van eerstgenoemd artikel stelt genoemde auteur dat de tekst van de vierde nota van wijziging op het punt van doorbreking van de aanhoudingsplicht, in tegenstelling tot de toelichting hierop, alleen een doorbreking bij een beschermd stads- en dorpsgezicht kent en geen algemene doorbreking. Bij het voorbereiden van het voorstel voor de Invoeringswet is mij dit ook opgevallen; de tekst van de het onderhavige wetsvoorstel Wro wordt daarbij op dit punt gecorrigeerd.

Onder 3. wordt opgemerkt dat bij de regeling van de aanlegvergunning de noodzakelijkheidseis, die wel in de huidige WRO is opgenomen, niet in de nieuwe Wro-tekst is teruggekeerd. Dit klopt. Dit is mijns inziens ook niet nodig. De regeling van de aanlegvergunning in artikel 3.3 valt immers binnen de reikwijdte van het in artikel 3.1 algemeen gestelde uitgangspunt dat ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening de bestemming van de in het plan begrepen grond wordt aangewezen en met het oog op die bestemming regels worden gegeven. In de woorden «ten behoeve van» zit het noodzaakscriterium besloten dat in artikel 10 van de huidige WRO is opgenomen¹.

Onder ditzelfde punt wordt de waarde van de bij derde nota van wijziging met het projectbesluit aangevulde weigeringsgrond betwijfeld. Erkend kan worden dat de situatie zich naar verwachting in de praktijk niet vaak zal voordoen. Wetgeving moet zich echter ook richten op situaties die zich kunnen voordoen. Ik denk hierbij met name aan het geval dat een aanlegvergunning wordt gevraagd met het oog op het frustreren van een onwelgevallig projectbesluit. Ik ben dan ook van mening dat de bepaling uit een oogpunt van wetgevingskwaliteit niet overbodig is.

In het artikel in Bouwrecht worden de aanvaarde amendementen en moties besproken. Naar aanleiding van het commentaar op de reikwijdte van de beheersverordening merk ik op dat de indiener van het amendement destijds heeft gesproken van gebieden, waarin de status quo wordt gehandhaafd; bestemmingen wijzigen niet. De bewoners van zo'n gebied komen niet voor verrassingen te staan bij het vaststellen van de beheersverordening: alles blijft zoals het was! Vanuit dit uitgangspunt is het afzien van een (uniforme openbare) voorbereidingsprocedure verklaarbaar.

¹ Zie ook: de memorie van toelichting terzake, Kamerstukken II 2002/03, nr. 3, p. 93.

Uit haar aard staat tegen de beheersverordening ingevolge artikel 8.2 van de Awb geen beroep open.

De toepassing van de beheersverordening in de praktijk zal uiteraard, net als alle andere instrumenten van de Wro, nauwlettend worden gemonitord en geëvalueerd.

Vervolgens wordt de beroepsmogelijkheid besproken tegen een aanwijzing. Het moet hierbij gaan om een aanwijzing voor een concrete locatie, waar niet van kan worden afgeweken, waardoor een belanghebbende rechtstreeks in zijn belang wordt getroffen. Een aanwijzing waarbij de betrokken gemeente nog een eigen afwegingskader heeft, is onvoldoende concreet bepaald. In het artikel wordt als voorbeeld genoemd een aanwijzing inhoudende dat een gemeente geen nieuwe bedrijfsterreinen mag ontwikkelen. Mijns inziens is hierbij geen sprake van enige beleidsvrijheid voor de gemeente en is de locatie «het gemeentelijk grondgebied» genoegzaam concreet bepaald. Als een ondernemer hierdoor rechtstreeks in zijn belang wordt getroffen kan hij naar mijn mening die aanwijzing aan de rechter ter toetsing voorleggen. Als een dergelijke aanwijzing is gegeven als een reactieve aanwijzing staat hiertegen eerst een bezwaarschriftprocedure open. De reactieve aanwijzing kent immers niet de uniforme openbare voorbereidingsprocedure. Is de aanwijzing echter proactief gegeven dan is ingevolge de artikelen 4.2, vierde lid, en 4.4, vierde lid, voorzien in een voorbereidingsprocedure met toepassing van afdeling 3.4 van de Awb. De omissie die in het artikel wordt gesignaleerd in artikel 8.2, tweede lid, wordt bij het voorstel voor de Invoeringswet, dat thans bij de Raad van State ligt om advies, gecorrigeerd.

Vervolgens wordt gewezen op een procestechnische complicatie, die zou kunnen ontstaan als een beroep tegen een concrete aanwijzing ingevolge artikel 8.2, onder f, nog aanhangig is en intussen het bestemmingsplan waarop de aanwijzing is gericht, moet worden aangepast. Hiertegen kunnen dan ingevolge artikel 8.2, tweede lid, in beroep geen gronden worden aangevoerd die betrekking hebben op de aanwijzing. Ik zie dit procestechnische probleem niet. Oogmerk van artikel 8.2, tweede lid, is het voorkomen van herhalingen in beroepsprocedures.

Ik kan mij wel voorstellen dat de gemeente graag eerst de uitkomst van het beroep wil afwachten voordat het aan de concrete aanwijzing aangepaste bestemmingsplan in procedure wordt gebracht. Ik verwacht echter dat dit in de praktijk een oplossing zal vinden, bijvoorbeeld door gedeputeerde staten te verzoeken de termijn die is bepaald te verlengen tot de uitpraak op het beroep tegen de aanwijzing bekend is.

Wat de opmerkingen over de weigering een bestemmingsplan vast te stellen betreft, stel ik voorop dat de huidige WRO hiertegen geen bezwaren- en beroepsprocedure kent. De nieuwe Wro voorziet hierin wel. De weigering om een bestemmingsplan vast te stellen gaat niet gepaard met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure. Dit betekent inderdaad dat indien tegen die weigering beroep wordt ingesteld hieraan een bezwaarschriftprocedure voorafgaat. Deze keuze is bewust gemaakt om niet elke weigering, hoe duidelijk of vanzelfsprekend ook, gepaard te doen gaan met de u.o.v.. Zij is vergelijkbaar met de weigering van een vrijstelling ingevolge artikel 19a, derde lid, van de huidige WRO.

Onder punt 5 wordt de vraag opgeworpen wat de gevolgen zijn voor de vaststelling of verwezenlijking van een structuurvisie indien de minister naar het oordeel van de Staten-Generaal niet of onvoldoende gevolgen aan de beraadslagingen verbindt. Ik ben van mening dat hierbij de normale gang van zaken in de parlementaire omgangsvormen behoort te worden gevolgd; een minister die de uitdrukkelijke wens van de Staten-Generaal negeert moet over een heel goede argumenten beschikken om de Staten-Generaal alsnog te overtuigen, waarom hij anders handelt. Zo niet dan heeft hij een probleem.

In de structuurvisie wordt ingegaan op de wijze waarop de betrokken minister zich voorstelt de voorgenomen ontwikkeling van in de structuur-

visie betrokken gebied of aspecten te doen verwezenlijken. In deze memorie heb ik terzake een aantal mogelijkheden genoemd waaruit dit voornemen tot het doen verwezenlijken kan blijken; ik verwijs hiervoor naar de passage in de tweede alinea onder «Verhouding tussen bestuurslagen».

Op de consequenties van op de nieuwe Wro voor de WGR-plusregio's ben ik elders in deze memorie uitvoerig ingegaan. Ik volsta hier met een verwijzing daarnaar.

Ten slotte wat de motie Verdaas en van Bochove op stuk nr. 30 betreft terzake van integratie van sectorwetgeving in de nieuwe Wro: ik ben voornemens hiernaar een onderzoek te laten instellen.

Regierol Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

Onder verwijzing naar de gedachtewisseling met de Tweede Kamer is het de leden van de D66-fractie duidelijk dat de Minister van VROM eerstverantwoordelijke is voor de regie, met name in het kader van de ontwikkeling van een structuurvisie of bestemmingsplan op rijksniveau. Toch menen zij dat een moeilijkheid zich voordoet in de verhouding met de medeverantwoordelijkheid van de sectorale ministers. Zij achten een actieve en vroegtijdige rol van de Minister van VROM in de regie op het proces en de inhoud van het nationale ruimtelijk beleid van grote waarde, niet alleen vanuit een oogpunt van slagvaardig bestuur maar ook vanuit een oogpunt van parlementaire controle. Deze leden stellen vast dat ons staatsrechtelijk stelsel niet de mogelijkheid kent van ministeriële competenties op coördinerend gebied die afdwingbaar c.q. doorzetbaar zijn ten opzichte van sectorale ministers, waardoor deze primair verantwoordelijk blijven voor de onder hen ressorterende onderdelen in structuurvisies en inpassingsplannen en dat in geval van toepassing van de coördinatie-regeling de initiatiefnemende minister de regierol vervult. Deze leden achten de competentieverdeling niet transparant en niet bijdragen aan een goede invulling van de regierol van de Minister van VROM. Zij willen vernemen in hoeverre de op dit punt voorgestelde regeling aanscherping verdient.

De coördinerende rol van de Minister van VROM is in het kader van het debat met de Tweede Kamer over het rapport van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (TCI) uitgebreid aan de orde geweest. In zijn brief van 17 juni 2005¹ heeft het kabinet een uiteenzetting gegeven over die coördinerende rol. Daarin is het volgende vastgelegd.

Er is één minister die verantwoordelijk is voor het ruimtelijk beleid: de Minister van VROM. Beleid op andere terreinen (bijv. verkeer en vervoer, water, elektriciteit) kan grote invloed hebben op het ruimtelijk beleid. Sectorale structuurvisies zullen daarom altijd mede ondertekend worden door de Minister van VROM. Op die manier draagt deze minister er zorg voor dat de ruimtelijke aspecten voldoende en volwaardig zijn meegewogen. De Minister van VROM behoudt de regierol over de ruimtelijke aspecten in die structuurvisies en levert ook een inhoudelijke inbreng. Vanuit die rol bewaakt deze minister de samenhang en integraliteit van het beleid en de uitvoering en de inhoudelijke inbreng bij het formuleren van de ruimtelijke opgaven en de ruimtelijke afwegingen. Het plan van aanpak voor de totstandkoming van elke rijksstructuurvisie wordt door de Minister van VROM goedgekeurd. De Minister van VROM blijft geheel verantwoordelijk voor de ruimtelijke aspecten van dat beleid en is op die verantwoordelijkheid geheel aanspreekbaar door beide Kamers der Staten-Generaal.

De betrokkenheid en verantwoordelijkheid van de Minister van VROM bij rijksinpassingsplannen wijken daarvan niet af. Een inpassingsplan van het

¹ Kamerstukken II 2004/05, 29 283, nr. 31.

rijk wordt in beginsel voorbereid en vastgesteld door de Minister van VROM.

Bij toepassing van de rijkscoördinatierегeling waarbij een inpassingsplan in combinatie met uitvoeringsbesluiten op andere dan VROM-beleidsterreinen aan de orde is, heeft, afhankelijk van degene op wiens initiatief de coördinatierегeling wordt toegepast, de Minister van VROM of de aangewezen projectminister de rol van voortrekker. Indien de projectminister de initiator is, dan is hij belast met de voorbereiding van het inpassingsplan. Hij kan echter niet zelf maar uitsluitend samen met de Minister van VROM het inpassingsplan vaststellen. De verantwoordelijkheid voor het inpassingsplan wordt dan gedeeld, in die zin dat de Minister van VROM verantwoordelijk is voor de ruimtelijke afweging en invulling en het bewaken van de samenhang met het nationaal ruimtelijk beleid, en de aangewezen minister verantwoordelijk is voor de sectorale aspecten die in het plan ruimtelijk worden vertaald.

Het kabinet is van mening dat met de hiervoor beschreven regeling de coördinerende rol van de Minister van VROM adequaat is ingevuld en dat deze ook bijdraagt aan slagvaardig bestuur op rijksniveau. Ook op de beoordelingspunten van transparantie en mogelijkheden voor parlementaire controle beantwoordt de regeling in het wetsvoorstel in mijn ogen aan alle redelijk te stellen eisen. Ik ben dan ook van mening dat een nadere aanscherping, waarop de D66-fractie doelt, niet nodig is.

De leden van de SP-fractie vragen of de mogelijkheid bestaat dat de staatssecretaris van EZ een inpassingsplan voorstaat dat contrair is aan een inpassingsplan dat de staatssecretaris van VROM voor ogen heeft en welk plan alsdan prevaleert.

Indien de rijkscoördinatierегeling van toepassing is, wordt een rijksinpassingsplan vastgesteld door de aangewezen projectminister samen met de Minister van VROM. De door de leden van de SP-fractie geschetste situatie kan zich dus niet voordoen. Een inpassingsplan zonder toepassing van de coördinatierегeling wordt vastgesteld door de Minister van VROM. Indien daarbij belangen op het terrein van een collega-bewindspersoon in het geding kunnen zijn, vindt daarover uiteraard overleg en afstemming plaats.

Verhouding tussen bestuurslagen

De leden van de PvdA-fractie stellen vragen over de bevoegdheden van Rijk, provincies en gemeenten om hun verantwoordelijkheid bij de ruimtelijke ontwikkeling en de uitvoering van ruimtelijk beleid waar te maken. Zij constateren dat de provincie de beste uitgangspositie heeft om r.o.-beleid te voeren dat het niveau van de gemeente overstijgt, maar in de meest onmogelijke positie zit om haar provinciaal belang hard te maken. Zij vragen op basis van welke planfiguren de provincie inhoudelijk-juridisch haar rechtskracht ontleent en of het denkbaar is dat het machtsevenwicht dat gecreëerd is zal gaan leiden tot situaties waarin de bestuurslagen elkaar in een jarenlange wurggreep houden. Noopt dit gemeenten niet ertoe om in elk geval ruimtelijke beslissingen in nauw overleg met provincie en rijk te nemen en lijkt het er niet op dat waar vroeger een besluit door één bestuurslaag werd genomen, besluiten straks tussen bestuurslagen in genomen gaan worden. Is het dan nog duidelijk welke consequenties dat kan hebben voor de democratische terugkoppeling van besluiten?

De vragen van de PvdA-fractie hebben een nauwe inhoudelijke samenhang met hetgeen ik hierboven in de paragraaf «Begrippen» uiteen heb gezet over het inhoudelijke en procedurele samenspel tussen de drie overheidsniveaus bij de aanpak van maatschappelijke opgaven die een

ruimtelijke impact hebben. Eén van de principes van het wetsvoorstel is dat, indien de oplossing van een maatschappelijk ruimtelijk vraagstuk een aanpak (mede) op een hoger overheidsniveau vergt, het desbetreffende overheidsniveau daarvoor ook de verantwoordelijkheid neemt en een oplossingsgericht beleid formuleert. Dat houdt ook in dat het benoemt welke wettelijke bevoegdheden het zal gaan inzetten en welke bijdrage het verwacht van andere lagere overheidsniveaus. Dit biedt duidelijkheid over welk orgaan tot welk besluit bevoegd is. Ik merk nogmaals op dat verantwoordelijkheid op een hoger niveau niet altijd hoeft te betekenen dat dat niveau dus bij uitsluiting van andere niveaus bevoegd of competent is. Veeleer zal het zo zijn dat de beleidsrealisatie gestalte krijgt door een actieve inzet van lagere overheidsniveaus. Ik wijs in dit verband als voorbeeld op het woningbouwbeleid. Maar het wetsvoorstel voorziet wel in mogelijkheden voor voldoende doorzettingsmacht (in de besluitvorming) en uitvoeringsmacht (in de beleidsuitvoering) om adequaat te kunnen handelen en in borging (mogelijkheden tot ingrijpen) als het niet werkt. Tegelijkertijd voorziet het wetsvoorstel erin dat een hoger overheidsniveau zich niet bemoeit met ruimtelijke vraagstukken waarvoor zij geen verantwoordelijkheid heeft toebedeeld gekregen.

Onder de nieuwe Wro leggen gemeente, provincie en rijk het beleid voor de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling van een gebied neer in een structuurvisie. In de structuurvisie geven zij tevens aan hoe dit beleid gerealiseerd gaat worden. Dit kan met de inzet van niet-wettelijke instrumenten, zoals bestuurlijk overleg en afspraken, communicatie, faciliteren en stimuleren, convenanten et cetera, en door de inzet van de wettelijke instrumenten van het wetsvoorstel Wro. Voor rijk en provincie zijn dat de algemene regels (amvb of verordening) en de aanwijzing voor de kadertelling richting gemeenten, het inpassingsplan of projectbesluit voor de inpassing van projecten in het gemeentelijk bestemmingsplan, al dan niet in combinatie met de coördinatieregeling voor de uitvoeringsbesluiten (vergunningen e.d.). Deze bevoegdheden kunnen worden ingezet voor zover dat voor het nationale respectievelijk provinciale belang noodzakelijk is. In de regel zal dat blijken uit de structuurvisie. De bevoegdheden worden in beginsel vooraf ingezet, zodat het voor gemeenten duidelijk is welke kaders gelden voor het gemeentelijk beleid. De wettelijke instrumenten voor de gemeente zijn het bestemmingsplan en de beheersverordening en de coördinatieregeling voor de uitvoering van projecten.

De bevoegdheid een projectbesluit vast te stellen en dit te combineren met de coördinatie van vergunningprocedures is voor het rijk sinds 2003 opgenomen in de huidige WRO door middel van de rijksprojectenprocedure. De bevoegdheid tot het vaststellen van een inpassingsplan en het stellen van algemene regels bij amvb is voor het rijk nieuw.

Voor de provincie zijn het inpassingsplan, het projectbesluit, de bevoegdheid tot het stellen van algemene regels bij verordening en de coördinatieregeling nieuw.

Voor gemeenten is de beheersverordening een nieuw instrument. Voorts leidt het feit dat het gebruik van hun bevoegdheden door rijk en provincie expliciet is gekoppeld aan het criterium rijks- of provinciaal belang ertoe dat gemeenten meer vrijheid krijgen om het eigen beleid uit te voeren. Door het vervallen van de provinciale goedkeuring van bestemmingsplannen neemt deze vrijheid eveneens toe: onder de huidige WRO kunnen gemeentelijke bestemmingsplannen niet in werking treden zonder goedkeuring door de provincie; onder de nieuwe Wro dienen provincie – en ook het rijk – indien noodzakelijk vanuit hun belang binnen de (termijnen van de) bestemmingsplanprocedure te interveniëren. Doen zij dit niet, dan «gaat het gemeentelijke plan door» en treedt het in werking.

Zowel onder de huidige WRO als onder de nieuwe Wro is het van belang dat overheden vooraf met elkaar communiceren en overleggen over hun

plannen voor het ruimtelijk beleid en dit afstemmen. De strakke termijnen die het wetsvoorstel voor een interventie van rijk en provincie stelt terzake van bestemmingsplannen, versterken dit nog. De nieuwe Wro maakt het mogelijk het ruimtelijk beleid slagvaardig en daadkrachtig uit te voeren. Het stelsel van het wetsvoorstel Wro strekt ertoe om «wurggreepsituaties» waarop de leden van de PvdA-fractie doelen, te voorkomen. Het stelsel strekt er ook toe de politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheden te verscherpen en daarmee de democratische besluitvorming én controle te verbeteren.

De vraag van de leden van de PvdA-fractie over de afbakening van de begrippen regionaal, provinciaal en rijksbelang, heb ik eerder in deze memorie reeds beantwoord.

De leden van de PvdA-fractie vragen verder aan de hand van een voorbeeld welke mogelijkheden de provincie heeft om haar beleidsvisie door gang te laten vinden in een geval waarin een gemeente in strijd met de provinciale structuurvisie plannen ontwikkelt voor activiteiten buiten de bebouwde kom. Ook de leden van de GroenLinks-fractie stellen deze vraag waarbij zij een voorbeeld geven dat betrekking heeft op de aanleg van een bedrijventerrein dat in strijd is met het provinciale beleid.

Gelet op de huidige streekplannen rekenen alle provincies het tot hun verantwoordelijkheid om beleid te formuleren voor voorzieningen die naar hun omvang of schaal een groot ruimtelijk beslag leggen of naar hun (economische, milieuhygiënische, infrastructurele, landschappelijke) effecten de schaal van de afzonderlijke gemeenten overschrijden. Voor voorzieningen als in de gegeven voorbeelden, zal naar verwachting in vrijwel elke provinciale structuurvisie beleid worden geformuleerd. Het beleid ten aanzien van het weren van bijvoorbeeld detailhandel of andere activiteiten in het buitengebied, neergelegd in de provinciale structuurvisie, kan door de provincie worden verankerd in bindende regels die worden vastgelegd in een provinciale verordening. Deze verordening dient in de bestemmingsplannen en beheersverordeningen van de gemeente te worden verwerkt en nieuwe bestemmingsplannen mogen niet in strijd komen met die regels. Is die strijdigheid daar wel, dan worden bouwaanvragen voor dat gebied rechtstreeks aan de verordening getoetst. Onder de voorwaarden, genoemd in artikel 3.8, zesde lid, zou de provincie ook een reactieve aanwijzing kunnen geven om een met het provinciaal beleid strijdig bestemmingsplan of projectbesluit tegen te gaan.

De leden van de PvdA-fractie vragen voorts aan de hand van een voorbeeld waarin de provincie een inpassingsplan vaststelt, wanneer de intredende rol van de provincie bij een inpassingsplan ophoudt en of de provincie ook in het gezag van burgemeester en wethouders treedt als vergunningen moeten worden afgegeven om het plan te realiseren. Zij vragen hoe een inpassingsplan een bestemmingplan wordt en wie daarvoor de noodzakelijke stappen neemt, en voorts wie bij een projectbesluit zorgt voor de vergunningen en de exploitatiebegroting.

De provincie kan een inpassingsplan vaststellen indien het vanuit het provinciale belang noodzakelijk is een project zelf uit te voeren. Het inpassingsplan is daarmee niet – het zij nogmaals gezegd – een interventiebevoegdheid maar een bevoegdheid om zelf actief ontwikkelingen te realiseren. Indien de provincie actief een ontwikkeling opgenomen in de provinciale structuurvisie, bijvoorbeeld een windmolenpark, wil realiseren kan zij zelf een inpassingsplan of daaraan voorafgaand een projectbesluit vaststellen. Een projectbesluit dient door de provincie binnen een tot vijf jaar te worden omgezet in een inpassingsplan. Een

inpassingsplan wordt van rechtswege onderdeel van het gemeentelijk bestemmingsplan.

Bij de vaststelling van een inpassingsplan kan de provincie bepalen dat zij de bevoegdheden en verplichtingen met betrekking tot de uitvoering van het inpassingsplan zelf uitoefent. Zij moet daarbij bepalen tot welk tijdstip zij dat zal doen.

De provincie kan ervoor kiezen om de regie en coördinatie van de andere benodigde uitvoeringsbesluiten, vergunningen e.d. zelf in handen te nemen. Daarvoor dient de provinciale coördinatieregeling van toepassing te worden verklaard. De provincie kan daarbij tevens bepalen dat zij die uitvoeringsbesluiten zelf neemt. De exploitatiebegroting wordt gemaakt door de initiatiefnemer van het project. Dit kan een particulier initiatief zijn ten behoeve waarvan de provincie heeft besloten de coördinatieregeling toe te passen of een initiatief van de provincie zelf.

Op de leden van de D66-fractie maakt de regulering van de verschillende bovengemeentelijke interventie-instrumenten een tamelijk complexe indruk zowel naar betekenis, reikwijdte en procedure. Zij uiten de vrees dat met de voorgestelde verkorting van procedures voor de verschillende planologische besluiten een risico ontstaat voor een groter gebruik van de verschillende interventie-instrumenten dan beoogd.

Eerder in deze memorie van antwoord heb ik een uiteenzetting gegeven over de interventiebevoegdheden in het wetsvoorstel, de wijze waarop deze kunnen worden aangewend, de criteria die daarvoor gelden en de procedures die moeten worden doorlopen. De reikwijdte van de verschillende instrumenten is duidelijk ingekaderd. Ik hoop dat ik met die toelichting het inzicht bij de D66-fractieleden heb vergroot en dat zij met mij de opvatting delen dat de interventie- en uitvoeringsmogelijkheden aansluiten bij de moderne opvattingen over interbestuurlijke verhoudingen. Bij de begeleiding van de invoering van de nieuwe Wro zal ik overigens rekening houden met het signaal van D66 en zal ik een en ander nog eens nader verhelderen. Dat de verkorting van procedures zal leiden tot een groter gebruik van het interventie-instrumentarium acht ik gelet op de wettelijke criteria die gelden voor de inzet niet waarschijnlijk.

De leden van de D66-fractie vragen ook vanuit een ander gezichtspunt nog eens in te gaan op de verhouding tussen bestuurslagen. Zij wijzen op de voorbeeldverordening van het IPO, waarin is gekozen voor een systematiek van algemene verboden gekoppeld aan ontheffingsbevoegdheden voor gedeputeerde staten. Voor hen is het de vraag of dit past binnen de doelstellingen van het wetsvoorstel waarbij iedere bestuurslaag in beginsel zelf verantwoordelijk is voor het eigen ruimtelijk beleid. Die leden vinden dat met de genoemde systematiek de grenzen tussen lokaal en regionaal planologisch beleid gaan vervagen.

De provincie heeft de bevoegdheid een verordening te maken voor de uitvoering van het provinciale ruimtelijk beleid, indien provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken. Die verordening betreft dus een materiële normering van bestuurshandelen, primair gericht tot gemeenten maar ook burgers zullen daarop een beroep mogen doen. De verordening zal derhalve duidelijkheid moeten bieden over de rechtspositie. In dat kader is het zeer wel denkbaar dat provinciale regels verbodsbepalingen gaan bevatten, die zoveel mogelijk eenduidig en stellig zijn. Tegelijk moet worden onderkend dat het onmogelijk zal zijn om in dergelijke bepalingen alle mogelijke gevallen en uitzonderingen daarop op voorhand vast te leggen. De regionale en lokale verschillen zijn daarvoor eenvoudigweg te groot. Ware dat al mogelijk dan zouden dergelijke regels buitengewoon ingewikkeld en

dus onleesbaar worden, wat eveneens spanning oproept op de punten van duidelijkheid en rechtszekerheid. Uit dien hoofde is het algemeen geaccepteerd dat aan een bestuursrechtelijke regeling waarin een verbodsstelsel is opgenomen, een ontheffingenmogelijkheid wordt gekoppeld. Het wetsvoorstel verzet zich niet tegen een keuze voor een dergelijk stelsel in de bedoelde provinciale verordening. De in het wetsvoorstel neergelegde verhoudingen tussen de bestuurslagen veranderen daardoor niet, zeker niet indien het beoordelingskader voor de ontheffing in de verordening is opgenomen.

Op de vraag van de leden van de SP-fractie of de kans bestaat dat deze verordeningen per provincie verschillen en of dat consequenties zal hebben, kan ik antwoorden, dat een provinciale verordening op grond van de Wro een juridische verankering is van het beleid dat reeds in een structuurvisie is neergelegd. Omdat het ruimtelijk beleid per provincie zal verschillen, zal ook de inhoud van provinciale verordeningen verschillen. Anders dan dat de gemeente en inwoners per provincie rekening moeten houden met de voor die provincie geldende regels, hebben deze verschillen geen gevolgen.

De leden van de fracties van SGP en ChristenUnie benadrukken het belang van intergemeentelijke afstemming en samenwerking omdat veel vraagstukken op het terrein van de ruimtelijke ordening immers de gemeentelijke grenzen overschrijden. Zij vragen of de minister ervan overtuigd is dat hiervoor voldoende waarborgen zijn. De leden van de fractie van GroenLinks concretiseren dat op een andere plek in het voorlopig verslag. Zij willen weten wie intergemeentelijke tegenstrijdige belangen weegt. Zij geven daarbij het voorbeeld dat een gemeente aan de rand van de stad een grote supermarkt wil plaatsen die qua verzorgingsgebied verre de gemeentegrenzen overschrijdt, terwijl een naburige gemeente dit als de doodsklap ziet voor de winkels in haar centrum.

Met de aan het woord zijnde leden stel ik vast dat veel vraagstukken die een ruimtelijke oplossing vragen, de grenzen van de afzonderlijke gemeenten overschrijden. Het betreft dan veelal de vraag hoe aan de behoefte van de bewoners aan woonruimte, werkgelegenheid, verkeersinfrastructuur of recreatievoorzieningen tegemoet kan worden gekomen. Alle gemeenten in ons land onderkennen dat. Onderlinge afstemming van het beleid van gemeenten en samenwerkende gemeenten zijn aan de orde van de dag. Natuurlijk doen zich daarbij ook situaties voor waarin naburige gemeenten het niet eens zijn over een door een gemeente gekozen oplossing of waarin om welke reden dan ook beleidsopvattingen divergeren en men dan niet tot gezamenlijke aanpak kan komen. Dat verschijnsel doet zich overigens voor op alle beleidsterreinen. Onderzoek heeft uitgewezen dat de omvang van deze problematiek in kwantitatief opzicht meevalt, en waar het gaat om een meningsverschil over beleidsopvattingen erg klein is¹. Volgens het kabinet brengt het uitgangspunt van het primaat van de politiek met zich mee dat bestuursorganen in beginsel hun onderlinge geschillen zelf, althans binnen de bestuurskolom, oplossen.

Op voorhand wil ik opmerken dat niet elk ruimtelijk vraagstuk of belang dat de grenzen van een of meer gemeenten overschrijdt per definitie een provinciale aangelegenheid is en dat niet alle intergemeentelijke geschillen ter zake van beleidsopvattingen met inzet van Wro-bevoegdheden door het provinciebestuur beslecht kunnen of moeten worden. Dit zou een spanning opleveren met het beginsel van de gemeentelijke autonomie. Het wetsvoorstel voorziet daarom zelf niet in een specifieke voorziening waarbij gedeputeerde of provinciale staten een bemiddelende of beslechtende taak of bevoegdheid hebben voor oplossing van intergemeentelijke geschillen in het ruimtelijk domein. Voorwaarde voor de inzet van provinciale bevoegdheden is dat dit noodzakelijk moet zijn in verband met het

¹ Bestuursgeschillen, een onderzoek naar de beslechting van interbestuurlijke geschillen, verricht door de Universiteiten van Utrecht en Amsterdam, Deventer, 1999.

provinciale ruimtelijke beleid. Indien er sprake is van een bestuurlijk conflict tussen gemeenten zonder dat er een provinciaal ruimtelijk belang in het geding is, kan dit niet met inzet van de Wro-bevoegdheden van de provincie worden opgelost, maar zal de provincie alleen – informeel – in bestuurlijk en politiek overleg een rol kunnen spelen. In die zin doorbreekt het wetsvoorstel niet de structuur van de Gemeentewet en de Provinciewet en de daarin neergelegde bestuurlijke verhoudingen. Het voorbeeld van de leden van de GroenLinks-fractie betreft evenwel de locatie(s) van een grootschalige detailhandelsvestiging. Zoals ik hierboven reeds heb opgemerkt zal elke provincie voor dergelijke grootschalige voorzieningen als in het voorbeeld een ruimtelijk beleid formuleren. Dat is de basis voor de inzet van de provinciale bevoegdheden op basis van de Wro. Het wetsvoorstel voorziet verder in de bevoegdheid tot het geven van aanwijzingen aan gemeenten, mits die aanwijzing gericht is op een goede ruimtelijke ordening en er sprake is van provinciale belangen. Ik vind het overigens van belang in dit verband te wijzen op artikel 174 van de Provinciewet. Dit artikel draagt gedeputeerde staten van de provincie op zich in te spannen om alle geschillen tussen in hun provincie gevestigde gemeenten, waterschappen en lichamen, ingesteld bij gemeenschappelijke regeling, in der minne te doen bijleggen.

In de lijn van hun opmerking over vraagstukken die gemeentegrens-overschrijdend zijn, geven de leden van de fracties van SGP en Christen-Unie tevens aan van mening te zijn dat het tweedelijnstoezicht bij de provincies moet worden ondergebracht en dat de provincie op het beleidsdomein van de ruimtelijke ordening het interveniërende orgaan behoort te zijn om redenen van nabijheid, samenhang en integraliteit. Die leden oordelen dat het wetsvoorstel uitgaat van de Rijksoverheid als interveniërend orgaan. Men is niet duidelijk wat hiervan de meerwaarde is.

In reactie hierop kan ik beaamen dat het interbestuurlijk toezicht een tweeledige functie heeft: enerzijds het ruimte bieden voor maximale vrijheid van handelen van decentrale overheden bij medebewind, anderzijds het veiligstellen van eenheid op een wijze die recht doet aan het beginsel van de eenheidsstaat én het decentralisatiebeginsel.

De motieven voor het interbestuurlijk toezicht op het terrein van de ruimtelijke ordening en andere beleidsterreinen zijn:

- het bewaken van hogere, gemeentegrens of provinciegrens overschrijdende belangen (inclusief internationale verdragsrechtelijke verplichtingen, rijksbelang of algemeen belang van de burger);
- het voorkomen van afwentelgedrag op andere overheden;
- het voorkomen van patstellingen of belangenverstrengeling tussen overheden, en
- het vermijden van belangenconflicten tussen overheden.

Het kabinet erkent dat de factor nabijheid een belangrijke rol speelt in de keuze aan welk bestuursorgaan een interveniërende bevoegdheid zou moeten worden toebedeeld. Daarnaast zijn er echter nog andere factoren die daarvoor bepalend zijn. Zoals in de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 31 mei 2006 is aangekondigd¹, is het kabinet bezig met het doorlichten van alle bestaande en in voorbereiding zijnde wet- en regelgeving ter zake van het interbestuurlijk toezicht. Leidraad hierbij is het sturingsprincipe «decentraal wat kan, centraal wat moet». De doorlichting wordt uitgevoerd door de departementen in overleg met de betrokken medeoverheden en onder verantwoordelijkheid van een externe commissie. Per departement wordt een rapport over de doorlichting aan de commissie ter beschikking gesteld. De commissie zal toetsen op kwaliteit en consistentie van de doorlichting conform het kabinetsstandpunt interbestuurlijk toezicht. De commissie richt zich op aspecten als volledigheid, consistentie en de mate waarin voldaan is aan

¹ Kamerstukken II 2005/06, 30 300 VII, nr. 65.

de doelstellingen als vermindering van toezichtlasten, effectievere en efficiëntere toezichtfunctie et cetera. De commissie zal een advies per rapportage aanleveren.

De eerste doorlichting op interbestuurlijk toezicht betreft de beleidsdomeinen waar in ruime mate sprake is van interbestuurlijk toezicht, zoals de ruimtelijke ordening. Deze doorlichting zal naar verwachting eind 2006 zijn afgerond. Op basis van de uitkomsten kan dan concreet invulling worden gegeven aan een eventuele aanpassing van de interbestuurlijke toezichtsarrangementen en dus ook van de regeling in de Wet ruimtelijke ordening. Voor wat betreft het interbestuurlijk toezicht zal de rapportage samen met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties worden opgesteld.

De leden van de SP-fractie hebben op deze plaats van het voorlopig verslag vragen gesteld over de inspraak van burgers bij de totstandkoming van structuurvisie van provinciale verordeningen. Om redenen van systematiek en inzichtelijkheid heb ik de vrijheid genomen om die vragen te beantwoorden onder het hoofdje «Rol van burgers», verderop in deze memorie van antwoord.

De leden van de SP-fractie vragen voorts wat de onderlinge relatie/samenhang is tussen de structuurvisies op de verschillende niveaus, en of provinciale structuurvisies bijvoorbeeld getoetst dienen te worden aan de Nota Ruimte en zo ja, door wie. Zij willen weten of het mogelijk is dat de structuurvisies op de verschillende niveaus beleid bevatten dat elkaar niet verdraagt en zo ja welke visie prevaleert, die op het hoogste (rijks) of die op het laagste (gemeentelijk) niveau. Zij willen weten wat er gebeurt als de harmonie tussen de verschillende bestuursniveaus ver te zoeken is. Zij zijn benieuwd of de verschillende lagen elkaar dan zullen gijzelen en wie de taak heeft het overleg dan in goede banen te leiden en impasses te doorbreken.

Overleg, afstemming en bestuurlijke arrangementen kenmerken al decennia de ruimtelijke ordening in ons land. In de al eerder genoemde Code Interbestuurlijke Verhoudingen is ook vastgelegd dat de overheidsniveaus elkaar informeren over en betrekken bij nieuwe beleidsvoornemens en knelpunten die een ander overheidsniveau raken. Ik heb geen enkele reden om aan te nemen dat deze bestuurlijke omgangsvormen zullen veranderen nadat het wetsvoorstel kracht van wet heeft gekregen. De aan het woord zijnde leden hebben gelijk waar zij stellen dat ik uitga van een harmoniemodel tussen de verschillende bestuurslagen. Veruit de meeste, zo niet alle structuurvisies zullen dan ook tot stand komen in overleg met de verschillende bestuurslagen en met de betrokken organisaties en partijen. De structuurvisie vormt de basis waarin de belangen van overheden, ontwikkelaars en maatschappelijke organisaties bij elkaar worden gebracht. Ten gevolge daarvan heeft de structuurvisie een zware politiek-bestuurlijke bindende werking. In het bestuurlijk overleg voorafgaand aan de vaststelling van een structuurvisie vindt afstemming van het ruimtelijk beleid van de verschillende betrokken bestuurslagen plaats. Daarbij wordt het beleid, neergelegd in de verschillende structuurvisies, op elkaar afgestemd en wordt het vaststellen van tegenstrijdige structuurvisies voorkomen.

Indien voor bepaalde onderdelen van het beleid, zoals dit in de structuurvisie is opgenomen, juridische doorwerking gewenst is, kunnen rijk en provincie deze bewerkstelligen door het vaststellen van algemene regels bij amvb of verordening, het geven van een aanwijzing aan een gemeente of door vaststelling van een inpassingsplan. Indien structuurvisies van verschillende bestuurslagen met elkaar in strijd zijn, geeft dat een maatschappelijke onduidelijkheid die niet gewenst is. Maar strikt formeel heeft dat geen gevolgen, omdat een structuurvisie alleen bindend voor het

bestuursorgaan dat de visie heeft vastgesteld. Problemen gaan er pas echt ontstaan op het moment dat de met het hogere beleid strijdige structuurvisie door middel van bijv. een bestemmingsplan wordt geconcretiseerd. Zoals ik al eerder in deze memorie van antwoord heb gesteld, attribueert de nieuwe Wro aan de afzonderlijke overheidsniveaus bevoegdheden voor de oplossing van ruimtelijke vraagstukken en kunnen die bevoegdheden worden ingezet indien dat noodzakelijk is in verband met het ruimtelijke beleid van het bevoegde orgaan. Indien over een onderdeel van het ruimtelijk beleid in bestuurlijk en politiek overleg geen overeenstemming kan worden bereikt, kan een hoger bestuursorgaan de impasse doorbreken met inzet van genoemde bevoegdheden op basis van de nieuwe Wro indien dat in het belang is van het ruimtelijke beleid van dat orgaan.

De leden van de SP-fractie vinden dat een structuurvisie op provinciaal niveau die door middel van algemeen verbindende regels voor gemeenten bindend is geworden, eigenlijk op dezelfde wijze functioneert als voorheen het streekplan ten opzichte van het bestemmingsplan. Zij vragen zich af wat dan het verschil is met de situatie onder de oude WRO.

De in het wetsvoorstel gekozen methodiek van doorwerking van een structuurvisie door middel van algemene regels is essentieel anders dan de doorwerking van het rijks- of provinciale beleid onder vigeur van de huidige WRO. De tekortkomingen van dat stelsel zijn breed toegelicht in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel en in de daaraan ten grondslag liggende adviezen van onder meer de VROM-raad. De doorwerking in de huidige WRO krijgt gestalte door de juridische figuur van goedkeuring door GS van alle besluiten tot vaststelling van bestemmingsplannen, tot aanpassing daarvan of besluiten tot vrijstelling daarvan (de artikel 19-procedure). Los van het vervallen van de tijdrovende en bureaucratische goedkeuringsprocedure, is in de verschillende parlementaire stukken aangegeven dat het nieuwe stelsel veel selectiever werkt en beter aansluit op de hedendaagse visie op de verhoudingen tussen overheden.

De leden van de SP-fractie vragen of ook de mogelijkheid bestaat dat een inpassingsplan niet realiseerbaar is, bijvoorbeeld door geldgebrek of doordat het strijdig is met hogere beleidsregels. Zij stellen de vraag wie dat bepaalt en wie de procedures betaalt die dat ongetwijfeld met zich mee zal brengen.

Aan een inpassingsplan worden dezelfde eisen gesteld als aan een bestemmingsplan. Dat betekent dat de financiële uitvoerbaarheid van het plan bij de vaststelling verzekerd moet zijn.

Strikt formeel is het mogelijk dat de provincie een inpassingsplan vaststelt dat in strijd is met het beleid van het rijk. In bestuurlijk overleg tussen rijk en provincie zal het beleid en de inzet van het instrumentarium worden afgestemd, waardoor deze situatie zich in de praktijk naar verwachting niet zal voordoen. Zou zich dat buiten elke verwachting toch voordoen dan heeft het rijk de mogelijkheid een reactieve aanwijzing te geven ten aanzien van een provinciaal inpassingsplan, of een gedeelte daarvan.

Deze leden constateren dat rijk en provincie ook door een amvb, aanwijzing of algemene regels bestemmingsplannen kunnen wijzigen dan wel de inhoud (mee) bepalen en dat gemeenten hier gevolg aan dienen te geven. Zij vragen wat geschiedt als gemeenten dit niet doen en op welke manier gemeenten hiertegen in beroep kunnen gaan.

Geldende bestemmingsplannen en beheersverordeningen dienen aan een amvb, verordening of aanwijzing te worden aangepast. Een amvb of verordening is rechtstreeks toetsingskader voor aanvragen voor een

bouw-, aanleg- of sloopvergunning totdat het bestemmingsplan is aangepast. Tegen algemene regels staat geen beroep open. In die zin wijkt het wetsvoorstel niet af van de regeling die thans onder de Algemene wet bestuursrecht geldt.

Rijk of provincie kunnen ervoor kiezen om in het geval dat een gemeente nalaat het bestemmingsplan aan te passen, een inpassingsplan vast te stellen, maar juridisch is dat niet noodzakelijk. Dat is anders in geval de gemeente een aanwijzing ontvangt en de gemeente nalaat die aanwijzing in het bestemmingsplan te verwerken. Dan zal de provincie of het rijk ervoor kiezen zelf een inpassingsplan vast te stellen. De gemeente kan tegen een inpassingsplan beroep instellen.

Voor zover na een aanwijzing een bestemmingsplan wordt vastgesteld dat met die aanwijzing in strijd is, zal de provincie of het rijk, afhankelijk door wie de aanwijzing is gegeven, overgaan tot een reactieve aanwijzing en vervolgens tot het vaststellen van een inpassingsplan voor het desbetreffende gebied.

Nieuwe bestemmingsplannen en beheersverordeningen die worden vastgesteld in strijd met een amvb of verordening kunnen door de rechter onverbindend worden verklaard wegens strijd met hogere regels.

WGR-plus

De leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks vragen het begrip «(gereserveerd)» in hoofdstuk 5 nader te verklaren en te verduidelijken wat de besluitvorming is t.a.v. de bevoegdheden van de WGR-plusregio's in relatie tot de voorliggende wet. In die lijn zouden de leden van de GroenLinks-fractie zo nauwkeurig mogelijk inzicht willen krijgen in welke bevoegdheden en taken bij de Kaderwetgebieden komen te liggen.

In antwoord op de vragen van de leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks om het gereserveerde hoofdstuk 5 «Intergemeentelijke samenwerking in stedelijke gebieden» nader te verklaren, kan ik het volgende opmerken.

De thans geldende Wet op de Ruimtelijke Ordening bevat in hoofdstuk IVA een wettelijke regeling van taken en bevoegdheden van de bestuursorganen van stedelijke regio's en de relatie daarvan met het provinciebestuur waarin die regio's zijn gelegen. Ten tijde van de indiening van het wetsvoorstel was tevens het wetsvoorstel Wijzigingswet Wgr-plus¹ in voorbereiding. Zoals in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Wro is toegelicht heeft de regering bij de indiening van het wetsvoorstel Wro ervoor gekozen niet reeds in het wetsvoorstel Wijzigingswet Wgr-plus de bevoegdheden van de Wgr-plusregio's te regelen, doch met het oog op de parlementaire besluitvorming over die regio's de invulling van dat hoofdstuk op een later tijdstip te doen plaatsvinden.

Ten tijde van de behandeling van het wetsvoorstel Wijzigingswet Wgr-plus heeft het kabinet desgevraagd enkele malen aan de Eerste Kamer verduidelijkt dat de invulling van het gereserveerde hoofdstuk zou plaatsvinden bij de Invoeringswet Wro². Daaraan lagen principiële en pragmatische overwegingen ten grondslag. Het kabinet stond toen voor de keuze om niet alleen de aanpassingen van de huidige WRO in dat wetsvoorstel op te nemen maar ook de beoogde wettelijke regeling van de taken en bevoegdheden van de plusregio's indien het wetsvoorstel Wet ruimtelijke ordening kracht van wet zou verkrijgen. Een dergelijke keuze zou tot hele lastige complicaties kunnen leiden. Niet alleen zouden dan aanpassingen in het wetsvoorstel Wro telkens tot aanpassingen in het andere wetsvoorstel moeten leiden en omgekeerd. De voortgang van de behandeling van beide wetsvoorstellen zou dan vanwege die onderlinge samenhang kunnen worden vertraagd. Bovendien zou dan de eindstemming over het wetsvoorstel Wijzigingswet Wgr-plus de parlementaire behandeling van de Wro onwenselijk kunnen beperken. Mede op grond daarvan is ervoor

¹ Kamerstukken II 2003/04, 29 532.

² Zie onder meer Kamerstukken I 2004/05, 29 532/27 008, E.

gekozen om de regeling van de taken en bevoegdheden van de plus-regio's voor zover deze de toekomstige ruimtelijke ordening betreffen, op te nemen in de zogenaamde Invoeringswet Wro, behorend bij de beoogde nieuwe Wet ruimtelijke ordening. Overigens heeft het kabinet aan beide Kamers der Staten-Generaal bij de behandeling van het wetsvoorstel Wijzigingswet Wgr-plus een inzichtelijk beeld gegeven van hetgeen het kabinet voor ogen stond bij de inhoudelijke invulling van het gereserveerde hoofdstuk 5 «Intergemeentelijke samenwerking in stedelijke gebieden»¹.

De leden van de CDA-fractie wijzen in dit verband op de passage in de brief van de Minister van VROM van 20 februari 2006 waarin wordt gesteld 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. De aan het woord zijnde leden vinden echter dat juist in de nieuwe Wro een heldere afbakening van bevoegden verantwoordelijkheden is nagestreefd en dat gemeenten voldoende instrumenten hebben om tot afstemming binnen de regio te komen. Bovendien kan ook de provincie zonodig geëigende stappen ondernemen om plannen op regionaal dan wel bovenregionaal niveau te realiseren. Die leden vragen aan te geven wat de veronderstelde meerwaarde is van een toedeling van bevoegdheden op het gebied van ruimtelijke ordening aan de Wgr-plusregio's.

In antwoord hierop stel ik vast dat ten tijde van de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel Wijzigingswet Wgr-plus een indringende gedachtewisseling heeft plaatsgevonden over de noodzaak en meerwaarde van de verplichtende samenwerking van gemeenten in de stedelijke gebieden en de relatie van een Wgr-plus samenwerkingsverband met de provinciale overheid. In tegenstelling tot hetgeen de leden van de CDA-fractie menen, bevat het wetsvoorstel Wro zonder een nadere invulling van het gereserveerde hoofdstuk 5 geen adequate en heldere regeling van de competentie van een Wgr-plusregio ter oplossing van de ruimtelijke vraagstukken in de bedoelde regio's. Zolang samenwerkende gemeenten er samen uit komen, is er weinig aan de hand. Maar dan nog zal de wet erin moeten voorzien dat regiogemeenten bevoegdheden aan het regionaal bestuur kunnen overdragen. Bovendien, juist daar waar de wet gemeenten verplicht regionaal samen te werken zal de wetgeving er tevens in moeten voorzien dat op dat regionale niveau bevoegdheden liggen om intergemeentelijke belangentegenstellingen op te lossen. Om te voorkomen dat provincies en regio's dubbel werk doen, is het naar het oordeel van het kabinet tevens nodig om een regeling te treffen voor de verhouding tussen het regionaal bestuur en het provinciaal bestuur. Zoals hierboven reeds gesteld, zal het kabinet in het wetsvoorstel Invoeringswet Wro voorstellen doen tot een evenwichtige invulling van het gereserveerde hoofdstuk 5.

Niet elk vraagstuk of belang dat de grenzen van een of meer gemeenten overschrijdt, is volgens het voorliggende wetsvoorstel aan te merken als een provinciaal ruimtelijk belang. Mede daarom is het kabinet van oordeel dat de bestuursorganen van een Wgr-plusregio toereikende bevoegdheden dienen te hebben om regionale vraagstukken doeltreffend aan te pakken en op te lossen.

Ik stel de aan het woord zijnde leden voor de inhoudelijke gedachtewisseling voort te zetten aan de hand van de nadere voorstellen van de regering ter zake van de Wgr-plusregio's, die zullen zijn opgenomen in de Invoeringswet Wro.

¹ Kamerstukken II 2003/04, 29 532, nr. 6, p. 28–30; Kamerstukken I 2004/05, 29 532/27 008, C, p. 22–24.

Ten aanzien van de institutionele en instrumentele inkadering van het te voeren ruimtelijk-economisch beleid in de stedelijke gebieden vinden de

leden van de D66-fractie dat moeilijk begaanbare paden worden ingeslagen. Onder verwijzing bijvoorbeeld naar pagina 9 en 10 van de Nota naar aanleiding van het nader verslag (nr. 14) oordelen zij dat er een tamelijk ingewikkeld regime is ontworpen ten aanzien van de grondslag van de bestemmingsplanbevoegdheid in gedifferentieerde plusregio's. Verder oordelen zij dat 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 allerm minst 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 – volgens die leden in feitelijke zin tot een vierde bestuurslaag. Zij vrezen dat ernstige competentiegeschillen met de provincie kunnen ontstaan, hetgeen allerm minst stimulerend is voor de juist in stedelijke gebieden zo noodzakelijke slagvaardigheid van bestuur. Met enige aandrang nodigen deze leden de regering uit nog eens uitvoerig te beargumenteren waarom zo wordt vastgehouden aan de voorgestelde constructies en vooral waarom niet gepoogd wordt een meer heldere, slagvaardige en beter binnen de geldende staatsrechtelijke uitgangspunten passende modaliteit te ontwikkelen.

In de vraag van de D66-fractie zijn drie kernelementen te onderkennen: het oordeel dat de afbakening van de bevoegdheden tussen gemeente, regio en provincie niet helder is, het oordeel dat een vierde bestuurslaag wordt gecreëerd zonder dat sprake is van democratische legitimatie en de vrees voor het ontstaan van competentieconflicten tussen regio en provincie. Op het eerstgenoemde element van de vraag reagerend, veronderstel ik dat de leden van de aan het woord zijnde fractie hun oordeel mede stoelen op het beeld van de inhoudelijke invulling van het gereserveerde hoofdstuk 5 «Intergemeentelijke samenwerking in stedelijke gebieden» dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en ik de Eerste Kamer in 2005 hebben geboden¹. Zoals hierboven reeds is geantwoord, zal het wetsvoorstel Invoeringswet Wro de definitieve voorstellen bevatten voor de invulling van de bevoegdheden van de Wgr-plusregio's. Ik stel de aan het woord zijnde leden voor het oordeel over de aan de plusregio's toe te bedelen bevoegdheden en de afbakening van die bevoegdheden ten opzichte van de provincies en inliggende gemeenten aan te houden tot de definitieve voorstellen de Eerste Kamer hebben bereikt. Het kabinet hecht er met de leden van de D66-fractie overigens aan dat de provincies en de plusregio's kunnen werken op basis van een heldere taakverdeling in de ruimtelijke ordening met een voldoende mate van concreetheid om werkbare bestuurlijke verhoudingen te bewerkstelligen.

Over de opvatting van de leden van de D66-fractie dat met de beoogde toedeling van bevoegdheden een vierde bestuurslaag wordt gecreëerd, is bij de behandeling van het wetsvoorstel Wijzigingswet Wgr-plus uitvoerig en ook fundamenteel met beide Kamers der Staten-Generaal van gedachten gewisseld. Zoals in de memorie van antwoord bij het wetsvoorstel Wijzigingswet Wgr-plus uitvoerig is betoogd, is de huidige wettelijke regeling van samenwerking op regionaal niveau het gevolg van de complexe maatschappelijke situatie rond de grote steden en van de pogingen in het verleden om daarop adequate bestuurlijke antwoorden te vinden. Die hebben onder meer geresulteerd in de pragmatische bestuurlijke constructie die meer dan tien jaar lang is gebaseerd op de Kaderwet

¹ Zie voetnoot 2 op blz. 20.

bestuur in verandering en momenteel op de Wgr-plus. Het kabinet erkent met het parlement dat de Wgr-plus geen ideale bestuurlijke constructie is, maar deelt evenzo met het parlement de overtuiging dat deze noodzakelijk is om de complexe bestuurlijke problematiek rond de grote steden op adequate wijze tegemoet te treden. Bij uitstek in deze stedelijke gebieden leiden bestuurlijke en maatschappelijke verwevenheden tot een sterke wederzijdse afhankelijkheid tussen de gemeenten en noodzaken zij tot een gemeenschappelijke aanpak die het mogelijk maakt belangen- tegenstellingen te overstijgen.

Voor zowel de regionale behartiging van in aanleg lokale taken als voor de uitoefening van rechtstreeks aan de regio toegekende taken blijft de regie bij de gezamenlijke gemeenten liggen. Tegenover een verlies aan beleids- vrijheid op het niveau van de individuele gemeente staat dus een grotere zeggenschap op het niveau van de gemeenten gezamenlijk. Daartoe is een hulpstructuur met – inderdaad – een indirecte democratische legitimatie, onvermijdelijk.

De zorgen over de democratische legitimatie speelden al tijdens de totstandkoming van de Kaderwet bestuur in verandering omdat de zeven kaderwetgebieden niet alleen de beschikking kregen over gemeentelijke bevoegdheden en gemeentelijk geld, maar ook over sectorwettelijk toegedeelde bevoegdheden en rijksgeld. Maar nog steeds geldt in essentie de bestuursstructuur van de Wet gemeenschappelijke regelingen: het bestuur in de grootstedelijke gebieden is van en voor de betrokken gemeenten gezamenlijk. Er is blijkens de uitkomst van de discussie met uw Kamer over de Wijzigingswet Wgr-plus geen sprake van een vierde bestuurslaag. De aanpassing van de huidige bevoegdheden van de Wgr-plusregio's op basis van de WRO naar die onder de nieuwe Wro, brengt daarin geen fundamentele verandering.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat aangekondigd is dat in het op te stellen Besluit ruimtelijke ordening (Bro) nadere eisen gesteld zullen worden aan het overleg met waterschappen en rijksinspecties. Deze leden zijn benieuwd wanneer zij dat Bro tegemoet kunnen zien. Zij vragen zich verder af of in het Bro niet iets naders zou moeten worden geregeld over het overleg met burgers, organisaties en partijen, gelet op wat deze leden elders in het voorlopig verslag betogen over de rol van burgers.

In antwoord op het eerste deel van de vraag wijs ik op artikel 10.9 van het wetsvoorstel, waarin wordt geregeld dat een in het wetsvoorstel voor- ziene algemene maatregel van bestuur – waartoe het Besluit ruimtelijke ordening behoort – aan beide Kamers der Staten-Generaal wordt toege- zonden nadat zij is vastgesteld. De vaststelling van het nieuwe Bro wordt voorzien in het voorjaar van 2007. Het tweede deel van de vraag, dat betrekking heeft op nadere regeling van de rol van burgers en maatschap- pelijke organisaties, heb ik betrokken bij de beantwoording van de meer omvattende vragen naar de positie van burgers bij ruimtelijke besluitvor- ming. Ik moge genoemde leden verwijzen naar het desbetreffende deel van deze memorie van antwoord, dat hierna onder de titel «Rol van burgers, bescherming belangen» is opgenomen.

Coördinatiebepalingen en projectbesluit

De leden van de fractie van de PvdA hebben behoefte aan meer duidelijk- heid over de coördinatiebepalingen in relatie tot de Invoeringswet Wro. Zij wensen nog graag wat meer duidelijkheid over de uitvoering, waarbij zij het volgende voorbeeld geven.

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 meerduidig karakter hebben, zoals het openhouden van het landschap of meervoudige ruimtegebruik.

De aan het woord zijnde leden vragen zich verder af of het raadzaam is om bij een projectbesluit ten principale een onderscheid te hanteren tussen initiatiefnemer en bevoegd gezag. In hun ogen lost dat veel op, waarbij zij aantekenen dat het wetsvoorstel hierin niet voorziet. Juist waar die functionaliteiten samenvallen leidt dat volgens de praktijkgegevens van die fractie tot tunnelvisies.

Het kabinet is blij met de steun van de leden van de PvdA-fractie voor de doelstellingen van het wetsvoorstel, in het bijzonder de harmonisatie van procedures die bij toepassing van de coördinatieregeling gestalte kan krijgen. De vragen die de aan het woord zijnde leden vervolgens stellen, richten zich niet zozeer op de coördinatieregeling, die een regeling heeft gevonden in afdeling 3.5 van het wetsvoorstel, maar veeleer op het projectbesluit, dat een regeling heeft gevonden in afdeling 3.2A.

De in het eerste deel van de vraag vervatte opmerking dat een bestemmingsplan beheersverordeningen kan bevatten, moet op een misverstand berusten. Na de door de Tweede Kamer aangebrachte wijziging bevat het wetsvoorstel twee planologische regelingen, die naast elkaar staan: het bestemmingsplan en de beheersverordening. Eén bepaald gedeelte van het grondgebied kan maar één planologische regeling kennen: het is óf een bestemmingsplan óf een beheersverordening.

Ik versta het door de leden van de PvdA-fractie gegeven voorbeeld aldus. Er geldt voor een bepaald grondgebied een modern bestemmingsplan. Dan wil een initiatiefnemer een ontwikkeling starten die in strijd is met dat bestemmingsplan. Hij verzoekt de gemeenteraad een projectbesluit te nemen. Waaraan dient de gemeenteraad het initiatief vervolgens te toetsen, zo vragen de leden van de PvdA-fractie zich dan af. De gemeenteraad zal bij die toetsing twee hoofdcategorieën van criteria onderscheiden: juridische en beleidsmatige. Tot de juridische criteria behoren de functiebeperkende wettelijke regels die voor het betreffende grondgebied gelden. Te denken valt aan regels gesteld krachtens de Wro (een amvb of een verordening op grond van hoofdstuk 4 Wro) of regels gesteld bij of krachtens een andere wet (bijv. de milieu- of natuurwetgeving), al dan niet gesteld ter implementatie van EU-regelgeving.

Als wettelijke normstelling de functieverandering niet toestaat, zal het initiatief in beginsel niet door kunnen gaan en zal de gemeenteraad het verzoek tot het nemen van een projectbesluit moeten afwijzen. Op deze regel bestaat één uitzondering: de Interimwet stad- en milieubenadering maakt het mogelijk onder strikte voorwaarden medewerking te verlenen aan een functieverandering die strijdig is met bepaalde milieuregels. Voor het geval geen wettelijke regels aan de functieverandering in de weg staan, zal de gemeente het initiatief toetsen aan een tweetal wettelijke (beleids-)criteria: betreft het een project van gemeentelijk belang, d.w.z. strekt het ter verwezenlijking van het gemeentelijk beleid of past het in het gemeentelijk beleid. De gemeenteraad zal zich daarbij laten leiden door de beleidsdoelstellingen die in de gemeentelijke structuurvisie zijn neergelegd en de overwegingen en afwegingen die de raad eerder heeft gemaakt bij de vaststelling van het bestemmingsplan, waarop het project een inbreuk maakt. Dat bestemmingsplan is immers de neerslag van de afweging van alle belangen die in het desbetreffende plangebied aan de orde

zijn of waren. Als dat gemeentelijk beleid een hoog ambitieniveau heeft waarmee het beoogde project niet in overeenstemming is, is het aan de gemeenteraad of hij dat ambitieniveau wil vasthouden of daarop een uitzondering wil maken. Het ontwerp-projectbesluit dat aan de gemeenteraad ter besluitvorming wordt voorgelegd zal conform artikel 3.8b moeten zijn voorzien van een goede ruimtelijke onderbouwing. Die ruimtelijke onderbouwing zal de resultante zijn van onderzoek dat aan dezelfde eisen moet voldoen als een voorstel tot wijziging van het bestemmingsplan. Het betekent dus ook dat bijv. een mer-rapport of een passende beoordeling moet worden opgesteld als het project aan de daarvoor geldende criteria voldoet. Materieel zal de inhoudelijke motivering identiek zijn als bij de vaststelling van een bestemmingsplan: draagt het bij c.q. komt het niet in strijd met een goede ruimtelijke ordening. De procedure die de besluitvorming van het projectbesluit doorloopt, wijkt overigens ook niet af van de wijziging van een bestemmingsplan.

Op de vraag of bij een projectbesluit ten principale een onderscheid zou moeten worden gehanteerd tussen initiatiefnemer en bevoegd gezag, antwoord ik ontkennend. Hoewel kan worden erkend dat er soms een zekere spanning kan zitten in gevallen waarin de initiatiefnemer dezelfde instantie is als degene die het initiatief beoordeelt, moeten we ook vaststellen dat dit fenomeen zich op heel veel terreinen voordoet. Gemeenten vragen jaarlijks zelf duizenden bouwvergunningen aan. Ook nemen zij duizenden andersoortige besluiten op aanvraag of ambtshalve ter realisatie van gemeentelijk beleid dat zij zelf initiëren. Er zijn geen aanwijzingen dat zich hierbij misstanden voordoen, die nopen tot een geheel andere benadering, bijv. door in die gevallen een bestuursorgaan van de provincie als het beoordelend en besluitnemend bestuursorgaan aan te wijzen.

De leden van de fractie van GroenLinks memoreren dat de toenmalige minister van VROM 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 36, 29 juni 1999), aankondigde 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. De genoemde leden stellen vast dat die gedachtegang door deze minister is losgelaten en op alle niveaus projectprocedures mogelijk worden. Heeft de minister, zo vragen de leden van de fractie van GroenLinks, daarmee ook het streven naar het minimaliseren van zelfstandige projectprocedures opgegeven? Acht de minister het bezwaarlijk als de nieuwe Wro zou leiden tot een toename van zelfstandige projectprocedures of vindt de minister dit geheel een verantwoordelijkheid van gemeenten?

De leden van de fractie van GroenLinks merken terecht op dat het wetsvoorstel Wro, zoals dat luidde ten tijde van de indiening bij de Tweede Kamer, niet de figuur van het projectbesluit bevatte zoals het thans in het wetsvoorstel staat opgenomen. De heroverweging van de oorspronkelijke visie is uitvoerig gemotiveerd in enkele stukken van de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer. Ik wijs hierbij met name op mijn brief van 24 november 2003 en de nota naar aanleiding van het verslag¹. Het belangrijkste argument om tot aanvulling van het wetsvoorstel over te gaan was de roep van gemeenten, organisaties uit de bouwwereld en verschillende fracties in de Tweede Kamer. Zij benadrukten de wenselijkheid van een regeling die voorziet in een besluitvormingsmodule die recht doet aan gefaseerde besluitvorming bij projecten en die het mogelijk maakt projecten reeds in uitvoering te nemen ook al is bij de aanvang van de realisatie sprake van strijdigheid met een bestemmingsplan. De aanpassing van het bestemmingsplan zou moeten plaatsvinden in de fase

¹ Kamerstukken II 2003/04, 28 916, nr. 6, p. 4-6, respectievelijk Kamerstukken II 2004/05, 28 916, nr. 12, p. 46-52.

waarin de concrete realisatie- en beheersaspecten voldoende zijn uitgekristalliseerd voor een juridische vastlegging daarvan in het bestemmingsplan. Uit de genoemde stukken blijkt dat het projectbesluit met name ziet op grotere of omvangrijke gebiedstransformaties, waarbij de planontwikkeling en realisatie een lange tijd en dikwijls meerdere jaren omvat. Als voorbeeld wijs ik met name op de ontwikkeling van een nieuwe woonwijk waarbij de plek van de uitleglocatie en de contouren van de bebouwing reeds uit het stedenbouwkundige plan bekend zijn, maar waarbij tal van kleinere maar tevens essentiële zaken die in het bestemmingsplan moeten worden opgenomen nog niet zijn uitgewerkt of waarbij nog steeds onderhandelingen plaatsvinden over het aantal te bouwen woningen en de verdeling van de sociale woningbouw over die locatie, de rooilijnen e.d.. Juist voor dergelijke situaties biedt het projectbesluit mogelijkheden om alvast met de realisatie te beginnen. Voordat immers met de huizen- en wegenbouw een aanvang kan worden gemaakt, zal het terrein voor bebouwing gereed gemaakt moeten worden. In veel delen van het land moet de grond geruime tijd worden voorbelast voordat een weg kan worden aangelegd. Bijna altijd zullen er grootschalige zandtransportbewegingen gemaakt moeten worden. Gedurende die voorbereidingstijd kan de plandetailering zijn beslag krijgen. Ik denk dan ook dat het projectbesluit juist dan voor tijdswinst kan zorgen. Uit het tweede deel van de vraag blijkt bij de leden van de fractie van GroenLinks een bezorgdheid te bestaan. In hun ogen zou de regeling en opzet van het projectbesluit geen bijdrage leveren aan het streven naar het minimaliseren van zelfstandige projectprocedures en mogelijk zelfs kunnen leiden tot een toename van zelfstandige projectprocedures. Ik deel de bezorgdheid van de aan het woord zijnde leden niet. Er zijn namelijk enkele belangrijke verschillen te onderkennen tussen het projectbesluit van de nieuwe Wro en het vrijstellingsbesluit van artikel 19, eerste lid, van de huidige WRO. Het meest kenmerkende verschil is, dat een vrijstelling als bedoeld in artikel 19, eerste lid, WRO op zichzelf kan staan en ook een eenmalige procedure doorloopt. Die weg wordt in ons land jaarlijks enige tienduizenden keren gelopen, waarvan een hoog percentage wordt ingezet door een concrete aanvraag tot het verlenen van bouwvergunning. In het merendeel van de gevallen betreffen deze besluiten relatief kleine afwijkingen van bestemmingsplannen en zeer vaak op initiatief van burgers. Ik verwacht dat dit aantal onder de nieuwe Wro zal gaan dalen, met name voor die gevallen waar even snel als efficiënt het bestemmingsplan kan worden aangepast.

Met dit antwoord hoopt het kabinet ook de aarzeling van de leden van de D66-fractie te hebben weggenomen dat projectbesluiten uit een oogpunt van slagvaardigheid minder nuttig zullen blijken, nu zij er van uit gaan dat voor de totstandkoming van project-besluiten dezelfde inhoudelijke eisen en beperkingen gelden als voor bestemmingsplannen (bijvoorbeeld de onderzoeksplicht). Naar de mening van het kabinet kan de winst op het punt van slagvaardigheid met name dan worden gevonden als de inhoudelijke kant van het project al voor een deel is uitgekristalliseerd doch de noodzakelijke uitwerkingsaspecten voor een goed bestemmingsplan nog niet voorhanden zijn. Overigens moet worden onderkend dat de rechter aan de ruimtelijke onderbouwing van een artikel 19-besluit op basis van de huidige WRO inhoudelijk dezelfde eisen stelt als aan een besluit tot wijziging van het bestemmingsplan. In die zin is het maatschappelijk beeld onjuist dat een artikel 19 «gemakkelijker» is dan een aanpassing van het bestemmingsplan.

De leden van de D66-fractie plaatsen een vraagteken bij de verwachting dat de voorgestelde financiële sancties c.q. prikkels daadwerkelijk waarborgen dat een gemeentelijk projectbesluit altijd zal worden gevolgd door een aanpassing van het bestemmingsplan. Die fractie vindt dat de onder

vigeur van de huidige wet tot ontwikkeling gekomen praktijk rond vergelijkbare constructies op voorhand weinig hoopvol stemt. Deze leden nodigen de regering uit nader te motiveren op grond van welke factor(en) hier tot een ander oordeel gekomen zou kunnen worden.

Bij de vormgeving van de figuur van het projectbesluit heeft het kabinet zwaar laten wegen dat het parlement van oordeel was dat de waarneembare fysieke werkelijkheid en het bestemmingsplan zoveel mogelijk met elkaar moeten corresponderen. De huidige situatie dat een bepaald grondgebied volgens het geldende bestemmingsplan een agrarische functie heeft terwijl op dat gebied al jaren geleden een complete woonwijk of industrieterrein is gerealiseerd, zou moeten worden voorkomen. Ook om meer juridisch-maatschappelijke redenen was het parlement van oordeel dat het bestemmingsplan in de nieuwe Wro zou moeten worden gerevalideerd. Terecht is het parlement van mening dat het aan de burgers niet goed is uit te leggen dat een gemeente, wanneer na een zorgvuldige procedure in de vorm van een bestemmingsplan een maatschappelijk «contract» is gesloten over welke gebruiksfuncties aan de grond en de gebouwen worden gegeven en welk soort van gebruik niet is toegestaan, vele tientallen keren per jaar vrijstellingen kan verlenen van dat «contract». De betrouwbaarheid van de overheid en de zin tot deelname aan het maatschappelijk besluitvormingsproces, dat een bestemmingsplanprocedure typeert, komen daarmee sterk onder druk. Het is om die reden dat één element van het programma van eisen voor de nieuwe Wro werd gevormd door het adagium «het bestemmingsplan centraal». De opgave voor het kabinet was dus enerzijds de betrouwbaarheid van het bestemmingsplan te vergroten maar tegelijkertijd oog te hebben voor noodzakelijke veranderingsmogelijkheden. Met het oog daarop is aan het nieuwe projectbesluit de eis gesteld dat dit binnen een bepaalde tijd moet worden gevolgd door een aanpassing van het bestemmingsplan. Om te voorkomen dat de situatie onder de huidige WRO met zijn artikel 19-vrijstellingen zou blijven bestaan, heeft het kabinet meerdere varianten onderzocht hoe de wet zou kunnen bewerkstelligen dat projectbesluiten ook daadwerkelijk worden gevolgd door de noodzakelijke aanpassing waarbij niet de burgers maar de overheid de gevolgen zouden dragen als dat niet conform de wettelijke bepalingen zou gebeuren. De borgingsconstructie die thans in het wetsvoorstel is opgenomen lijkt effectief. De druk vanuit de gemeenten om die niet in het wetsvoorstel op te nemen, sterkt mij in die opvatting. Het pessimisme van de D66-fractie, waar zij wijst op vergelijkbare constructies, kan ik niet invoelen. Ik weet ook niet waar die aan het woord zijnde fractieleden op doelen.

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. De leden van de CDA-fractie vragen of het correct is te veronderstellen dat slechts dan een beheersverordening mag worden gehanteerd als gemeenten al beschikken over een bestemmingsplan waarin het gehele gebied beschreven is, en of het correct is te veronderstellen dat de beheersverordening in de meeste gevallen slechts voor een deel van die gemeente van kracht zal kunnen zijn.

Onder de huidige Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) is een bestemmingsplan verplicht voor het gebied van een gemeente, dat niet tot een bebouwde kom behoort. In de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) dient het gehele grondgebied van een gemeente bestreken te worden door een of meerdere planologische regelingen. Dit kan een bestemmingsplan zijn, maar het kan ook om een beheersverordening gaan. Een

beheersverordening kan vastgesteld worden wanneer voor een bepaald grondgebied geen ruimtelijke ontwikkeling wordt voorzien en bovendien niet krachtens wettelijk voorschrift een bestemmingsplan is vereist.

Met de inwerkingtreding van de nieuwe Wro zullen gemeenten dus voor hun gehele grondgebied een of meerdere planologische regelingen moeten hebben, dan wel vaststellen. Het in de Invoeringswet Wro op te nemen overgangsrecht zorgt er overigens voor dat gemeenten niet door deze verplichting zullen worden overvallen.

Het kan dus zo zijn dat voor een gedeelte van het grondgebied van een gemeente waarvoor nog geen bestemmingsplan geldt, een beheersverordening wordt vastgesteld. Gelet op het feit dat een aanzienlijk deel van het grondgebied van gemeenten tegenwoordig al is voorzien van een bestemmingsplan, ook al is dat niet wettelijk verplicht, zal de situatie dat een beheersverordening wordt vastgesteld, zonder dat voor het desbetreffende gebied reeds een bestemmingsplan gold, zich naar verwachting niet vaak voordoen. Het reeds aanwezig zijn van een bestemmingsplan is echter geen vereiste om een beheersverordening te kunnen vaststellen. Hiermee heb ik mijns inziens ook de desbetreffende vraag van de leden van de VVD-fractie beantwoord.

Een beheersverordening kan betrekking hebben op het gehele grondgebied van een gemeente of op een gedeelte daarvan. Criterium of een beheersverordening kan worden vastgesteld is of voor het desbetreffende gebied geen ruimtelijke ontwikkeling wordt voorzien. Kan een gemeente onderbouwen dat zij voor haar gehele grondgebied geen ruimtelijke ontwikkeling voorziet, dan kan zij voor dat gehele gebied een beheersverordening vaststellen. Als slechts voor een bepaald deel van haar grondgebied geen ruimtelijke ontwikkeling wordt voorzien, dan kan slechts voor het desbetreffende deel een beheersverordening worden vastgesteld, en voor het overige een of meer bestemmingsplannen. Overigens kunnen nooit voor hetzelfde gebied een bestemmingsplan en een beheersverordening tegelijkertijd gelden.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of ik het ermee eens ben dat een gemeente die haar bestemmingsplannen actueel houdt, in feite geen behoefte zal hebben aan beheersverordeningen.

Hoe vaak gemeenten in de praktijk gebruik zullen gaan maken van de beheersverordening is een vraag die slechts beantwoord kan worden na inwerkingtreding van de nieuwe Wro. Ook over de behoefte bij gemeenten aan de beheersverordening kan ik geen zinnige uitspraken doen. Feit is dat met de beheersverordening aan gemeenten een extra instrument wordt geboden waarmee de planologische situatie op hun grondgebied kan worden vastgelegd. Zoals ik hierboven al heb opgemerkt is het criterium om een beheersverordening te kunnen vaststellen of voor het desbetreffende gebied geen ruimtelijke ontwikkeling wordt voorzien. Ik zou mij de situatie kunnen voorstellen dat alle bestemmingsplannen in een gemeente actueel zijn, maar de gemeente toch van oordeel is dat zij voor een bepaald gebied een beheersverordening wil vaststellen, om het simpele feit dat zij in dat gebied geen ruimtelijke ontwikkeling voorziet. De actualiteit van de geldende bestemmingsplannen doet daar in principe niets aan af.

Ik acht het van groot belang dat bestemmingsplannen actueel zijn. Daarom dienen deze eens in de tien jaar op actualiteit te worden gezien. Dit kan inhouden het opnieuw vaststellen van een bestemmingsplan, of het verlengen van het geldende bestemmingsplan (als dat geldende plan nog actueel is). Ondernemen gemeenten binnen die tien jaar niet één van deze twee acties, kan kunnen zij voor vergunningplichtige activiteiten binnen het desbetreffende plangebied geen rechten invorderen. Ook beheersverordeningen dienen eens in de tien jaar te worden herzien. De verlengingsmogelijkheid speelt hier geen rol, omdat de procedure

voor de beheersverordening zodanig eenvoudig is, dat geen negatief verschil meer bestaat met de verlengingsprocedure. Herzien gemeenten niet binnen de termijn van tien jaar hun beheersverordening, dan vervalt de bevoegdheid tot het invorderen van leges ter zake van activiteiten binnen het in die verordening begrepen gebied.

Rol van burgers, bescherming belangen

Woordvoerders van verscheidende fracties hebben in het voorlopig verslag de aandacht gevestigd op de wenselijkheid om burgers en hun organisaties volwaardig te laten participeren bij de totstandkoming van structuurvisies en andere besluiten waarbij hun belangen betrokken zijn. Zo moet voor de fractie van GroenLinks een wet voor 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. Die fractie vraagt zich af of de nieuwe Wro-regels ook daadwerkelijk de meest kwetsbare belangen (met betrekking tot milieu, natuur en landschapskwaliteit) in staat stellen zich beter te articuleren. Vanuit het oordeel dat het wetsvoorstel de nadruk legt op de processen en niet de op de inhoud, vreest die fractie dat kwetsbare belangen eerder dan in het verleden het geval was het onderspit zullen derven. Ook de leden van de SP-fractie willen graag weten of burgers inspraak hebben bij de totstandkoming van provinciale structuurvisies en provinciale verordeningen of dat deze uitsluitend tot stand komen op het niveau van provinciale staten en college van gedeputeerden. De leden van de PvdA-fractie wijzen op 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 (bezwaren en beroepsmogelijkheid). Zij stellen vast dat de structuurvisie, een verplicht strategisch beleidsdocument, vorm- en procedure vrij is. De laatstgenoemde fractieleden vragen zich af of dat aan de ene kant van dit brede spectrum kan betekenen dat de structuurvisie uit een enkele regel bestaat «alles blijft in dit gebied bij het oude» en aan de andere kant dat een visie wordt vastgesteld, 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 verre gaande detaillering worstelt die fractie met het ontbreken van een wettelijke inspraakverplichting bij de totstandkoming van een structuurvisie. De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of daardoor materieel aan burgers en partijen de mogelijkheid wordt ontnomen om hun inzichten en hun belangen in een vroegtijdig stadium van het planproces naar voren te brengen.

Ik ben blij met de aandacht die de aan het woord zijnde leden geven aan de participatie van burgers bij ruimtelijke besluitvorming. Het biedt mij de gelegenheid de visie van het kabinet te verwoorden en te verhelderen welke keuzes in het wetsvoorstel zijn gedaan. Om redenen van leesbaarheid beantwoord ik hieronder allereerst de meer algemene vragen om vervolgens op de meer toegespitste vragen in te gaan.

Het kabinet is het geheel eens met de opvatting van de leden van de fractie van GroenLinks dat een goede ruimtelijke ontwikkeling verlangt dat de overheid telkens alle in het geding zijnde belangen met een ruimtelijke dimensie afweegt en de besluitvorming over het ruimtegebruik zo inricht dat dit leidt tot een goede ruimtelijke en maatschappelijke ordening. In onze moderne samenleving is sprake van een toenemende ruimtebehoefte voor wonen, werken, infrastructuur, recreatie, water en natuur. Het evenwicht tussen enerzijds voldoende ruimte voor maatschappelijke behoeften, en anderzijds het behoud of de verbetering van het ruimte-

gebruik in termen van belevingswaarde en duurzaamheid en de zorg voor kwetsbare belangen zoals waardevolle landschappen, natuur en milieu, staat onder druk. De ruimtelijke besluitvorming dient beide elementen te waarborgen om te voorkomen dat collectieve belangentegenstellingen ontstaan en om te voorkomen dat waardevolle gebieden verloren gaan of dat toekomstige generaties worden belast met moeilijk omkeerbare inbreuken op het ecologisch evenwicht. Daarom zijn het bieden van fysieke ruimte en het realiseren van een duurzame ruimtelijke kwaliteit onlosmakelijk met elkaar verbonden.

Binnen onze democratische rechtsstaat is breed het zogenaamde «democratiebeginsel» aanvaard, inhoudende dat iedere burger binnen die staat gelijke mogelijkheden heeft om invloed uit te oefenen op het handelen en de besluitvorming van de overheid. Het beginsel stelt derhalve eisen aan de organisatie en de procedure van die besluitvorming. Het vergt ook dat degenen die een bijzonder belang hebben of een bijzonder belang beschermen de mogelijkheid van inspraak hebben en dat rechtsbeschermingsprocedures open staan.

In reactie op de bespiegelingen van de leden van de PvdA-fractie breng ik graag het volgende naar voren. Bij de vormgeving van het wetsvoorstel heeft het kabinet zich laten leiden door enkele belangrijke rechtsstatelijke principes. Een van de bedoelde principes is het hierboven genoemde beginsel van de democratische rechtsstaat. Bij de vertaling van dit beginsel naar concrete eisen voor overheidshandelen moet rekening worden gehouden met de aard van het betreffende overheidshandelen. Hoe meer het handelen de concrete belangen van burgers raakt, des te meer geldt dat de burger invloed moet kunnen uitoefenen op dat handelen. In het wetsvoorstel is dat zeker gesteld ten aanzien van de besluitvorming over bestemmings-/inpassingsplannen en projectbesluiten. Het wetsvoorstel sluit aan bij die beginselen en bij de wijze waarop de participatie gestalte heeft gekregen in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). In aanvulling op de algemene regeling van afdeling 3.4 van de Awb regelt het wetsvoorstel dat een ieder zienswijzen omtrent een ontwerp voor een bestemmingsplan of projectbesluit bij de gemeenteraad naar voren kan brengen. Dit geldt natuurlijk ook voor inpassingsplannen of projectbesluiten genomen door provincie of Rijk.

De vrees van de fractieleden van GroenLinks dat onder de nieuwe Wro kwetsbare belangen eerder dan in het verleden het geval was het onderspit zullen derven, deelt het kabinet niet. Los van de procedurele waarborgen voor een evenwichtige belangenafweging bij ruimtelijke besluiten, met name bij bestemmingsplannen en projectbesluiten, stelt de wetgeving bijzonder procedurele en inhoudelijke eisen aan de besluitvorming over plannen of projecten die gevolgen kunnen hebben voor het milieu, de natuur en cultuurhistorie. Ik wijs daarbij met name op de voorzieningen die in de Nederlandse wetgeving zijn getroffen ter implementatie van de EU-richtlijnen ter zake van de milieueffectrapportage en de milieubeoordeling van plannen, de Vogel- en Habitatrichtlijn alsmede het Verdrag van Malta.

Daarnaast voorziet het wetsvoorstel erin dat in bepaalde bij algemene maatregel van bestuur aan te geven gevallen daarbij te bepalen belangen moeten worden meegewogen bij de vaststelling van bestemmingsplannen of daarvoor zelfs grensstellend kunnen zijn. Te denken valt aan kwaliteitseisen ten behoeve van de gezondheid en veiligheid van mensen en aan milieueisen in verband met stank en geluid, maar ook aan kwaliteitseisen met ruimtelijke implicaties op het gebied van het waterbeheer, de ontwikkeling van natuur en/of recreatie, de bescherming van culturele en archeologische waarden.

Het kabinet is van oordeel dat het wetsvoorstel meer mogelijkheden biedt dan de huidige WRO om de door de fractieleden van GroenLinks geformuleerde belangen een volwaardige plaats in de ruimtelijke besluitvorming te geven.

Omdat bij de totstandkoming van structuurvisies de concrete belangen van burgers niet direct in juridische zin worden geraakt, mogen bij de vormgeving en inrichting van de procedure naast het participatiebeginsel ook andere overwegingen worden betrokken. Dat wordt ook al vele jaren breed gedragen in het parlement waar dat een terughoudendheid bepleit ten aanzien van het stellen van procedureregels bij planverplichtingen tenzij evidente belangen daartoe noodzaken.

In het wetsvoorstel zijn, zoals de PvdA-fractie vaststelt, geen voorschriften opgenomen die de procedure voor de opstelling van structuurvisies regelen en dus ook geen voorschriften over de inspraakmogelijkheden van burgers en organisaties.

De structuurvisie moet worden gezien als een beleidsnota, waarin de hoofdzaken van het op het desbetreffende bestuursniveau te voeren beleid worden beschreven en welke richting geeft aan de inzet van bestuurlijke, financiële en juridische instrumenten om de beschreven doelen te verwezenlijken. Het mogelijke detailniveau dat door de aan het woord zijnde fractieleden wordt gesuggereerd, zal naar verwachting zelden worden opgenomen in een structuurvisie. In het wetsvoorstel is ervoor gekozen geen wettelijke procedure op te nemen voor de totstandkoming van een structuurvisie omdat de structuurvisie een agendazettend document dient te zijn dat eenvoudig kan worden aangepast aan nieuwe ontwikkelingen. In de loop van de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel en van de Nota Ruimte heb ik meerdere keren benadrukt dat het ontbreken van wettelijke procedurevoorschriften in de nieuwe Wro niet impliceert dat het kabinet geen waarde hecht aan een actieve participatie van burgers in het proces van de totstandkoming daarvan. Het impliceert alleen dat voor deze procedure geen bepalingen in de nieuwe Wro zijn opgenomen en dat deze procedure in beginsel (ik kom dadelijk nog op enkele uitzonderingen) vrij kan worden ingevuld en kan worden toegesneden op de specifieke situatie.

Voor een goede structuurvisie en een snelle totstandkoming en uitvoering daarvan is het creëren van draagvlak essentieel. Door (groepen) burgers in een vroeg stadium bij de ontwikkeling van ruimtelijk beleid te betrekken en te laten meedenken over de formulering van het beleid kan in een vroeg stadium draagvlak ontstaan. Daarmee wordt de kans verminderd dat later in het planproces vertragende discussies ontstaan. Het is dus nadrukkelijk gewenst dat burgers worden betrokken bij de totstandkoming van structuurvisies. De normale besluitvormingsprocedures voor de gemeenteraad, de provinciale staten en op rijksniveau met betrekking tot de vaststelling van deze stukken bieden naar mijn mening voldoende garanties voor openbaarheid, terinzagelegging, brede kennisgeving en inspraakmogelijkheden. In de lijn van het al jaren bestaande wetgevingsbeleid, waarvoor ook in beide Kamers der Staten-Generaal een breed draagvlak bestaat, is ook bij dit wetsvoorstel ervoor gekozen geen onderwerpen te regelen die reeds hun regeling in generieke wetten, zoals de Gemeentewet, Provinciewet of Algemene wet bestuursrecht, hebben gevonden. Eenheid, eenduidigheid en inzichtelijkheid van wetgeving zijn daarbij de leidende principes. Met artikel 150 van de Gemeentewet wordt aan de gemeenteraad de opdracht gegeven een verordening vast te stellen, waarin regels worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop ingezetenen en andere belanghebbende natuurlijke en rechtspersonen bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken¹. In deze verordening wordt de wijze geregeld waarop de eigen inwoners en in de gemeente een belang hebbende natuurlijke en rechtspersonen in staat worden gesteld hun mening omtrent beleidsvoornemens kenbaar te maken alsmede de wijze van rapportering over de uitkomsten daarvan. Zo is het zeer goed denkbaar dat in de gemeentelijke inspraakverordening komt te staan dat b&w een ontwerp-structuurvisie waarin diverse varianten of opties staan opgenomen eerst in concept met de inwoners en andere belanghebbenden bespreekt. De procedure begint dan veelal met

¹ Dat zelfde geldt mutatis mutandis voor de provincies; zie artikel 147 Provinciewet.

een openbare kennisgeving in een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad. In de kennisgeving wordt mededeling gedaan van het feit dat een ontwerp-structuurvisie en daarop betrekking hebbende stukken ter inzage zullen worden gelegd. In die kennisgeving wordt de zakelijke inhoud van de structuurvisie vermeld. Verder blijkt uit de kennisgeving waar en wanneer de stukken ter inzage liggen, en op welke wijze de burger zijn opvattingen over het ontwerp-besluit naar voren kan brengen. Op basis van de maatschappelijke inbreng wordt die ontwerp-structuurvisie aangepast en krijgt die de vorm van een ontwerp-besluit. In zo'n setting is ook denkbaar dat het dan doelmatiger zal kunnen zijn als een tweede inspraakronde geschiedt door middel van bijvoorbeeld spreekrecht bij de raadsvergadering. De open regeling van de Gemeentewet doet recht aan het uitgangspunt dat niet bij alle bestuurshandelingen altijd op dezelfde wijze inspraak moet worden verleend.

Ik wijs overigens nog op het tweede lid van genoemd artikel, in werking getreden op 1 juli 2006, dat bepaalt dat de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb voor dergelijke beleidsstukken wordt doorlopen, als de verordening daarover geen bepalingen bevat. Hiermee heb ik ook de vraag beantwoord die de leden van de SP-fractie op p. 7 van het voorlopig verslag hebben gesteld ten aanzien van de inspraak op structuurvisies.

Ik heb geen zwaarwegende argumenten kunnen vinden waarom het onderhavige wetsvoorstel bovenop of met doorkruising van de Gemeentewet, Provinciewet en Awb specifieke regels zou moeten stellen ten aanzien van de inspraak bij de voorbereiding van de besluitvorming over structuurvisies. Om dezelfde reden is bij de Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb de inspraak voorafgaande aan de terinzagelegging van ontwerpplannen niet meer in de WRO geregeld. Die lijn wordt gecontinueerd in het voorliggende wetsvoorstel. Ook hier zijn geen zwaarwegende redenen die nopen tot een heroverweging van de enkele jaren geleden gemaakte keuze.

Verder moet worden onderkend dat voor structuurvisies die kaderstellend zijn voor m.e.r.-plichtige besluiten, of waarin ontwikkelingen zijn voorzien die mogelijke nadelige effecten voor Natura 2000-gebieden kunnen hebben, nog additionele procedurele eisen gelden. In die gevallen zal de besluitvormingsprocedure over de structuurvisie moeten voldoen aan de eisen die de Wet milieubeheer daaraan stelt. Daarin is ook de grotere betrokkenheid van publiek, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties bij de totstandkoming vastgelegd.

Overgaande naar de vragen over de positie van burgers bij het projectbesluit stellen de leden van de PvdA-fractie de vraag of het niet voor de hand liggend zou zijn dat juist het projectbesluit zich zal baseren op een structuurvisie en pas daarna aanleiding vormt (kan jaren overheen gaan) voor een bestemmingsplanherziening. Ten aanzien van het projectbesluit vragen die leden verder wat de mogelijkheden zijn van burgers en organisaties om vroegtijdig van zich te laten horen, mede in het licht van de mogelijkheid tot delegatie van die bevoegdheid aan het college van burgemeester en wethouders. Volgens de aan het woord zijnde leden zal dan alleen een beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State openstaan voor belanghebbenden, waarbij die Afdeling niet zal toetsen op doelmatigheid, maar uitsluitend op rechtmatigheid. Zij stellen zich de vraag of dat de facto kan betekenen dat bij een projectbesluit burgers en partijen, waarvan de belangen niet afgewogen zijn in het voorbereidingsproces, monddood worden gemaakt. De leden van de VVD-fractie vragen of ik hun mening deel dat de positie van een belanghebbende bij een projectbesluit uiterst zwak is. Zij vragen wat een belanghebbende praktisch gesproken nog kan 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, zo vragen deze leden.

Eén van de uitgangspunten van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening is het zoveel mogelijk verminderen van dubbele procedures en meerdere beroepsmogelijkheden tegen dezelfde besluiten. Voor het projectbesluit, en de daarop volgende aanpassing van het bestemmingsplan, betekent dit het volgende. Zoals hierboven aangegeven kent het projectbesluit een met het bestemmingsplan vergelijkbare procedure. Mogelijkheden tot inspraak op het projectbesluit worden dus geboden. Mede gelet op het eerder genoemde uitgangspunt van het voorkomen van dubbele procedures is er voor gekozen om bij de aanpassing van het bestemmingsplan het deel dat al in het projectbesluit aan de orde is geweest niet nogmaals voor inspraak open te stellen. Dit is mijns inziens ook logisch: een ieder heeft in het kader van het projectbesluit de mogelijkheid gehad om eventuele zienswijzen naar voren te brengen. Het gaat niet aan om dit bij de aanpassing van het bestemmingsplan nog eens over te doen. Overigens kunnen bij de aanpassing van het bestemmingsplan de elementen die ten opzichte van het projectbesluit als nieuw of extra kunnen worden aangemerkt, natuurlijk wel aan de orde komen. Een belanghebbende heeft dus voorafgaand aan het vaststellen van een projectbesluit voor omstreden projecten mogelijkheden zich hierover uit te spreken. Het moment waarop een bestemmingsplanprocedure, dan wel een projectbesluitprocedure, zal worden gestart zal naar mijn mening geen verschil maken, omdat in deze procedure aan een ieder de gelegenheid wordt geboden een zienswijze daarover te geven.

Ten aanzien van de vraag of elk project een basis moet vinden in een structuurvisie, kan ik antwoorden dat in het wetsvoorstel uitdrukkelijk niet gekozen is voor een formeel-wettelijke koppeling van structuurvisies en de toepassing van bevoegdheden. Een dergelijke inhoudelijke koppeling zou een niet beoogde juridisering van de besluitvorming en van de structuurvisie kunnen veroorzaken, die het wetsvoorstel nu juist beoogt te voorkomen. Met een dergelijke koppeling zou immers telkens aan de rechter de beoordeling kunnen worden gevraagd of de toepassing van een bevoegdheid, dan wel de vorm van de uitwerking daarvan, een basis vindt in een daaraan voorafgaande structuurvisie. Deze mogelijke toets zou het bestuur in een positie dwingen waarin het een uitputtende beschrijving van alle toekomstige modaliteiten in een structuurvisie moet opnemen, opdat de toepassingsmogelijkheden van die bevoegdheid niet worden beperkt. Bovendien kunnen zich onvoorziene situaties voordoen die een snel ingrijpen van een overheidsorgaan nodig maken. Wanneer bovendien wordt onderkend dat naar verwachting een deel van de toekomstige projectbesluiten mede zullen worden geïnitieerd op verzoek van burgers, welke doorgaans niet in de structuurvisie zullen zijn verwoord, is de conclusie duidelijk: een formeel-inhoudelijke koppeling is niet wenselijk. Het bevoegde orgaan moet zelf beoordelen of de aanwending van een bevoegdheid voldoende grond vindt in een structuurvisie. Blijkt op enig moment de aanwending van een bevoegdheid noodzakelijk – hetzij zonder een grondslag in een structuurvisie hetzij in afwijking daarvan – dan zal de inhoudelijke motivering het besluit moeten kunnen dragen.

In antwoord op de vraag van de leden van de fracties van de PvdA en de VVD naar de positie van burgers en organisaties in de procedure van het projectbesluit merk ik het volgende op. In artikel 3.8c van het wetsvoorstel is vastgelegd dat op de voorbereiding van het projectbesluit afdeling 3.4 van de Awb van toepassing is met enkele toevoegingen daarop, waaronder de bepaling dat door een ieder zienswijzen omtrent het ontwerpbesluit bij het desbetreffende bestuursorgaan (de gemeenteraad of, bij

delegatie krachtens artikel 3.8b, vierde lid, burgemeester en wethouders) naar voren kunnen worden gebracht. Die procedure is inhoudelijk dezelfde als de procedure tot vaststelling van een bestemmingsplan of een wijziging daarvan. De mogelijkheid tot delegatie van het projectbesluit doet daaraan niets af. En net zoals bij een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan voorziet het wetsvoorstel in een adequate rechtsbescherming voor belanghebbenden. Het oordeel van de PvdA-fractie dat belanghebbenden en belangstellenden bij een projectbesluit monddood worden gemaakt en die van de VVD-fractie dat de positie van een belanghebbende bij een projectbesluit zwak is, kan ik niet daarom niet goed begrijpen.

De leden van de fractie van de PvdA verzoeken aan te geven wie als belanghebbende wordt aangemerkt in de beroepsprocedure bij een projectbesluit. Ter illustratie daarvan stellen zij de vraag of individuele burgers, die zich verzetten tegen de plaatsing van gokhallen bij een te bouwen voetbalstadion, wel of niet als belanghebbenden zijn aan te merken dan wel of zij zich eerst in een rechtspersoon moeten verenigen, die zich ten doel stelt om gokverslaving tegen te gaan?

Artikel 8:1 van de Awb bepaalt dat alleen een belanghebbende beroep kan instellen. Artikel 1:2 bepaalt dat onder een belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. In de jurisprudentie is deze regel verder geconcretiseerd aan de hand van de zogenaamde OPERA-criteria. Het belang moet Objectief zijn (een persoonlijke beleving is onvoldoende), het moet Persoonlijk zijn en Eigen (geen belangen van anderen buiten de persoonlijke kring), Rechtstreeks geraakt (d.w.z. er mag niets tussen zitten, bijv. een grote afstand) en Actueel (het belang moet ten tijde van het beroep aanwezig zijn). In het wetsvoorstel worden geen beperkingen of verruiming van het belanghebbendenbegrip van de Awb aangebracht. In het gegeven voorbeeld van de gokkasten is het lastig voorstelbaar dat burgers die niet in de directe nabijheid van het stadion wonen, door de rechter zullen worden aangemerkt als belanghebbenden. Indien burgers willen opkomen voor meer algemene of collectieve belangen zullen zij zich kunnen verenigen in een rechtspersoon, die zich statutair richt op de behartiging van die belangen.

De leden van de PvdA-fractie 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). Zij achten het dan zeer 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 ten opzichte van de huidige artikel 19-praktijk). De leden van de fractie van de PvdA interpreteren art 3.8f zo dat dan geen beroep meer kan worden aangetekend tegen het onderdeel van het bestemmingsplan dat bij projectbesluit al vastgesteld is.

Zoals ik hierboven reeds heb gesteld, heeft een projectbesluit in lang niet alle gevallen voort te vloeien uit een structuurvisie. In de toekomst zullen projectbesluiten naar verwachting ook worden geïnitieerd door een burger. De wijze van afweging voor het gemeentebestuur of er aanleiding is om medewerking te verlenen aan de beoogde planologische wijziging en zo ja, of dat geschiedt door hetzij meteen een bestemmingsplanwijziging te entameren, dan wel eerst een projectbesluit, gevolgd door een omzetting daarvan in het bestemmingsplan door een wijziging daarvan, heb ik hierboven ook reeds beschreven. Ik ben verheugd dat de aan het woord zijnde fractieleden die figuur als een verbetering beschouwen ten opzichte van de huidige artikel 19-procedure. De

conclusie van die fractieleden dat de rechtsbescherming tegen de «vertaling» van het projectbesluit beperkt is, is juist. Als een onherroepelijk geworden projectbesluit, waartegen reeds rechtsbescherming heeft openstaan, wordt ingepast in het bestemmingsplan, is het onnodig en ook ongewenst tegen die inpassing nogmaals beroepsmogelijkheden op te stellen voor zover sprake is van een één op één omzetting. Nieuwe elementen, die nog niet aan de orde zijn geweest bij het projectbesluit, blijven overigens gewoon appellabel.

De leden van de fractie van de PvdA vragen vervolgens of burgers en partijen er redelijkerwijs op mogen vertrouwen dat de structuurvisie maatgevend is voor het RO beleid in hun omgeving en wat hun mogelijkheden zijn wanneer ze regelmatig geconfronteerd worden met een andere invulling dan in de structuurvisie opgenomen staat. Zij vragen zich af waar deze burgers in die gevallen hun verhaal moeten halen. De leden van de fractie van de PvdA stellen dat zij het niet anders kunnen zien dan dat er eigenlijk een gat bestaat in de relatie tussen structuurvisie en bestemmingsplan.

Het centrale belang van een structuurvisie is dat het vaststellende overheidsniveau zijn ruimtelijke voornemens vastlegt en bekend maakt hoe het om wil gaan met ruimteclaims, hoe het ruimtelijk relevante ontwikkelingen wil sturen en welke ontwikkelingen het in een gebied juist niet wil. De structuurvisie vormt voor het desbetreffende bestuur een afwegings- en argumentatiekader bij concrete ruimtelijke beslissingen en voor de inzet van bestuurlijke uitvoeringsinstrumenten. In die zin zal de structuurvisie in de woorden van de PvdA-fractie maatgevend zijn. Daarop zullen en kunnen burgers en andere overheden vertrouwen. Vastgesteld door het democratisch gekozen vertegenwoordigend orgaan op gemeente- en provincieniveau, en wat betreft rijksstructuurvisies vastgesteld met betrokkenheid van beide Kamers, is de structuurvisie een politiek beleidsdocument. Indien de desbetreffende overheidsorganen na de vaststelling van de structuurvisie tot het oordeel komen dat een afwijking of wijziging van de structuurvisie nodig is, is dat óf een besluit van het vaststellende overheidsorgaan zelf óf geschiedt dat onder democratische controleregels. Een lichtvoetige omgang met structuurvisies zal zonder twijfel door elk gekozen bestuursorgaan en elke betrokken burger worden gezien als een aantasting van het vertrouwensbeginsel en juist dat beginsel is het fundament waaraan die overheidsorganen hun legitimiteit ontlenen. Ik ben daarom geenszins bevreesd dat overheidsorganen regelmatig en lichtvaardig de beleidslijnen, zoals neergelegd in de structuurvisie, naast zich neer zullen leggen. Het oordeel dat een «gat» bestaat tussen de structuurvisie en het bestemmingsplan, onderschrijf ik daarom niet. Juist in de procedure tot vaststelling van het bestemmingsplan of een projectbesluit kan een ieder die van oordeel is dat op onjuiste of onvoldoende onderbouwde wijze wordt afgeweken van de structuurvisie, zijn opvattingen daarover kenbaar maken. Het is vervolgens de gemeenteraad die bij de besluitvorming over het bestemmingsplan de structuurvisie als maatgevend document in de afwegingen zal betrekken.

De leden van de PvdA-fractie stellen vast dat de keuze is gemaakt om de rechtsbescherming uitsluitend te verbinden aan het bestemmingsplan en het regelen van ontwikkelingsplanologische uitgangspunten en beleidsvisies in de zogenaamde structuurvisie. Genoemde leden vragen zich af er dan geen hoge eisen zouden moeten worden gesteld aan de koppeling tussen ontwikkelingsplanologie en rechtsbescherming, of anders gezegd aan de relatie tussen bestemmingsplan en structuurvisie?

Zoals de aan het woord zijnde leden concluderen, stelt het wetsvoorstel geen rechtsbescherming open tegen het besluit tot vaststelling van een

structuurvisie. Het wetsvoorstel stelt wel rechtsbescherming open tegen besluiten die nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk maken en dus (rechts-)gevolgen kunnen hebben voor burgers. Daartoe behoren onder meer het besluit tot vaststelling of wijziging van een bestemmingsplan en het projectbesluit. Een dergelijk besluit zal een goede inhoudelijke motivering moeten hebben. De rechter zal die motivering toetsen aan de centrale vraag: is hier sprake van een goede ruimtelijke ordening? Die motivering kan natuurlijk worden ontleend aan de voor het desbetreffende gebied geldende structuurvisie. Waar het betrokken besluit afwijkt van die structuurvisie, zal die motivering additioneel moeten aangeven waarom in de structuurvisie (eveneens vastgesteld ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening, zie bijvoorbeeld artikel 2.1, eerste lid, van het wetsvoorstel) voor een bepaalde beleidslijn is gekozen en waarom bij het nieuwe besluit blijkbaar andere overwegingen hebben gegolden.

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 wordt ten opzichte van 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. Die leden wijzen daarbij op de motie, zoals ingediend en aangehouden bij het integrale beleidsdebat in de EK over ruimtelijke ontwikkelingspolitiek.

Ik heb tevergeefs gezocht naar de elementen van het wetsvoorstel die bij de fractieleden van de PvdA het beeld oproepen dat het wetsvoorstel de betrokkenheid en inspraak van de burgers inbindt ten gunste van de vrijheid voor de overheden om ontwikkelingen te entameren. Ook het beeld dat het wetsvoorstel de inspraak- en bezwaarmogelijkheden bijkans zou afschaffen, is voor mij niet herkenbaar of invoelbaar. Bij de hierboven genoemde Aanpassingswet Awb is géén wijziging aangebracht in de WRO, die bepaalt dat door een ieder zienswijzen omtrent het ontwerp-bestemmingsplan bij de gemeenteraad naar voren kunnen worden gebracht. De reden daartoe is gelegen in de rechtsgevolgen die dergelijke besluiten voor burgers kunnen hebben. De toen gemaakte keuze wordt ook in het voorliggende wetsvoorstel gecontinueerd. Ten aanzien van de beroepsmogelijkheden merk ik op dat reeds bij genoemde Aanpassingswet de zgn. *actio popularis* uit de WRO is vervallen. Dit betekent dat niet langer een ieder die eerder in de procedure een zienswijze of een bedenking naar voren heeft gebracht beroepsgerechtigd is, maar alleen diegene die als belanghebbende kan worden aangemerkt. Ook deze situatie is in de Wro gehandhaafd.

De leden van de fractie van de PvdA wijzen op de toezegging van het kabinet tot een brief van de Minister van Bestuurlijke Vernieuwing over dit thema. Die leden willen weten of die brief al geschreven is, en zo ja, of die brief dan ook toegestuurd kan worden aan de leden van de Eerste Kamer, opdat de inhoud deel kan uitmaken van de voorliggende wetsbehandeling.

Op 8 juli 2005 zond het kabinet aan de Tweede Kamer zijn agenda voor democratische vernieuwing¹. Bij die gelegenheid heeft het kabinet aangegeven het vertrouwen tussen burgers en vertegenwoordigers te willen

¹ Kamerstukken II 2004/05, 30 184, nr. 1.

versterken. Het kabinet wil dit bereiken onder meer door de versterking van de positie van de actieve participatieve burger. Ter concretisering daarvan zond de Minister van Verkeer en Waterstaat, mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en mij en in afstemming met de Minister van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, op 12 mei 2006 een brief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal¹. In de brief is de reactie van het kabinet opgenomen op het advies van het advies van de Werkgroep Inspraak «Inspraak Nieuwe Stijl: maatwerk». De kern van het advies is dat de meedenkkraft van burgers optimaal kan worden benut door het zwaartepunt aan de voorkant van planvormingsprocessen te leggen, daar waar nog beleidsruimte is. Dit vereist dat inspraak op maat wordt ingezet. Een vrije invulling dus, waarbij een professionele aanpak de kwaliteit borgt. Elementen van deze aanpak zijn: een gedragscode met principes van goed consulteren, een interdepartementaal bureau dat beleidsmedewerkers en projectleiders ondersteunt door onder meer een platform te bieden voor kennisuitwisseling en een periodieke toets op de kwaliteit en effectiviteit van inspraak. Het advies van de Werkgroep sluit aan bij recente wijzigingen van de Algemene wet bestuursrecht, de Tracéwet en het voorliggende wetsvoorstel. De Ministers van V&W, LNV en ik onderschrijven het advies van de werkgroep om overeenkomstig het advies tot praktijkgerichte invoering over te gaan. Een afschrift van die brief en het advies treft u bijgaand aan.

De leden van de fractie van de PvdA vragen verder of het kabinet de opvatting deelt, zoals die door deze leden is verwoord bij de behandeling van de PKB Nota ruimte, dat er een spanningsveld bestaat tussen vroegtijdige openbaarheid van plannen en burgerparticipatie enerzijds en de marktpositie anderzijds, waardoor in de praktijk maar al te vaak blijkt dat gemeenten eerder kiezen voor beslotenheid in de eerste fasen van het planproces. Die fractieleden menen dat pas op het moment dat de gemeente zijn positie kan versterken ten opzichte van marktpartijen, er enige bereidheid gaat ontstaan om meer transparantie aan te brengen in de informele fasen van planning. Zij vragen of het kabinet verder wil nadenken over de vraag of er mogelijkheden bestaan om het vraagstuk van burgerparticipatie in een vroeg stadium van concrete projecten aan te pakken en vooral verplicht te stellen.

Elders in het voorlopig verslag maken de leden van de fractie van Groen-Links een soortgelijke opmerking. Zij stellen dat zolang grondposities een interveniërende werking zullen hebben in de realisatie van ruimtelijke inrichtingsplannen, bij het vaststellen van structuurvisies de neiging zal bestaan niet het achterste van de tong te laten zien om projectontwikkelaars en andere investeerders niet al te gemakkelijk in de kaart te spelen.

De door de PvdA-fractie ingebrachte visie tijdens het integrale beleidsdebat over ruimtelijke ontwikkelingspolitiek sluit aan bij de verschuivingen die zich in de afgelopen jaren hebben voorgedaan in de rol van de overheden bij de planning van maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkelingen. Van een (soms overdreven) regiebehoefte en (soms starre) top-down sturing zijn alle overheden tot het inzicht gekomen dat samenspel en interactie sleutelwoorden zijn voor het realiseren van ruimtelijke kwaliteit en het slim benutten van de schaarse ruimte. Nieuwe beleidsstijlen en besluitvormingsmodellen worden beproefd om ruimtelijke vraagstukken op te lossen. Er is een groot scala aan procesvarianten ontstaan en de vormgeving van de processen loopt uiteen, afhankelijk van de complexiteit van de ruimtelijke opgave of het controversiële karakter van de nagestreefde ontwikkelingsopties.

Met de leden van de fractie van de PvdA onderken ik dat overheden in de vroegste fasen van de ideeënontwikkeling soms terughoudend zijn om actief naar buiten te treden omdat ideeën over veranderingen van gebruiksmogelijkheden van de grond direct van invloed zijn op de waarde

¹ Kamerstukken II 2005/06, 29 385, nr. 7.

daarvan. Gemeenten die een actief grondbeleid voeren, kiezen er daarom voor om, in de woorden van GroenLinks, niet het achterste van hun tong te laten zien met betrekking tot de gronden die zij beogen te verwerven. Met de verruiming van het gemeentelijke voorkeursrecht per 1 januari 2004 is overigens een belangrijke stap gezet om een actieve grondstrategie te ontwikkelen, ook in de vroegste fase van de beleidsontwikkeling. Een belangrijke vervolgstap is het wetsvoorstel wijziging van de Wet ruimtelijke ordening inzake de grondexploitatie – thans ook in behandeling bij uw Kamer – dat het voorliggende wetsvoorstel zal versterken met een nieuwe paragraaf over grondexploitatie. Gelijktijdig worden vereenvoudigingen van de Wet voorkeursrecht gemeenten gerealiseerd. Ik kom op deze kwestie overigens hieronder nog terug onder het hoofdje «Relatie tot grondbeleid», waarover verscheidende fracties nadere vragen hebben gesteld.

De suggestie in de vraag van de PvdA-fractie over een wettelijke regeling voor de (verplichte) burgerparticipatie heb ik reeds hierboven in algemene zin beantwoord. Ik merk wellicht ten overvloede op dat juist de buitengewoon grote variatie aan processen in het begin van nieuw r.o-beleid maatwerk in participatie van burgers en marktpartijen vereist. Het is daarom buitengewoon lastig zo niet onhaalbaar om daarvoor een nog verder gaande uniforme, heldere en rechtszekere regeling in wettelijke termen te vervatten.

De in dit kader door de leden van de fractie van de PvdA gestelde vragen over de inspraakregeling van het wetsvoorstel bij structuurvisies en bij andere planologische besluiten, zoals bestemmingsplannen en projectbesluiten, heb ik hierboven reeds beantwoord. Ook de vragen wie als belanghebbende kan worden aangemerkt acht ik hierboven reeds beantwoord.

De vraag van genoemde leden of er redenen zijn het begrip belanghebbende te splitsen en toe te snijden op de context van enerzijds projectontwikkeling en anderzijds een doelmatige ordening van de ruimte, beantwoord ik ontkennend. Ik denk dat de samenleving niet gebaat is wanneer in specifieke wetgeving telkens afwijkende definities worden opgenomen voor het begrip belanghebbende. Doelstellingen van eenvoud, inzichtelijkheid, eenduidigheid en harmonisatie staan hieraan verder in de weg. Dat geldt ook voor de Wro. Bovendien is het niet uit te leggen wanneer in de Wro het begrip «belanghebbende» bij een projectbesluit een andere inhoud zou krijgen dan bij een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan, terwijl de Awb hiernaast in het algemeen het begrip «belanghebbende» inhoud geeft.

Op de vraag van de leden van de SP-fractie of gemeenten verschillende invullingen geven aan het begrip belanghebbende kan ik het volgende antwoorden.

Bij de voorbereiding van ruimtelijke besluiten op grond van de Wro bepaalt het wetsvoorstel dat bij ontwerp-besluiten tot vaststelling van een bestemmingsplan of een projectbesluit een ieder zienswijzen kan indienen. Daarbij speelt het begrip belanghebbende dus geen rol. Over de inspraakmogelijkheden bij de totstandkoming van structuurvisies en beheersverordeningen kan ik het volgende opmerken. Zoals ik hierboven reeds heb toegelicht is op de totstandkoming van deze besluiten ingevolge artikel 150 Gemeentewet/artikel 147 Provinciewet de uniforme openbare voorbereidingsprocedure op grond van afdeling 3.4 van de Awb van toepassing, voor zover de gemeentelijke of provinciale inspraakverordening daaromtrent geen andere regels stelt. De uniforme openbare voorbereidingsprocedure bepaalt dat alleen belanghebbenden een zienswijze kunnen indienen. Bij toepassing van deze procedure in de praktijk,

dus in de voorbereidingsfase van de besluitvorming, wordt het begrip belanghebbende door bestuursorganen doorgaans erg ruim uitgelegd en komt het praktisch neer op het feit dat een ieder in de gelegenheid wordt gesteld zienswijzen in te dienen. Deze praktische benadering is ook uit te leggen: bij inspraakprocessen is het ondoenlijk om mensen eerst te laten aantonen dat zij juridisch gezien belanghebbende zijn alvorens zij hun opvatting over het ontwerp-voorstel naar voren kunnen brengen. Bovendien lopen de bestuursorganen dan het risico dat zij bij een verkeerde of te beperkte uitleg van het belanghebbendenbegrip in een daarop volgende gerechtelijke procedure worden gecorrigeerd met als gevolg dat de gehele procedure dan weer moet worden overgedaan.

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, zo stellen de leden van de SP-fractie. Zij wijzen in dit verband op de opmerking van PvdA-fractielid Meidertsma dat het grondcontract van Meerstad Groningen nog steeds aan alle openbaarheid en democratische controle onttrokken was. Zij vragen of ik inmiddels navraag heb gedaan, en wat de uitkomst hiervan was.

Mede namens de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit bericht ik deze leden dat hun zorg niet terecht is. Het besluit over deelname aan het project Groningen Meerstad is voorbereid overeenkomstig de daarvoor geldende regels van openbaarheid en democratische controle.

De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft het voornemen om via het bureau beheer landbouwgronden vanwege het Rijk deel te nemen aan de GrondexploitatieMaatschappij Meerstad (GEMM) voorgelegd aan de beide Kamers der Staten-Generaal overeenkomstig de voorhangprocedure op grond van artikel 34 van de Comptabiliteitswet 2001. Gedeputeerde staten van de provincie Groningen hebben het voornemen om vanuit de provincie Groningen deel te nemen aan de GEMM voorgelegd aan provinciale staten. Het college van B&W van de gemeente Groningen respectievelijk Slochteren heeft het voornemen om vanuit de gemeente Groningen respectievelijk Slochteren deel te nemen aan de GEMM voorgelegd aan de gemeenteraad. Daarbij zijn de relevante stukken volledig beschikbaar gesteld aan de leden van de genoemde organen. De zogenoemde Business Case Meerstad is vertrouwelijk beschikbaar gesteld aan de desbetreffende leden, omdat dit stuk bedrijfsgevoelige, financiële gegevens bevat. Openbaarmaking van die gegevens zou de betrokken bedrijven schade alsmede het onderhandelingsproces dat toen nog gaande was. De samenwerkingsovereenkomst was toen nog voorwerp van onderhandeling en kon om die reden niet beschikbaar worden gesteld.

De leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal en de betrokken provinciale staten en gemeenteraden hebben vervolgens te kennen gegeven een (schriftelijke) behandeling van het voornemen tot deelname aan de GEMM te wensen alvorens hierover een besluit te kunnen nemen. In dat kader is aan die leden aanvullende informatie verstrekt. De betrokken organen hebben alle ingestemd met het voornemen tot publiek-private samenwerking in het kader van Groningen Meerstad. Gelet op de bovengenoemde procedure en op de verkregen instemming van de betrokken organen heeft het project Groningen Meerstad zich naar onze mening dan ook niet onttrokken aan alle openbaarheid en democratische controle.

De leden van de SP-fractie geven aan dat burgers door een zienswijze in te brengen kunnen trachten het bestemmingsplan te wijzigen. Dat kan betekenen dat de daaronder liggende exploitatieovereenkomst ook gewij-

zigt moet worden. Dit leidt volgens hen tot hogere kosten, en deze leden vragen wie deze kosten moet dragen.

De gewijzigde vaststelling van een bestemmingsplan hoeft niet per definitie te leiden tot hogere kosten voor gemeente of projectontwikkelaar. Kennelijk doelen deze leden op de mogelijkheid dat de gemeenteraad bij de vaststelling bouwmogelijkheden schrapt. Hoe de gevolgen daarvan doorwerken hangt af van de gemaakte afspraken over de financiële aspecten. Meestal bevat de overeenkomst een clause die aangeeft bij welke omstandigheden er opnieuw onderhandeld gaat worden. Een andere mogelijkheid waar deze leden waarschijnlijk op doelen, is een schadeclaim van de particuliere contractant vanwege de gewijzigde vaststelling van een bestemmingsplan waardoor minder bouwmogelijkheden overblijven. Bij een standaardovereenkomst zal een gewijzigde vaststelling niet snel een onrechtmatige daad opleveren of anderszins een basis bieden voor schadevergoeding door de gemeente. In een door het college van burgemeester en wethouders te sluiten exploitatieovereenkomst wordt standaard een voorbehoud gemaakt met betrekking tot de vaststelling van het bestemmingsplan door de gemeenteraad. Er zit in zo'n contract voorts normaal gesproken geen clause dat er een recht op schadevergoeding is wanneer geprojecteerde bouwmogelijkheden vervallen.

Op de vraag van de leden van de PvdA-fractie of de burger inspraak heeft bij de manier waarop kwaliteitsnormen worden opgenomen in het bestemmingsplan, wijs ik op artikel 3.8 van het voorliggende wetsvoorstel, dat de procedure bevat voor de totstandkoming en vaststelling van bestemmingsplannen. Deze procedure is van toepassing op het gehele bestemmingsplan, dus ook eventueel daarin opgenomen kwaliteitsnormen. Een ieder kan daar zijn zienswijzen over inbrengen. De burger heeft dus zeker inspraak bij de manier waarop kwaliteitsnormen in het bestemmingsplan worden opgenomen.

Relatie tot grondbeleid

De leden van de PvdA-fractie stellen dat structuurvisies in beginsel een uitstekende planfiguur zijn om de uitgangspunten van het beleid ter discussie te stellen voordat ze worden vertaald in een bestemmingsplan. Zij constateren dat in dit verband echter sprake is van een interessant dilemma. Enerzijds een structuurvisie met een hoog detailniveau om de juridische uitgangspunten in een gerechtelijke procedure te versterken, tegenover anderzijds een structuurvisie waarin het beleid qua locatiekeuze zoveel mogelijk in het ongewisse is gelaten, met het oog op het spel om de grondposities met marktpartijen. Deze leden wijzen in dit kader op de Wet voorkeursrecht gemeenten, die voorziet in de mogelijkheid een preferentie op te ontwikkelen gronden te leggen, maar vragen hoe de beperkte geldigheid daarvan zich verhoudt tot de tijd die nodig is om het beleid tot uitvoering te brengen en tot de intentie de structuurvisie te bediscussiëren inzake haar merites.

De mate van concreetheid in een structuurvisie staat gemeenten vrij. Wanneer een gemeente besluit om in een structuurvisie duidelijkheid te geven over de toekomstige bestemmingen van locaties, dan maakt de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) het mogelijk om een voorkeursrecht te vestigen. Een voorkeursrecht zorgt ervoor dat grond bij verkoop eerst aan de gemeente te koop aangeboden moet worden. De vestiging van een voorkeursrecht is toegesneden op de stappen die gemeenten nemen in de planologische procedure. Het systeem van de Wvg biedt gemeenten voldoende tijd om het planologisch proces zorgvuldig te doorlopen. Om te voorkomen dat door een gedetailleerde structuurvisie gronden snel

worden gekocht, maakt de huidige Wvg het mogelijk om voorafgaand aan een structuurplan reeds een voorkeursrecht te vestigen. De gemeente moet dan bij het besluit tot vestiging van het voorkeursrecht een kaart voegen waarop de desbetreffende gronden en de aan die gronden toegevoegde bestemming zijn aangegeven. Deze mogelijkheid blijft onder het regime van de nieuwe Wro bestaan. De looptijd van dit vroege voorkeursrecht is lang genoeg om een structuurvisie op te stellen, te bediscussiëren en vast te stellen. Als de gedetailleerde structuurvisie eenmaal is vastgesteld, wordt deze vervolgens de nieuwe basis van het voorkeursrecht. Gemeenten hoeven, bij toepassing van het voorkeursrecht, dus niet bang te zijn dat duidelijkheid in een (concept) structuurvisie er toe leidt dat gronden in een gebied snel verkocht worden.

Verder stellen genoemde leden de vraag hoe de samenwerking van een gemeente met een projectontwikkelaar zich verhoudt tot de Europese richtlijnen voor aanbesteding.

Zowel overheden als marktpartijen zijn inmiddels doordrongen van de aanbestedingsproblematiek. In de praktijk zijn solide constructies ontwikkeld om in een PPS-verband hiermee om te gaan. De Europese richtlijnen inzake aanbesteding dienen hierbij vanzelfsprekend in acht te worden genomen.

Op de vraag van de genoemde leden wat er nog terechtkomt van de beoogde scheiding tussen ruimtelijk beleid en juridische uitvoering, kan ik antwoorden dat de verschillende rollen van overheid en marktpartijen helder onderscheiden behoren te worden. Dat gebeurt ook in het wetsvoorstel. De hiervoor genoemde contractuele oplossingen met betrekking tot aanbesteding zijn daar een voorbeeld van. Met inachtneming van die rolverdeling ben ik een groot voorstander van gebiedsontwikkeling, waarbij sprake is van een sterke wederzijdse beïnvloeding van beleid en uitvoering.

De vraag van de leden van de GroenLinks-fractie over het innemen van grondposities en de terughoudend van overheden om daarom hun plannen vroegtijdig openbaar te maken heb ik hierboven reeds beantwoord.

Verhouding privaat – publiek

In de memorie van toelichting (p. 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 leden van de CDA-fractie verzoeken mij hierop mijn 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. De leden van de CDA-fractie vragen mij in het kader van deze wet welke initiatieven op dit gebied al zijn ontplooid.

Het stapsgewijs inpassen van privaatrechtelijke afspraken in publiekrechtelijke besluitvormingsprocedures kan een gunstig effect hebben op het democratisch gehalte van de besluitvorming. Hoe dit het beste gestalte kan krijgen verschilt per visie, plan of project, omdat de besluitvormingsprocedures en privaatrechtelijke afspraken in de praktijk ook op verschillende manieren (tijdstip, inhoud, mate van concreetheid, status) ingevuld worden. Het is daarom aan het bevoegd gezag om, passend bij het speci-

fieke besluitvormingsproces, hieraan invulling te geven op een effectieve en efficiënte manier.

Het Kenniscentrum voor publiek-private samenwerking (PPS), onderdeel van het ministerie van Financiën, is zeven jaar geleden opgericht om kennis en ervaring van bedrijven en overheden te bundelen en toegankelijk te maken, om duidelijke en effectieve spelregels te ontwerpen voor de samenwerking tussen overheden en private partijen, om voorstellen te doen voor aantrekkelijke projecten en om regelmatig verslag te doen van de stand van zaken. Voorbeelden van recente initiatieven zijn de Handleiding Europese aanbesteding bij PPS bij gebiedsontwikkeling en de Toelichting meerwaardetoets voor PPS bij gebiedsontwikkeling.

Na zeven jaar verandert de rol van het Kenniscentrum Publiek Private Samenwerking (PPS). Het PPS-beleid wordt inmiddels actief gedragen en verschillende vakdepartementen zijn actief aan de slag met PPS. Het Kenniscentrum zal zich in de toekomst met name richten op PPS-kennismanagement en op die sectoren waar PPS nog moeilijk van de grond komt.

Uitvoeringsaspecten

De leden van de CDA-fractie merken op dat in de memorie van toelichting een inschatting staat opgenomen 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 bestemmingsplanbestand. Daarnaast wordt de stijging van de structurele kosten geschat op 2 à 3 Euro per inwoner. Die leden vragen hoe de gemeenten de structurele kosten moeten opvangen.

De additionele structurele kosten voor de gemeenten werden voorafgaand aan de indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer inderdaad geschat op € 2 à € 3 per inwoner. Een substantieel onderdeel van die kostenstijging werd gevormd door de verplichting tot het hebben van bestemmingsplannen voor het hele gemeentelijke grondgebied.

Vastgesteld kan worden dat onder de huidige WRO de gemeenten reeds een bestemmingsplanverplichting voor het buitengebied kennen (landelijk gezien ongeveer 93% van het totale grondgebied). Met de aanvaarding van het amendement ter zake van de beheersverordening is niet langer sprake van een generieke bestemmingsplan-verplichting, noch voor het buitengebied, noch voor de bebouwde kom. Dit zou wellicht tot een daling van de kosten voor gemeenten kunnen leiden. Echter, of en in welke mate en in welke omstandigheden de gemeenten na de invoering van de Wro gebruik zullen maken van de ene of andere vorm van gebruiksregulering, is volstrekt onbekend. Enige vorm van onderzoek op dit moment kan hooguit speculatieve uitkomsten te zien geven. Een reële schatting van de mogelijke extra kosten van de invoering van de Wro op dit punt is daarom niet te maken. Ik zal in de komende jaren de ontwikkeling monitoren en op basis van de dan bekende gegevens bezien of een financiële compensatie geboden moet worden. Op dit moment acht ik het onmogelijk om de hoogte van eventuele meerkosten, voortvloeiend uit de bestemmingsplanverplichting, met enige zekerheid vast te stellen. Voor de volledigheid moet worden aangetekend dat voor nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen, waarvoor een bestemmingsplan wordt opgesteld, de kosten verrekenbaar zijn in het kader van de grondexploitatie. Op grond van het bovenstaande heb ik besloten daarvoor thans geen financiële voorziening te treffen.

Genoemde leden vernemen ook graag de visie van de minister op de vragen zoals ingebracht door de VNG in haar brief van 20 april 2006.

In de brief van de VNG aan de Commissie voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening worden vier inhoudelijke onderwerpen aan de orde gesteld. Ten aanzien van die onderwerpen merk ik het volgende op. Met de opmerkingen over de algemene regels van Rijk en provincie herhaalt de VNG haar opvatting over de wenselijkheid van een beperkte(re) werkingssfeer daarvan, zoals zij die eerder aan de Tweede Kamer had verwoord. Enkele fracties uit die Kamer stelden mij daarover vragen in het verslag, onder meer met betrekking tot de door de VNG gesuggerede rechtsonzekerheid. Die vragen heb ik uitvoerig beantwoord door middel van mijn nota naar aanleiding van het verslag¹. Om onnodige herhaling van mijn antwoord te voorkomen, hoop ik dat de aan het woord zijnde leden genoeg nemen met een verwijzing naar die nota. Ten aanzien van de door de VNG gesignaleerde overlappende grondslagen voor planschade op basis van de Wro en de Tracéwet, merk ik op dat dit onderwerp van onderzoek is. Een eventuele regeling zal ik opnemen in het wetsvoorstel Invoeringswet Wro.

De VNG stelde in haar brief verder een aantal vragen over het projectbesluit. Op de vraag van de VNG of de gemeente aan een projectbesluit voorschriften kan verbinden, kan ik antwoorden dat het wetsvoorstel in artikel 3.8b, derde lid, bepaalt dat aan het besluit voorschriften en beperkingen kunnen worden verbonden. Het antwoord is dus positief.

Voor de VNG was het verder onzeker of voor de locatie van het projectbesluit nog de voorschriften gelden van het oude bestemmingsplan, voor zover daarvan niet bij het projectbesluit is afgeweken. Ook op dit punt is het antwoord eenvoudig. Bij het projectbesluit wordt materieel aangegeven of en zo ja tot op welke hoogte de geldende regels van het bestemmingsplan voor de verwezenlijking van het project buiten toepassing blijven. Zo is het dus volstrekt denkbaar dat bijvoorbeeld regels ten aanzien van de maximale bouwhoogte van een bestemmingsplan gewoon blijven gelden, maar beperkende regels ten aanzien van bijvoorbeeld het gebruik niet.

Ook het pleidooi van de VNG voor de zogenaamde bestuurlijke lus is niet nieuw. Ook organisaties in de bouwwereld hebben daar eerder voor gepleit. Ten aanzien daarvan merk ik op dat ook dit onderwerp aan de orde is geweest tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer. Ik moge verwijzen naar het antwoord op de desbetreffende vraag van de leden van de CDA-fractie in die Kamer, zoals opgenomen op p. 29 van mijn nota naar aanleiding van het nader verslag². In aanvulling hierop kan ik nog opmerken dat door mijn collega van Justitie een voorontwerp van een regeling is gepubliceerd, waarin onder andere de bestuurlijke lus is opgenomen³.

Vervolgens stelt de VNG nog enkele vragen met betrekking tot de opschorting van leges en de legessanctie in artikel 3.8e. Zo vragen zij naar de betekenis van het woord «aannemelijk» in artikel 3.8e, tweede lid, onder a, en naar de term «hetzelfde uit te werken bestemmingsplan» in artikel 3.8e, tweede lid, onder b.

Tenslotte stellen zij dat zich een extra complicatie voordoet indien na een projectbesluit van Rijk of provincie het daaropvolgende inpassingsplan niet of niet tijdig stand komt. De gevolgen voor de leges zouden in zo'n geval voor rekening van de gemeente komen, aldus de VNG.

Ik hecht er op deze plaats aan nogmaals te benadrukken dat actuele bestemmingsplannen van groot belang zijn. Om dit te garanderen, zijn financiële prikkels in het wetsvoorstel ingebouwd. Voor het projectbesluit betekent dit het volgende. In de regel dient binnen een jaar nadat het projectbesluit onherroepelijk is geworden een ontwerp van een bestemmingsplan, waarin het projectbesluit is ingepast, ter inzage te worden gelegd.

In voorkomende gevallen kan deze termijn echter worden verlengd met

¹ Kamerstukken II 2004/05, 28 916, nr. 12, p. 54–55.

² Kamerstukken II 2004/05, 28 916, nr. 14.

³ Vindplaats: website van het Ministerie van Justitie (www.minjus.nl).

twee dan wel vier jaar. Een verlenging met twee jaar is mogelijk als aannemelijk is dat het desbetreffende bestemmingsplan toch binnen dit tijdvak moet worden geactualiseerd. Om te voorkomen dat na het nemen van een projectbesluit een bestemmingsplan eerst binnen een jaar moet worden aangepast aan dat projectbesluit en vervolgens binnen twee jaar nadien moet worden geactualiseerd, is gekozen voor een dusdanige verlengingsmogelijkheid, dat de aanpassing mee kan lopen in de reguliere actualisering. Dit doet zich dus met name voor bij zeven en acht jaar oude plannen.

De verlengingsmogelijkheid met vier jaar ziet allereerst op die gevallen waarin binnen het gebied begrepen in één bestemmingsplan meer, samenhangende, projectbesluiten op aangrenzende gronden aan de orde zijn die niet gelijktijdig tot stand komen. Ten tweede heeft deze verlengingsmogelijkheid betrekking op projectbesluiten die weliswaar niet naast elkaar gesitueerd zijn, maar wel betrekking hebben op hetzelfde uit te werken plangebied. Het gaat hierbij dan om gebied begrepen in een globaal bestemmingsplan, waarvoor vooruitlopende op de uitwerking een of meer projectbesluiten worden genomen. Dit laatste speelt met name bij grootschalige projecten waarbij de ontwikkeling van een nieuw gebied geruime tijd in beslag neemt. De uitwerking kan daarbij vaak pas geschieden op basis van keuzen die in de loop van het traject worden genomen.

De bevoegdheid tot het invorderen van rechten wordt opgeschort totdat het bestemmingsplan is vastgesteld. Geschiedt deze vaststelling niet binnen zes maanden na het verstrijken van de termijn van respectievelijk één, drie of vijf jaar, dan vervalt de bevoegdheid. Deze regeling moet ervoor zorgdragen dat projectbesluiten daadwerkelijk gevolgd worden door aanpassing van het bestemmingsplan. Dit zorgt voor actuele bestemmingsplannen en dus duidelijkheid voor de burger.

De extra complicatie bij het niet (tijdig) vaststellen van een inpassingsplan na een provinciaal of Rijksprojectbesluit, zal zich naar mijn mening niet zo snel voordoen. Voor zover het een dergelijk projectbesluit zelf betreft, is geen sprake van een legesverplichting jegens de gemeente, maar van een verplichting jegens provincie of Rijk, die immers de dienstverlenende instantie zijn. Ten aanzien van met het projectbesluit samenhangende toestemmingen ligt de zaak iets genuanceerder. Als de provincie of het Rijk toepassing geeft aan de coördinatieregeling kan daarbij tevens worden bepaald dat met uitsluiting van het in eerste aanleg bevoegde bestuursorgaan de provincie of het Rijk de voor de verwezenlijking van het project benodigde besluiten zelf neemt. Slechts indien hiervan geen sprake is, én het inpassingsplan niet of niet tijdig wordt vastgesteld, kan zich ten aanzien van die toestemmingen waarover in het kader van het project door de gemeente wordt besloten, de complicatie waarop de VNG doelt, voordoen. Ik acht het niet waarschijnlijk dat er zich gevallen zullen gaan voordoen waarbij provincie of Rijk de op hen rustende wettelijke verplichting tot het tijdig vaststellen van een inpassingsplan niet zullen nakomen. In die gevallen waarin dat echter wel gebeurt, is sprake van een handelen in strijd met de wet. Daarvoor bevat ons rechtssysteem adequate waarborgen.

De leden van de fracties van SGP en ChristenUnie stellen dat de overgang van het oude naar het nieuwe stelsel ingewikkeld is en een groot beslag zal leggen op de capaciteit van wetgever en bestuur gedurende een reeks van jaren. Zij vragen of dit beheersbaar is, met name gezien de door het kabinet voorziene koppelingen met het wetsvoorstel grondexploitatie en de Wet algemene bepalingen omgevingsvergunning.

Zoals elke ingrijpende verandering van wetgeving, zal ook deze wet indien zij wordt aanvaard door Uw Kamer het nodige vragen van de bestuursorganen die met de uitvoering ervan zijn belast. Ik weet overigens dat de

verantwoordelijke functionarissen, die werkzaam zijn bij de departementen, provincies, gemeenten en de mensen die werkzaam zijn in organisaties die nauw betrokken zijn bij gebieds- en locatieontwikkeling, zich op dit moment reeds voorbereiden op de nieuwe situatie. In aansluiting daarop is door het Ministerie van VROM het begeleidingsproject «Invoering Wro» opgezet met als doel ervoor te zorgen dat vanaf de inwerking-treding de noodzakelijke kennis bij de doelgroepen aanwezig is en dat zij tijdig over de voor hen noodzakelijke informatie beschikken om, indien nodig, de eigen procedures en werkprocessen ook tijdig aan te kunnen passen aan de nieuwe wetgeving. Het ministerie stelt zich ten doel de mogelijkheden van de nieuwe Wro helder te etaleren door middel van een breed informatiepakket. Dit bestaat uit toegankelijk informatiemateriaal, het organiseren of ondersteunen van informatiebijeenkomsten en cursussen en door gebruik te maken van de mogelijkheden die internet biedt. Verder wordt in samenwerking met de VNG een zogenaamde help-desk geformeerd waar binnengekomen vragen worden verzameld en vervolgens beantwoord.

Met IPO en VNG is geïnventariseerd welke invoeringsactiviteiten deze organisaties zelf verrichten en welke activiteiten tezamen met VROM kunnen worden opgezet. Het doel is optimaal aan te sluiten bij de informatiebehoefte van de doelgroepen en maatwerk te leveren.

Om de doelmatigheid en doeltreffendheid van de invoeringsbegeleiding te maximaliseren zullen, waar mogelijk en zinvol, gezamenlijk activiteiten en/of publicaties worden ondernomen. Voor de doelgroepen van het begeleidingsproject biedt dit het voordeel dat de informatie gebundeld wordt aangeboden, waardoor meer overzicht en samenhang ontstaat. Daarbij kan worden gedacht aan de PKB Nota Ruimte, Uitvoeringsagenda Nota Ruimte, het grondbeleid/verevening en het implementatie- en stimuleringsprogramma Digitale Uitwisseling in Ruimtelijke Processen (DURP).

Het wetsvoorstel wijziging van de Wet ruimtelijke ordening inzake de grondexploitatie, dat thans ook bij uw Kamer ter behandeling voorligt, zal bij aanvaarding door uw Kamer een onderdeel vormen van de nieuwe Wro. Het spreekt vanzelf dat die vernieuwing geheel meeloopt in het genoemde begeleidingsproject.

Het is inderdaad niet geheel ondenkbaar dat de inwerkingtreding van de nieuwe Wro in de tijd kan samenlopen met de beoogde Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, waarvoor overigens ook een invoeringsbegeleidingsproject zal worden opgestart. Vooralsnog is de samenloop onzeker, maar indien dat het geval zal zijn, zal ik buitengewoon alert zijn op de mogelijke uitvoeringsproblemen die zich dan kunnen gaan voordoen en zal ik alsdan passende maatregelen treffen om complicaties waar mogelijk te voorkomen.

Diversen

De leden van de VVD-fractie verwijzen terzake van de wenselijkheid van fatale termijnen naar het door mij gestelde in de nota naar aanleiding van het verslag. Hierin bepleit ik een terughoudende benadering waar het gaat om rechtsgevolgen van rechtswege. Ik verwijs in dat verband naar het initiatiefwetsvoorstel Wolfsen/Luchtenveld en de mogelijkheid van een dwangsom bij termijnoverschrijding. Deze leden vragen of ik heb overwogen in het wetsvoorstel Wro een dergelijke regeling op te nemen en zo nee, waarom niet?

De sturingsfilosofie van het wetsvoorstel gaat uit van een pro-actieve opstelling van overheden. Ik hecht daar zeer aan, mede vanuit het oogpunt van dienstverlening aan de burger. Zoals deze leden aangeven ben ik in de nota naar aanleiding van het verslag, maar ook in de nota

naar aanleiding van het nader verslag, uitgebreid ingegaan op de mogelijkheden om meer fatale termijnen in het wetsvoorstel op te nemen. In dit kader heb ik verwezen naar het initiatiefwetsvoorstel Wolfsen/Luchtenveld inzake dwangsom bij niet tijdig beslissen. Dit wetsvoorstel, dat een wijziging van de Algemene wet bestuursrecht bewerkstelligt, is momenteel aanhangig bij de Tweede Kamer.

De door mij in genoemde stukken gegeven argumenten doen naar mijn mening nog steeds opgeld. Op een groot aantal plaatsen in het wetsvoorstel wordt reeds gewerkt met fatale termijnen. Na het wetsvoorstel nogmaals hierop te hebben doorgenomen, ben ik wederom tot de conclusie gekomen dat de overige bepalingen zich niet lenen voor het werken met fatale termijnen.

Verder heb ik bekeken of het zinnig zou zijn een regeling inzake dwangsom bij niet tijdig beslissen in het wetsvoorstel op te nemen. Ik ben uiteindelijk van oordeel dat dat niet wenselijk is. Het wetsvoorstel bevat mijns inziens waar dat nodig is goede prikkels om overheden aan te zetten tot actie. Verder ben ik van mening dat waar mogelijk gebruik gemaakt moet worden van de mogelijkheden die de Algemene wet bestuursrecht biedt.

Daarom zal ik zeker de voortgang van het genoemde initiatiefwetsvoorstel blijven volgen.

Met betrekking tot de naleving en handhaving van planologische regelgeving zal het primaat worden neergelegd bij de gemeentebesturen. De leden van de D66-fractie vragen 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?

Hoewel de zorg van de fractieleden van D66 voorstelbaar is, deel ik deze zorg niet. Allereerst merk ik op dat het wetsvoorstel zelf geen wijzigingen aanbrengt in de taak van de gemeentebesturen ter zake van het toezicht op de naleving en de handhaving van bij of krachtens de ruimtelijke wetgeving gestelde voorschriften. Ik voorzie ook geen andere bijzondere redenen of omstandigheden waardoor financieel-economische belangen meer dan thans de inhoudelijke ruimtelijke besluitvorming zullen gaan bepalen. Ook zie ik geen aanleiding voor de vrees dat financiële belangen van bedrijven gemeenten ertoe zouden brengen meer dan thans overtredingen van regels, gesteld bij bestemmingsplannen of beheersverordeningen, te gedogen. De VROM-inspectie blijft overigens de toezichts- en handhavingcultuur van gemeenten op de voet volgen en zal mij, wanneer de situatie zich voordoet die de fractieleden van D66 vrezen, daarover terstond rapporteren zodat ik maatregelen kan treffen.

De leden van de SP-fractie stellen dat na de inwerkingtreding van de Wro in de Invoeringswet Wro bepaald zal worden dat vastgestelde streekplannen worden aangemerkt als structuurvisies in de zin van de nieuwe Wro. Deze leden vragen of dit ook geldt voor de nu geldende PKB's inclusief de Nota Ruimte. Zij vragen naar de status van de Nota Ruimte in de overgangssituatie en stellen dat een PKB toch eigenlijk wat anders is dan een structuurvisie. Dezelfde vraag hebben deze leden ten aanzien van de status van streekplannen en provinciale structuurvisie.

Om een soepele inwerkingtreding van de nieuwe Wro te bewerkstelligen, is een Invoeringswet Wro nodig. In deze Invoeringswet wordt onder andere geregeld het overgangsrecht alsmede de aanpassing van een groot aantal wetten op VROM-terrein en andere terreinen aan de nieuwe

Wro. Het is de bedoeling dat de nieuwe Wro en de Invoeringswet Wro, en overigens ook het nieuwe Besluit ruimtelijke ordening, gelijktijdig in werking treden.

In het overgangsrecht worden voorzieningen getroffen omtrent de overgang van de situatie onder de huidige Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) naar de situatie onder de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro). Voor geldende PKB's, streekplannen, bestemmingsplannen dienen overgangsbepalingen te worden geformuleerd. In het wetsvoorstel Invoeringswet zoals dat aan de Raad van State om advies is voorgelegd, zullen planologische kernbeslissingen, streekplannen, en ook structuurplannen, worden gelijkgesteld met structuurvisies als bedoeld in de artikelen 2.3, 2.2, respectievelijk 2.1 van de nieuwe Wro. Nu geldende PKB's, waaronder de Nota Ruimte, zullen dus worden gelijkgesteld met structuurvisies. Voor in procedure zijnde PKB's of streekplannen wordt in het overgangsrecht weer een aparte voorziening getroffen. Overigens kom ik in het kader van de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel Invoeringswet Wro nog uitgebreid met u daarover te spreken.

Ten aanzien van structuurvisies van het Rijk merken de leden van de SP-fractie op dat deze aan de Tweede Kamer dienen te worden voorgelegd. Zij vragen of deze structuurvisies van het Rijk ook aan de Eerste Kamer worden voorgelegd. Dezelfde vraag hebben deze leden ten aanzien van Amvb's die een uitwerking zijn van de structuurvisie.

De structuurvisie kan gekarakteriseerd worden als strategisch beleidsdocument. Om snel in te kunnen spelen op nieuwe ontwikkelingen heb ik de structuurvisie vanuit de nieuwe Wro zoveel mogelijk vorm- en procedurevrij gehouden. Natuurlijk hecht ik wel aan een goede betrokkenheid van de Staten-Generaal bij de totstandkoming en uitvoering van het nationaal ruimtelijk beleid. Omtrent deze betrokkenheid zijn in het wetsvoorstel enkele voorzieningen getroffen. Een beschrijving van de inrichting van een voorgenomen rijksstructuurvisie dient aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te worden overlegd. Deze dient dan binnen vier weken te beslissen of zij deze beschrijving openbaar wil behandelen. Dit betreft dus de betrokkenheid in een vroege fase van de totstandkoming van een structuurvisie. Als de structuurvisie eenmaal is vastgesteld dient deze aan beide Kamers der Staten-Generaal te worden toegezonden. Deze kunnen dan binnen acht weken aangeven of zij over de structuurvisie willen beraadslagen. Geven zij dit in die acht weken niet aan, dan kan met de verwezenlijking van de structuurvisie worden begonnen. Deze voorziening betreft dus de betrokkenheid van zowel de Eerste als de Tweede Kamer der Staten-Generaal in een latere fase bij de structuurvisie.

Voor de Amvb's op basis van artikel 4.3 van het wetsvoorstel is gekozen voor een eenvoudige voorhangprocedure. Dit houdt in dat het ontwerp van de Amvb aan beide Kamers der Staten-Generaal wordt overgelegd. Een ieder, dus ook de leden van de Eerste en Tweede Kamer, heeft dan de gelegenheid binnen een termijn van minimaal vier weken te reageren op dat ontwerp.

Dezelfde procedure wordt overigens gevolgd bij het vaststellen van Amvb's op basis van artikel 10.8 van het wetsvoorstel.

De leden van de SP-fractie vragen of structuurvisies ook eenmaal per 10 jaar, of vaker, geactualiseerd moeten worden en zo ja, wat dat betekent voor de Nota Ruimte die immers een veel langere horizon (tot 2020) heeft.

Zoals ik hierboven al heb opgemerkt, is de structuurvisie vanuit de nieuwe Wro gezien zoveel mogelijk vorm- en procedurevrij gehouden. Dat geldt ook voor de looptijd. Het wetsvoorstel geeft geen voorschriften over de termijn waarbinnen een structuurvisie dient te worden geactualiseerd. Het

is aan het vaststellende bestuursorgaan zelf om te bepalen wanneer hij het nodig acht een structuurvisie aan te passen dan wel een nieuwe structuurvisie vast te stellen. De nieuwe Wro staat er overigens niet aan in de weg dat het vaststellende bestuursorgaan wel een termijn opneemt in de structuurvisie.

Voor de Nota Ruimte, met een planhorizon van 2030, waarbij de periode 2020–2030 geldt als doorkijk naar de lange termijn, heeft het bovenstaande geen consequenties.

De leden van de SP-fractie stellen verder dat er veel zorg is over het dichtslibben van open ruimte en de verrommeling van het landschap. Zij vragen hoe met deze wet kan worden voorkomen dat de open ruimte daadwerkelijk dichtslibt en allerlei kruimelprojecten de ontwikkelingen gaan bepalen.

De structuurvisie biedt als strategisch beleidsdocument het kader waarbinnen het Rijk het nationaal ruimtelijk beleid vormgeeft. In de structuurvisie kan een integrale visie voor geheel Nederland worden neergelegd. Dit geldt overigens ook voor de provinciale structuurvisie voor het gehele provinciale grondgebied en de gemeentelijke structuurvisie voor het gehele gemeentelijke grondgebied. In die visie kan vanzelfsprekend aandacht worden besteed aan behoud van open ruimte en het tegengaan van verrommeling van het landschap. Verder biedt het wetsvoorstel aan Rijk en provincie bevoegdheden om daar waar nationale of provinciale belangen in het geding zijn, die belangen te waarborgen. Hierbij moet gedacht worden aan de algemene maatregel van bestuur, waarbij voor het gehele grondgebied, of een gedeelte daarvan, algemene regels kunnen worden gesteld, of de aanwijzing voor een concreet geval. Het wetsvoorstel biedt dus genoeg mogelijkheden om het dichtslibben van de open ruimte en de verrommeling van het landschap tegen te gaan. Overigens zal de vraag hoe die bevoegdheden ingezet gaan worden afhankelijk zijn van tijd en plaats en het gevoerde beleid.

De leden van de SP-fractie wijzen erop dat gemeenten veel behoefte hebben aan kennis omtrent alle regelgeving; met name de hoeveelheid regels die door Brussel wordt uitgevaardigd is niet altijd te overzien. Deze leden vragen hoever ik ben gevorderd met het geïntegreerd aanbieden van deze informatie, in hapklare brokken en duidelijke taal.

Ik ben het geheel met deze leden eens dat burgers, bedrijven en overheden op een makkelijke en duidelijke manier moeten kunnen weten welke (Europese) regels voor hen van belang zijn. Ik ben, mede naar aanleiding van de motie Meindertsma¹, bezig met het opstellen van een integraal overzicht van EU-regelgeving met ruimtelijke impact. Zodra dit overzicht gereed is, naar verwachting in het najaar van 2006, zal ik dit aan het werkveld, waaronder natuurlijk gemeenten, ter beschikking stellen. Zoals ik eerder in deze memorie van antwoord al heb gesteld, heb ik bovendien in het kader van een soepele invoering van de nieuwe Wro een speciaal invoeringsbegeleidingsproject in het leven geroepen. Door middel van het organiseren van presentaties, publicaties, cursussen, en dergelijke worden het werkveld en de burger optimaal voorbereid op de inwerkingtreding van de nieuwe wet.

Zij vragen verder naar de door mij toegezegde discussie naar aanleiding van het groene boekje van Paul Kersten en anderen. In dit boekje wordt opgeroepen tot een vakdebat over de ruimtelijke ordening. De leden van de SP-fractie vragen of deze discussie nog van de grond komt voor de plenaire behandeling van de Wro. Zij zouden dat op prijs stellen.

¹ Kamerstukken I 2004/05, XXI-A.

Op 19 juni jl. heeft in Den Haag een vakdebat plaatsgevonden onder de titel «Liberalisering van ruimtegebruik». Het onderzoeksteam Boundaries of Space van Wageningen UR heeft hierin politici, wetenschappers en mensen uit de juridische en bestemmingsplannenpraktijk bij elkaar gebracht. Het vakdebat werd georganiseerd met medewerking van leden van Uw Kamer en van medewerkers van mijn ministerie. Wageningen UR heeft in de vorm van een krant een verslag gemaakt van het vakdebat.

Invoering

Verschillende fracties maken opmerkingen over de planning en de invoering van het voorliggende wetsvoorstel, alsmede over de Invoeringswet. De leden van de CDA-fractie geven aan ervan uit te gaan dat de plenaire behandeling van de Wro gelijktijdig met die van de Invoeringswet zal plaatsvinden. De leden van de PvdA-fractie vragen wanneer zij de Invoeringswet tegemoet kunnen zien. De leden van de VVD-fractie vragen welke tijdsplanning globaal gevolgd gaat worden ter zake van de Invoeringswet en de wijzigingen in circa veertig wettelijke regelingen. Ook de leden van de SP-fractie vragen wanneer zij de Invoeringswet kunnen verwachten.

De leden van de fracties van de SGP en ChristenUnie stellen dat het voorliggende wetsvoorstel essentieel is 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. Deze leden vragen of de planning van invoering per 1-1-2007 haalbaar is.

Het voorliggende wetsvoorstel is in mei 2003 ingediend bij de Tweede Kamer. De parlementaire behandeling is al met al nu ruim drie jaar aan de gang. Ik vind het van groot belang dat het herziene ruimtelijk ordeningsstelsel, dus het voorliggende wetsvoorstel inclusief het wetsvoorstel Grondexploitatie én het wetsvoorstel Invoeringswet Wro, alsmede het nieuwe Besluit ruimtelijke ordening nog in 2007 in werking treden. Het implementatietraject bij provincies en gemeenten, die natuurlijk in hoge mate betrokken zijn bij de uitvoering hiervan, is hier ook op gericht.

Het wetsvoorstel Invoeringswet Wro ligt op het moment van schrijven ter advisering bij de Raad van State. Gelet op hetgeen ik hierboven uiteen heb gezet, heb ik de Raad van State gevraagd spoedadvies uit te brengen ter zake van dat wetsvoorstel. Ik verwacht het advies rond het einde van het zomerreces. Streven is om het wetsvoorstel Invoeringswet Wro zo spoedig mogelijk in te dienen bij de Tweede Kamer, waarna, naar ik hoop, een voortvarende parlementaire behandeling kan volgen.

Ten aanzien van de opmerking van de leden van de CDA-fractie over de gelijktijdige plenaire behandeling van het voorliggende wetsvoorstel en het wetsvoorstel Invoeringswet Wro merk ik het volgende op. Zoals ik hierboven al heb aangegeven is de parlementaire behandeling van het voorliggende wetsvoorstel in mei 2003 aangevangen. Het is naar mijn mening tijd dat er voor alle betrokken partijen duidelijkheid komt over de definitieve tekst van de nieuwe Wro. Ik zou het daarom ook hoogst ongewenst, en bovendien onnodig, vinden als de plenaire behandeling van het voorliggende wetsvoorstel zou worden opgeschort totdat het wetsvoorstel Invoeringswet Wro ook gereed is voor plenaire behandeling in Uw Kamer. Mede gelet op de voorbereiding van burgers, bedrijfsleven en overheden op de nieuwe Wro is het naar mijn mening van het grootste belang dat de behandeling van het voorliggende wetsvoorstel geen vertraging oploopt.

Ik heb hierboven kort de planning geschetst voor het verdere traject zoals ik dat voor ogen heb. Hiermee heb ik ook de vraag van de leden van de fracties van de SGP en de ChristenUnie of de planning van invoering per 1-1-2007 haalbaar is, beantwoord.

De leden van de VVD-fractie constateren dat veel gemeenten een inhaal-slag zullen moeten maken om hun bestemmingsplannen op orde te krijgen voor het gehele grondgebied. Deze leden vragen welke overgangs-termijnen ik denk te hanteren in de Invoeringswet. Zij vragen verder of de constatering juist is dat een gemeentelijk bestemmingsplan in beginsel actueel kan zijn zolang geen tien jaar zijn verstreken sinds de laatste wijzi-ging.

Zoals ik eerder al heb aangegeven, bevindt ongeveer 90% van het Neder-landse grondgebied zich buiten de bebouwde kom. Voor dit gebied dient conform de huidige Wet op de Ruimtelijke Ordening reeds een bestem-mingsplan aanwezig te zijn. Voor het gebied binnen de bebouwde kom, waar nu nog geen bestemmingsplanverplichting geldt, hebben veel gemeenten toch al een of meerdere bestemmingsplannen vastgesteld. Praktisch gesproken betreft het dus een vrij beperkt gebied waar nog geen bestemmingsplannen gelden.

In het onderdeel overgangsrecht van het wetsvoorstel Invoeringswet Wro, tref ik een voorziening als waar de leden van de VVD-fractie op duiden. Voor gebieden binnen de bebouwde kom, waar nog geen bestemmings-plannen gelden, krijgen gemeenten een redelijke termijn om een bestem-mingsplan of een beheersverordening vast te stellen. Overigens zal ik in het kader van de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel Invoeringswet Wro hier nog uitgebreid met Uw Kamer over komen te spreken.

In de huidige Wet op de Ruimtelijke Ordening is geregeld dat het bestem-mingsplan tenminste eens in de tien jaar dient te worden herzien. In de praktijk wordt hier niet altijd de hand aan gehouden. Tegen overschrijding van deze termijn van tien jaar kan echter nauwelijks iets ondernomen worden, omdat die wet simpelweg niet de mogelijkheid geeft van een sanctie.

Ik hecht sterk aan actuele bestemmingsplannen. Daarom heb ik in het voorliggende wetsvoorstel de volgende regeling opgenomen. Gemeenten dienen eens in de tien jaar hun bestemmingsplannen te bezien op actuali-teit. Dit kan door het bestemmingsplan opnieuw vast te stellen, of door het vigerende bestemmingsplan te verlengen wanneer men van oordeel is dat dat plan nog steeds actueel is. Ondernemen gemeenten binnen tien jaar geen actie, dan treedt er na die termijn een sanctie in werking. De bevoegdheid tot het invorderen van rechten terzake van dat bestem-mingsplan vervalt dan namelijk. Deze sanctie moet dienen als prikkel voor de gemeenten om hun bestemmingsplannen up-to-date te houden. Voor wat betreft het intreden van de sanctie kan dus gezegd worden dat deze pas intreedt als het bestemmingsplan ouder dan tien jaar is.

Tenslotte

Ik ben de leden van de vaste commissie voor Volkshuisvesting en Ruimte-lijke Ordening buitengewoon erkentelijk voor de vele vragen die zij hebben gesteld in het voorlopig verslag. Sommige daarvan waren funda-menteel van aard, andere wezen klaarblijkelijk op tekortkomingen in de helderheid van de parlementaire stukken. Ik spreek de hoop uit dat ik met mijn beantwoording de leden van de Eerste Kamer in staat stel de behan-deling van het wetsvoorstel met voortvarendheid af te ronden en dat zij op basis van de voorliggende stukken hun eindoordeel over het wetsvoor-stel kunnen uitspreken.

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