

Vergaderjaar 2011–2012

32 821

Wijziging van de Wet ruimtelijke ordening en enige andere wetten (voorzien in een wettelijke grondslag voor provinciaal medebewind en voor de mogelijkheid tot afwijking van algemene regels)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 8 november 2011

Met belangstelling heeft de regering kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu inzake bovenvermeld voorstel van wet.

Uit de reacties maakt de regering op dat de fracties op hoofdlijnen positief tegenover het wetsvoorstel staan.

Wel hebben enkele fracties nog enkele vragen.

Bij de beantwoording volgt de regering zoveel mogelijk de in het verslag gekozen indeling.

Provinciaal medebewind

Door de leden van de PvdA-fractie wordt de regering gevraagd toe te lichten welke taken zij via deze wetswijziging aan de provincies wenst over te dragen, of de provincies op basis van deze wetswijziging gedwongen kunnen worden bepaalde taken uit te voeren en zo nee, welke waarborgen er daarvoor zijn en zo ja, waarom daarvoor is gekozen.

Ter bescherming van de nationale ruimtelijke belangen heeft de regering de voorbereiding van een algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 4.3 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) voorbereid. In deze algemene maatregel van bestuur, het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (hierna: Barro), worden in hoofdzaak directe regels gesteld ter zake van ruimtelijke plannen en andere besluiten van gemeenten en provinciale inpassingsplannen (hierna aangeduid als directe regels).

Bij de voorbereiding van het Barro heeft de regering vastgesteld dat het voor een beperkt aantal onderwerpen noodzakelijk is de provincies te vragen het nationaal ruimtelijk beleid nader in te vullen door middel van een provinciale verordening waarbij uitwerkende of concretiserende regels worden gesteld (hierna aangeduid als indirecte regels). De indirecte regels betreffen het provinciaal medebewind.

Deze benadering sluit aan bij het algemeen onderschreven uitgangspunt – dat ook aan de Wro ten grondslag ligt – dat bevoegdheden worden uitgeoefend op het niveau dat daartoe het meest geëigend is.

In de wet worden de taken die voor provinciaal medebewind in aanmerking komen niet nader begrensd. Naar de opvatting van de regering dient de wet de structurele basis te bieden voor die nationale ruimtelijke belangen waarbij de provincies medeverantwoordelijk zijn voor het beleid. Afhankelijk van de te waarborgen nationale ruimtelijke belangen kan de regering in het Barro kiezen voor een beperkte, dan wel een meer uitgebreide opsomming van taken. Het Barro geeft het kader aan waarbinnen de provincie haar medebewindstaken dient uit te voeren. Naarmate dit kader stringenter is, is er voor de provincie minder ruimte om een eigen provinciaal beleid te voeren.

Uiteraard heeft de regering bij taakverwaarlozing door een provincie wettelijke middelen, met name spontane vernietiging, om hiertegen op te treden. Dwanguitoefening door het Rijk leent zich echter niet goed voor de uitoefening van provinciaal medebewind. Voor die nationale belangen waarvoor een nadere invulling door de provincie noodzakelijk is dient primair te worden uitgegaan van vertrouwen in het provinciale bestuur. Maar ook het besef dat de regering de provincies nodig heeft bij borging van deze nationale belangen, is mede reden geweest het waarborgen van het provinciale medebewind niet via specifieke wettelijke maatregelen te regelen.

De huidige versie van het Barro (inclusief de nog in procedure zijnde aanvulling), voorziet erin de normering zoveel mogelijk direct te laten doorwerken op het niveau van de lokale besluitvorming. Slechts daar waar een directe doorwerking niet mogelijk is, bij de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en bij de Erfgoederen van uitzonderlijke universele waarde, is gekozen voor een indirecte doorwerking via provinciaal medebewind. De provincies met hun gebiedsspecifieke verantwoordelijkheden zijn nodig om deze (inter-)nationale belangen te borgen.

De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat bepaalde zaken, zoals ruimte voor dijken, elektriciteitsleidingen en natuur, van nationaal belang zijn en als zodanig ook nationaal geregeld en gestuurd dienen te worden. Volgens de leden van de PvdA-fractie zou voor die zaken die van nationaal belang zijn, in de geest van Europese verordeningen, een nationale «verordening» opgesteld kunnen worden. Voor andere onderwerpen, waarbij ook sprake is van een nationaal belang, maar waarbij provinciale invulling mogelijk of soms beter is, zoals het beleid voor landschap, woningbouw en dergelijke zou, ook weer in de geest van wat in Europees verband gebruikelijk is, een nationale «richtlijn» de vorm kunnen zijn. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering of zij van mening is dat toepassing van deze onderverdeling in hardere en zachtere regelgeving in het ruimtelijk beleid zinvol zou zijn? Zo nee, hoe kijkt de regering er dan tegen aan?

De regering deelt de mening van de leden van de PvdA-fractie dat de bescherming van dijken (in het Barro: 2.3 Kustfundament en 2.11 Primaire waterkering buiten het kustfundament), elektriciteitsleidingen (in het Barro: 2.8 Elektriciteitsvoorziening) en natuur (in het Barro: 2.10 Ecologische hoofdstructuur) van nationaal belang zijn.

Genoemde onderwerpen zijn inmiddels in het Barro opgenomen. Binnen de Nederlandse wetgevingssystematiek is de algemene maatregel van bestuur (in casu het Barro) het meest gereede instrument om deze nationale ruimtelijke belangen te waarborgen. Ten aanzien van de EHS geldt dat een nadere invulling door de provincie noodzakelijk is. Hierbij is niet zo zeer sprake van een indeling in hardere/zachtere regelgeving, als wel een kaderstelling op rijksniveau waarbij de provincie zorgt voor een nadere regeluitwerking en -verfijning per gebiedsuitwerking. Het provinciaal bestuur is daartoe het aangewezen bestuursniveau.

Door de leden van de CDA-fractie wordt, in navolging van de Raad van State, de vraag gesteld of op basis van de sturingsfilosofie van de Wet ruimtelijke ordening provinciaal medebewind wel mogelijk is. De leden nodigen de regering uit te komen met een meer principiële en op het punt van de sturingsfilosofie een meer inhoudelijke onderbouwing van de voorgestelde wetswijziging. De leden van de CDA-fractie vragen zich daarbij af of de regering niet het beeld oproept dat zij feitelijk geen inhoudelijke reactie heeft op de stelling van de Raad van State, maar de doelredenering volgt dat een deel van het werk op ruimtelijk gebied dient te worden overgedragen aan provincies. De leden van de CDA-fractie missen, evenals de Raad van State, de noodzakelijke principiële keuze voor een aanpassing van de sturingsfilosofie in het voorliggende wetsvoorstel. De leden van de CDA-fractie hebben ook kennisgenomen van de zinsnede in het regeerakkoord dat per terrein ten hoogste twee bestuurslagen betrokken zijn. Door de introductie van medebewind worden er echter drie bestuurslagen per terrein betrokken. Deze leden vragen hoe de regering deze tegenstrijdigheid tussen het regeerakkoord en de wetswijziging denkt te gaan oplossen. Zij zijn van mening dat enerzijds het in stand houden van de sturingsfilosofie van belang is en anderzijds het voorkomen van «conflicten» via een goed overleg tussen de twee betreffende bestuurslagen. Door de leden van de D66-fractie wordt hierbij de vraag gesteld hoe dit valt te rijmen met «Je gaat er over of niet» uit het Regeerakkoord. De leden van de VVD-fractie constateren dat de ontheffing tot stand komt via een getrapte besluitvormingsprocedure waarbij zowel het Rijk, de provincies als de gemeenten betrokken zijn. De regering wordt gevraagd aan te geven hoe dit zich verhoudt tot het streven dat slechts twee bestuurslagen over een ruimtelijke kwestie gaan. Om welke reden gebruikt de regering het instrument van medebewind, waar feitelijk sprake is van het verschuiven of afstoten van werk? Graag nodigen deze leden de regering uit alsnog met voldoende overtuigende argumenten te komen, die overigens de gekozen sturingsfilosofie in stand laten. Zij vragen of dit punt, vanuit de thans bekende opvatting van de Raad van State, niet in een ander daglicht is geplaatst en of de regering hiermee erkent dat zij de Wet ruimtelijke ordening nu aanvult met een nieuw instrument.

De Raad van State heeft in haar advies inzake een ontwerp voor het Barro bezwaar geuit tegen de inhoud en de opzet van het ontwerpbesluit. Naar aanleiding van de onderdelen van het advies van de Raad over provinciaal medebewind en over ontheffingverlening is het onderhavige wetsvoorstel bij de Tweede Kamer ingediend. Met de leden van het CDA-fractie heeft de regering waardering voor de inhoudelijke beschouwing van de Raad van State over de uitgangspunten en het sturingsmodel die aan de Wro ten grondslag liggen. In de memorie van toelichting heeft de regering met een verwijzing naar de parlementaire verhandelingen gepoogd te verhelderen dat zij het wetsvoorstel dat betrekking heeft op het medewind door provincies goed inpasbaar oordeelt binnen de uitgangspunten en de sturingsfilosofie van de wet. De regering betreurt het te moeten vaststellen dat de leden van de CDA-fractie dat betoog aanmerken als een doelredenering. Ingaande op het verzoek van die leden om een meer principiële en inhoudelijke onderbouwing te geven, merkt de regering het volgende op.

Zoals de Raad van State constateert is het onderscheid tussen beleid en normstelling bepalend geweest voor de wijze waarop de Wro is gestructureerd. Voor het verwezenlijken van de strategische ruimtelijke beleidsdoelen, opgenomen in structuurvisies, staan de desbetreffende overheid verschillende wegen open, waaronder bestuurlijke en juridische. Tot de eerste kunnen allianties worden gerekend tussen overheden onderling of met maatschappelijke partners en financiële arrangementen. Via de juridische weg wordt het bereiken van de beleidsdoelen bindend en

normatief: zij krijgen hun vertaling in algemeen verbindende voorschriften. Daarbinnen kan een onderscheid worden gemaakt tussen normen die voor een ieder gelden (opgenomen in bestemmingsplannen, beheersverordeningen of inpassingsplannen) of normen die tot andere bestuursorganen zijn gericht, en die richtinggevend of grensstellend zijn ter zake van de door die overheidsorganen te nemen ruimtelijke besluiten. In de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel is nader ingegaan op die normstelling, met name op de vraag welk bestuursniveau het meest in aanmerking komt om normen te stellen. De destijds geschetste benadering is nog steeds actueel: het lokale bestuur is in beginsel het meest geschikte niveau voor normstelling, die gericht is tot een ieder. Hieraan liggen niet alleen rechtstatelijke opvattingen ten grondslag. Ook praktische overwegingen ondersteunen die keuze: op lokaal niveau zijn er meer mogelijkheden om bij normstelling rekening te houden met de concrete lokaal specifieke omstandigheden, die van plaats tot plaats in het land kunnen verschillen. Ter zake van de fysieke leefomgeving betekent dit voor het gemeentelijk of provinciaal niveau zoveel mogelijk ruimte voor integrale afwegingen en sturing (beginsel van decentralisatie en beginsel van integraliteit).

De Grondwet voorziet evenwel ook in de mogelijkheid om het decentralisatiebeginsel door middel van wet- of regelgeving te doorbreken. De belangrijkste overwegingen om daartoe over te gaan zijn zakelijk van aard zoals effectiviteit (beleidsdoelstellingen op provinciaal of rijksniveau kunnen – naar men verwacht – doeltreffender worden bereikt) of efficiëntie (standaardisering door middel van een centrale regeling is doelmatiger). Voor een ander deel zijn deze terug te voeren op politieke overwegingen zoals de bevordering van materiële gelijkheid (bijvoorbeeld verdeling van macht en middelen onder minder machtige maatschappelijke actoren of het voorkomen van afwenteling van negatieve effecten naar anderen), economische motieven (instandhouding of verbetering nationale economische hoofdstructuur, concurrentiekracht bedrijfsleven, level playing field) en juridische overwegingen (gelijke behandeling van gelijke gevallen). Bij de opzet van de Wro was het oogmerk ruimte te bieden voor die afwegingen, die overigens in de loop van de tijd telkens een ander gewicht kunnen krijgen.

Echter, bij de doorbreking van het decentralisatiebeginsel moet nog een tweede leidend beginsel in ogenschouw worden genomen: het beginsel van subsidiariteit. Zou op basis van de genoemde overwegingen worden vastgesteld dat de besluitruimte van gemeenten zou moeten worden genormeerd of beperkt, dan is het van belang om eerst na te gaan of de verantwoordelijkheid voor die normstelling op het naast hogere (provinciaal) niveau kan worden gelegd. Op dat middenniveau kunnen maatschappelijk vraagstukken op regionaal niveau worden gezien en kan een samenhang worden behouden met de lokale en regionale situatie. Met toepassing van dit beginsel is een rijksnormering pas aan de orde indien:

- a. de mogelijke nadelige effecten van een te nemen besluit op regionaal niveau (of het niet nemen van nodige maatregelen of het nalaten voorzieningen te treffen) aantoonbaar de grenzen van het territorium van de provincie overschrijden en het risico van negatieve effectafwenteling reëel is of toekomstige negatieve effecten niet door de provincie kunnen worden bijgestuurd;
- b. het maatschappelijk vraagstuk overal of in grote delen van Nederland gelijkluidend kan worden gearticuleerd en dus kan worden losgemaakt uit de specifieke lokale of regionale context waarin dat maatschappelijk vraagstuk zich voordoet (zoals nationale of collectieve veiligheid, incl. waterveiligheid, toezicht op naleving van wettelijke voorschriften);
- c. het maatschappelijk vraagstuk relatief eenvoudig van aard is én zich overal in Nederland veelvuldig voordoet én kan worden opgelost zonder acht te hoeven slaan op de specifieke lokale of regionale

context waarin dat maatschappelijk vraagstuk zich voordoet (standaardisatie of unificatie; eisen aan stoffen of producten; technisch rationele probleemoplossing; sturingsefficiëntie; lastenverlichting; kenbaarheid voor burgers en bedrijven);

- d. de materiële of ideële waarde van een specifiek belang of goed zo hoog wordt gewaardeerd dat sprake is van een collectief nationaal goed, dat de bescherming daarvan niet (alleen) aan de lokale of provinciale overheid kan worden overgelaten.

Bij de invulling van de normstelling volgens het sturingsmodel van de Wro en de hierboven genoemde beginselen werd tijdens het ontwerp-proces van het Barro vastgesteld dat de beginselen van «normstelling op het meest aangewezen niveau» en «normstelling op een zo laag mogelijk niveau» in sommige situaties tot een spanning en tot een suboptimale invulling van verantwoordelijkheden kunnen leiden.

Zo is denkbaar dat het Rijk voor bepaalde gebieden vanuit een specifiek nationaal belang verbindende voorschriften zou willen stellen voor de vaststelling van bestemmingsplannen in bepaalde categorieën van gebieden, voor welke gebieden de provincies vanuit andere specifieke belangen eveneens een verantwoordelijkheid dragen. Zou vanuit een geïsoleerde probleem- of belangenoriëntatie worden geredeneerd, dan zouden het Rijk en de provincies elk vanuit hun eigen verantwoordelijkheid voorschriften kunnen of moeten stellen. Die redenering leidt tot een exclusieve benaderingswijze die op zich eenvoudig is, maar die ook tot beperkingen leidt. Zo heeft die benadering bij normstelling in andere sectoren in de voorbije jaren menigmaal geleid tot niet alleen lastig raadpleegbare normstelling maar menigmaal ook tot tegenstrijdige regelgeving, waarmee de gemeenten of anderen in de uitvoeringspraktijk niet uit de voeten kunnen. Zij leidt soms ook tot lastige juridische discussies of de nationale regelgeving uitputtend is bedoeld, dan wel of daaraan vanuit hetzelfde oogpunt elementen op provinciaal niveau kunnen worden toegevoegd. Die ervaring dwingt tot een andere oriëntatie, waarbij niet het geïsoleerde probleem of belang het leidend principe is, maar een oriëntatie op een integrale gebiedsgerichte verantwoordelijkheid. In die benadering kan de provincie zowel een rijksbelang als een of meer provinciale belangen op een samenhangende wijze combineren. Dat verhoogt niet alleen de kwaliteit, kenbaarheid en uitvoerbaarheid van de regelgeving (hetgeen toch essentiële waarden van regelgeving zijn), maar biedt ook de mogelijkheid om de twee genoemde hoofdbeginselen van «normstelling op het meest aangewezen niveau» en «normstelling op een zo laag mogelijk niveau» te effectueren. In de visie van de regering is dat geen principiële keuze voor aanpassing van het sturingsmodel dat ten grondslag ligt aan de Wro, zoals de leden van de CDA-fractie veronderstellen, maar een in het licht van de genoemde beginselen zorgvuldige en zinvolle toepassing of aanvulling daarvan. Deze benadering is zeker ook geen verschuiven of afstoten van werk, zoals de leden van de CDA-fractie veronderstellen.

Een en ander kan ook aan de hand van het Barro en de SVIR worden geïllustreerd. De EHS is onmiskenbaar een nationaal belang. Het is een netwerk van natuurgebieden van nationaal en internationaal belang – waaronder de Natura 2000-gebieden – en hierdoor een noodzakelijk instrument om aan de internationale verplichtingen te voldoen. Het netwerk dient geografisch te worden begrensd en de ruimtelijke bescherming van die gebieden moet worden geborgd. Zou de verantwoordelijkheid geheel naar het nationaal niveau worden getild, dan zou dit leiden tot een onnodige en – gelet op de huidige verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk en de provincies – onwenselijke centralisatie van beheer en uitvoering. Het Rijk is niet de meest aangewezen bestuurslaag om de EHS te begrenzen en toepassing te geven aan herbegrenzing voor noodzakelijke ruimtelijke ontwikkelingen, aangezien dit dient te gebeuren op perceelsniveau en op basis van een ruimtelijke

afweging waarvoor een grondige gebiedskennis nodig is. Het Rijk begrenst enkel de Natura 2000-gebieden, maar dit gebeurt op basis van de Natuurbeschermingswet 1998.

Indien de verantwoordelijkheid voor de EHS naar het nationaal niveau wordt getild, worden ook de andere verantwoordelijkheden van provincies daarmee doorkruist. De gebieden gelegen binnen de EHS hebben vaak een belangrijke functie in het ruimtelijk beleid van een provincie, en niet alleen als natuurgebied. Veel van de gebieden gelegen binnen de EHS of delen daarvan hebben tevens de functie van stiltegebied, hebben relaties met het provinciale grondwaterbeschermingsbeleid met het oog op de drinkwatervoorziening en staan in directe verbinding met het provinciaal landbouw-, recreatie- en reconstructiebeleid. De provincie vervult in deze een belangrijke bestuurlijke rol bij het verbinden en regisseren van de soms tegenstrijdige opgaven binnen en rondom de genoemde gebieden, en het regisseren van gebiedsontwikkelingsprocessen in de regio.

Het is in de ogen van de regering onwenselijk om die inhoudelijke samenhang te doorbreken. Juist om de integrale gebiedsgerichte verantwoordelijkheid bij de provincies te laten, maar ook om de rijksverantwoordelijkheid gestalte te geven, heeft de regering het wenselijk geoordeeld om te kiezen voor een medebewindconstructie voor de provincies, waarbij de verantwoordelijkheid voor geografische begrenzing van de gebieden behorende tot de EHS op provinciaal niveau zou moeten worden gelegd. Naast de begrenzing en de aanwijzing van de wezenlijke kenmerken en waarden is het wenselijk dat de provincies regels stellen ten aanzien van de inhoud van bestemmingsplannen ter bescherming, instandhouding en ontwikkeling van de wezenlijke kenmerken en waarden van de EHS. De kern van dit beschermingsregime wordt gevormd door het «Nee, tenzij»-regime. De provincies zullen ook de verantwoordelijkheid krijgen voor de herbegrenzing bij noodzakelijke ruimtelijke ontwikkelingen en voor de toepassing van het compensatiebeginsel. Vanuit zijn verantwoordelijkheid voor het nakomen van de internationale biodiversiteitsverplichtingen, geeft het Rijk hun daarbij randvoorwaarden mee.

Het gegeven voorbeeld is niet limitatief. Gelijksortige overwegingen gaan op voor de bescherming van internationaal erkende culturele Werelderfgoederen, waarbij op regionaal niveau maatwerk is vereist. De regering sluit niet uit dat ook in de toekomst, hetzij vanuit internationale verplichtingen, hetzij vanuit politieke afwegingen, op nationaal niveau aan het Rijk een sturingsverantwoordelijkheid wordt toebedeeld, die evenwel het best kan worden gerealiseerd door middel van inschakeling van de provinciale besturen indien maatwerk noodzakelijk is in verband met grote regionale (ontwikkelings-) verschillen, zoals bijvoorbeeld groei- en krimpgebieden.

Bij de totstandkoming van het Barro ging de regering ervan uit dat de beoogde medebewindconstructie een voldoende juridische grondslag vond in artikel 4.3 Wro. Nu de Raad van State daaromtrent tot een ander oordeel is gekomen, is het wenselijk over die grondslag geen misverstand te laten bestaan en de Wro aan te passen.

In reactie op de desbetreffende vraag van de leden van de CDA-fractie deelt de regering mede dat het wetsvoorstel ertoe bijdraagt dat de doelstelling, zoals neergelegd in het regeerakkoord ter zake van de betrokkenheid van maximaal twee bestuurslagen per terrein, door het onderdeel van het wetsvoorstel dat betrekking heeft op de medebewindconstructie wordt bereikt. Juist daardoor wordt bewerkstelligd dat bij een gebiedsontwikkeling, die door een gemeente of een ontwikkelaar wordt geëntameerd niet én de provincie én het Rijk elk vanuit hun eigen

verantwoordelijkheid zich met de ontwikkeling moeten bezighouden, maar alleen de provincie die binnen de rijkskaders verantwoordelijkheid draagt voor de juiste belangenafweging. De regering is eveneens van oordeel dat de medebewindsconstructie een bijdrage levert aan het verminderen van de bestuurlijke drukte, hetgeen eveneens een belangrijke doelstelling van het kabinet is. De Raad voor het Openbaar bestuur geeft in een recent briefadvies eveneens aan dat in veel gevallen bemoeienis van meerdere bestuurslagen bij één onderwerp nodig, onontkoombaar en zelfs gewenst is. Daarbij noemt de Raad specifiek het beleidsveld ruimtelijke ordening, als beleidsterrein met goede voorbeelden die het nut van een meervoudige verantwoordelijkheid laten zien.

De regering spreekt de verwachting uit dat hierboven genoemde argumenten de leden van de CDA-fractie kunnen overtuigen van de noodzaak van dit deel van het wetsvoorstel.

De leden van de SP-fractie juichen het toe dat het onderscheid tussen beleid, normstelling en uitvoering ter discussie staat. Zij vragen of dit nu een ommekeer in de hele visie en sturingsfilosofie achter de nieuwe Wet ruimtelijke ordening betekent of dat deze zich enkel toespitst op bepaalde elementen uit de wet? Indien het laatste het geval is, vernemen de leden van de SP-fractie graag op welke elementen deze ommekeer van toepassing is, gezien het feit dat de wetstekst, memorie van toelichting en het advies van de Raad van State en het nader rapport nogal uiteenlopende opvattingen bevatten over de aard en reikwijdte van de bevoegdheden, doorzettingsmacht en uitvoering in medebewind. De leden van de SP-fractie beoordelen een scheiding van beleid en normstelling als oneigenlijk en veronderstellen dat het wetsvoorstel die scheiding ter discussie stelt.

Ter verheldering merkt de regering op dat aan normstelling op het terrein van de fysieke leefomgeving altijd beleidsopvattingen ten grondslag liggen. In inhoudelijke zin zijn beleid en normstelling dus altijd aan elkaar verbonden. Het woordgebruik «scheiding van beleid en normstelling» doelt op de verandering die de Wro aanbracht ten opzichte de voormalige Wet op de Ruimtelijke Ordening, waar een beleidsplan ook normatieve elementen kon bevatten en de beleidsdoorwerking via planvorming werd gerealiseerd. Aan dat systeem waren zoveel nadelen verbonden, dat de wetgever voor een ander stelsel van doorwerking heeft gekozen, nl. door middel van algemeen verbindende voorschriften, op te nemen in een algemene maatregel van bestuur of provinciale verordening. Die keuze staat bij dit wetsvoorstel niet ter discussie. Zoals hierboven in antwoord op de vragen van de leden van de CDA-fractie is gesteld, is er ook geen sprake van een ommekeer in de visie die aan de Wro ten grondslag ligt.

De leden van de SP-fractie vragen of, indien er sprake is van het bij medebewind overdragen van beleids- en normstellende taken van het Rijk aan provincies, er dan ook voorzien wordt in overdracht van bijbehorende middelen en menskracht. Zo ja, op welke wijze vindt hierover overleg plaats met provincies? Voorts vragen de leden van de SP-fractie om welke reden bij dit wetsvoorstel niet direct wordt gekozen voor het tevens in medebewind roepen van gemeenten.

In het kader van deze wetswijziging wordt niet tussen het Rijk en de provincies overlegd over de overdracht van middelen en menskracht. Ook onder de werking van de vóór 1 juli 2008 geldende Wet op de ruimtelijke ordening was de positie van de provincies in dit opzicht vergelijkbaar, omdat het toenmalige nationale ruimtelijke beleid eveneens nader uitgewerkt en geconcretiseerd moest worden in het ruimtelijke beleid voor de provincie. De regering kiest er in het Barro voor om provinciaal

medebewind slechts in te zetten indien dit noodzakelijk is. Het vooraf scheppen van duidelijkheid over de te hanteren algemeen verbindende normen heeft verreweg de voorkeur.

De leden van de D66-fractie zijn van mening dat bij de EHS nationaal beleid en nationale regelgeving onmisbaar zijn. Zij vragen of de regering kan aangeven op welke onderdelen zij medebewind van de provincies overweegt, of zij deze keuze kan motiveren en of de regering ook kan aangeven hoe zal worden omgegaan met toekomstige aanvullingen? De leden van de D66-fractie zien graag dat in de algemene maatregel van bestuur, die het provinciaal medebewind zal regelen, de specifieke regels waarbij medebewind zal gelden, worden vastgelegd.

Met de leden van de D66-fractie is de regering van mening dat de EHS nationaal ruimtelijk beleid is, waarbij nationale regelgeving onmisbaar is. Zoals hiervoor aangegeven kiest de regering in het Barro slechts voor het instrument van provinciaal medebewind indien dit noodzakelijk is. Het vooraf scheppen van duidelijkheid over de te hanteren algemeen verbindende normen heeft verreweg de voorkeur. In het Barro is het rijkskader opgenomen waarbinnen de provincies hun medebewindstaken dienen vorm te geven.

De leden van de D66-fractie vragen of de algemene maatregel van bestuur die het provinciaal medebewind zal regelen aan beide kamers der Staten-Generaal kan worden voorgelegd.

Bij deze vraag merkt de regering op dat artikel 4.3, vijfde lid, van de Wet ruimtelijke ordening, voorschrijft dat de voordracht voor een zodanige algemene maatregel van bestuur niet wordt gedaan dan nadat het ontwerp is overgelegd aan beide kamers der Staten-Generaal.

De leden van de D66-fractie wijzen er op dat voor een goede uitvoering van ruimtelijke taken versterking van de bestuurskracht van provincies en gemeenten, door het opschalen van deze bestuurslagen, noodzakelijk is.

De regering deelt niet de mening van de D66-fractie dat voor een goede uitvoering van ruimtelijke taken versterking van de bestuurskracht van provincies en gemeenten, door het opschalen van deze bestuurslagen, noodzakelijk is. Het Regeerakkoord voorziet, afgezien van de voornemens in de Randstad, niet in een beleidsvoornemen om te komen tot samenvoeging van provincies. Evenmin geldt een dergelijk voornemen voor gemeenten. Ook ontbreekt de noodzaak van de versterking van de bestuurskracht van beide decentrale overheden om reden van dit wetsontwerp als zodanig. Het provinciaal medebewind betreft immers slechts een beperkt onderdeel van het nationaal ruimtelijk beleid, zoals vastgelegd in het Barro.

Ontheffingen

De leden van de VVD-fractie willen nadere informatie over de frequentie van het aantal ontheffingen dat zich sinds de inwerkingtreding van de Wet ruimtelijke ordening heeft voorgedaan en waarvoor dit wetsvoorstel een oplossing kan bieden. Ook vraagt de VVD-fractie een praktijkvoorbeeld te geven. Er wordt voorts door de regering aangegeven dat moet worden aangenomen dat het aantal ontheffinggevallen beperkt zal blijven. De regering wordt gevraagd een indicatie te geven van het aantal aanvragen dat – bijvoorbeeld jaarlijks – wordt verwacht en het aantal ontheffingen dat zal worden verleend.

De noodzaak van het verlenen van een ontheffing op rijksniveau kan zich voordoen indien zich in de praktijk een bijzondere ontwikkeling voordoet die in het Barro niet is voorzien en die het bij afweging van belangen noodzakelijk maakt dat afgeweken wordt van de algemeen verbindende norm. Ook op provinciaal niveau zullen dergelijke onvoorziene situaties zich kunnen voordoen. Een voorbeeld op rijksniveau zou kunnen zijn een getijdencentrale in de Brouwersdam. Een voorbeeld op provinciaal niveau is niet te geven.

De regering huldigt het principe «kaderstelling vooraf», zodat gemeenten helderheid hebben omtrent het te voeren ruimtelijk beleid van Rijk en provincie en de beslissingsruimte ter zake van het vaststellen van bestemmingsplannen. De regering kiest er dan ook voor de decentrale overheden vooraf (aan de voorkant) in het Barro zoveel mogelijk ruimte te bieden. De ontheffing moet dan ook, in navolging van het advies van de Raad van State dienaangaande, worden gezien als ultimum remedium, ofwel een noodklepprocedure voor bijzondere situaties, die bij het stellen van de regels niet zijn voorzien. Het onvoorziene karakter maakt het lastig op voorhand een indicatie te geven van het aantal ontheffingen dat jaarlijks zal worden aangevraagd en verleend. Bij de verlening van de ontheffing zullen in het algemeen slechts twee bestuurslagen betrokken zijn, namelijk de gemeente en de provincie bij ontheffing van provinciaal beleid, of de gemeente en het Rijk bij ontheffing van rijksbeleid. Slechts bij hoge uitzondering zou ervan sprake kunnen zijn dat voor een gewenste ontwikkeling zowel ontheffing van de provincie als van het Rijk noodzakelijk is.

De leden van de CDA-fractie vragen wat de regering nu precies beoogt met het verbinden van voorschriften aan de toestemming voor ontheffing. De regering stelt dat dit instrument slechts wordt toegepast indien de betrokken provinciale, onderscheidenlijk nationale belangen daar met het oog op een goede ruimtelijke ordening toe nopen. De leden van de CDA-fractie zien dit graag onderbouwd met behulp van enkele voorbeelden.

De Regering beoogt met het verbinden van voorschriften aan de toestemming voor ontheffing de mate waarin van de algemene regels bij de aanvraag van de ontheffing wordt afgeweken bij de verlening van de ontheffing te begrenzen indien dat nodig is. Daarbij is maatwerk geboden, afhankelijk van de specifieke situatie. Gegeven het specifieke karakter van een dergelijke onvoorziene situatie zijn voorbeelden niet te geven.

De leden van de SP-fractie vragen of er met dit voorstel weer een ontsnappingsclausule wordt gecreëerd voor ruimtelijke projecten, die er juist bij de herziening van de Wet Ruimtelijke Ordening uit is gehaald. Welke concrete afwijkingen van algemene regels heeft de regering voor ogen? Waarom is daar een ontsnappingsclausule voor nodig? Is het bij ingrijpende ruimtelijke veranderingen niet beter om het huidige instrumentarium van aanpassing van structuurvisies en bestemmingsplannen toe te passen? Hoe voorkomt de regering het ontstaan van een waslijst aan afwijkende projecten, zoals indertijd op basis van artikelen 17 en 19 van de oude Wet Ruimtelijke Ordening?

Zoals hiervoor is aangegeven huldigt de regering het principe van «kaderstelling vooraf». De ontheffing is bedoeld als noodklepprocedure voor bijzondere situaties, waarvan een zo beperkt als mogelijk gebruik dient te worden gemaakt en alleen in situaties die bij het opstellen van de algemene regels niet waren te voorzien. Een dergelijke noodklepprocedure is onmisbaar, omdat anders, in bijzondere situaties, sprake zou kunnen zijn van te stringente regels die, naar achteraf blijkt, wenselijke ruimtelijke ontwikkelingen nodeloos in de weg staan. De regering staat,

waar mogelijk, een terugdringing van regelgeving voor. Aanpassing van de structuurvisie is voor dit doel niet geschikt, omdat de structuurvisie alleen de bestuurslaag bindt die de structuurvisie heeft vastgesteld. Het Barro en de provinciale verordening gelden als normerend voor de overheden. Het bestemmingsplan is evenmin voor dit doel geschikt, omdat dit instrument niet kan bewerkstelligen dat hiermede kan worden afgeweken van een hogere regeling op provinciaal of rijksniveau. Door het verbinden van beperkende voorwaarden aan het gebruik van de ontheffing beoogt de regering te voorkomen dat het gebruik van de ontheffing het principe van «kaderstelling vooraf» geweld aandoet. Het gebruik van het instrument ontheffing zal overigens worden gemonitord en geëvalueerd.

De leden van de D66-fractie vragen op welke gebieden de minister haar ontheffingsbevoegdheid overweegt in te zetten. Kan er een inschatting worden gemaakt van het aantal ontheffingen dat zal worden verleend door het Rijk? Kan de regering een aantal voorbeelden uit het verleden noemen waarbij een ontheffingsmogelijkheid wenselijk zou zijn geweest? De leden van de D66-fractie vragen de regering aan te geven op welke gebieden de minister haar ontheffingsbevoegdheid overweegt in te zetten.

De ontheffingsbevoegdheid, zoals geregeld in onderhavig wetsvoorstel en nader vormgegeven in artikel 3.2 van het Barro, kan op aanvraag van burgemeester en wethouders of van gedeputeerde staten worden ingezet, maar is niet gekoppeld aan enige vooraf aangegeven gebieden of beleidsonderwerpen. Ten aanzien van de procedure (inspraak en beroep) van de ontheffing verwijst de regering naar de tekst die daarover in de MvT bij dit wetsvoorstel is opgenomen (Kamerstukken II, 32 821, nr. 3, pag. 4 en 5). De regering acht de inspraak- en beroepsmogelijkheden hiermee voldoende gewaarborgd.

Door de leden van de VVD-fractie wordt gevraagd welke provinciale ontheffingsbesluiten uit het verleden hiermede rechtskracht verkrijgen.

In de Memorie van Toelichting, blz. 6, is hieromtrent aangegeven dat het moet gaan om niet in de algemene regels, lees de provinciale verordening, voorziene gevallen. De provinciale ontheffingen tot op heden zijn tot stand gekomen vóór het wettelijk regime dat de regering nu beoogt en hebben dan ook een andere invalshoek. Door de nieuwe wet en het Barro neemt de noodzaak tot het afgeven van ontheffingen sterk af, omdat aan de voorkant (de regelgeving) meer ruimte wordt gelaten aan beleidsvorming van decentrale overheden.

De leden van de SP-fractie vragen naar de juridische verhouding tussen de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte en het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening, in relatie tot de voorheen bestaande Planologische Kernbeslissing (pkb).

In antwoord hierop wijst de regering op het volgende.

In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte geeft het kabinet een totaalbeeld van het ruimtelijk- en mobiliteitsbeleid op rijksniveau. In de structuurvisie worden belangrijke andere accenten geplaatst op het brede gebied van ruimtelijke ordening en bestuurlijke verantwoordelijkheden. Voor de realisatie van nationaal ruimtelijk beleid, neergelegd in structuurvisies, wordt ingezet op drie bevoegdheden en middelen. Bij de meeste nationale ruimtelijke belangen ligt het zwaartepunt bij communicatieve en bestuurlijke instrumenten. Ook de inzet van financiële middelen blijft van belang. De inwerkingtreding van de Wro heeft daarin geen wijzigingen aangebracht. Onderkend is dat deze weg niet in alle gevallen tot de

gewenste of tijdige afstemming zal leiden, met name niet wanneer de belangenafweging van lagere overheden niet parallel loopt of hoeft te lopen met de belangenafweging die op een hoger niveau is gemaakt. Daarom heeft de wetgever in de Wro, ter waarborging van de nationale of provinciale belangen de begrenzing opgenomen van besluitmogelijkheden van decentrale overheden in de «juridische kolom». Indien provinciale of nationale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken kunnen bij of krachtens provinciale verordening respectievelijk bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (bijvoorbeeld het Barro) regels worden gesteld omtrent de inhoud van bestemmingsplannen. Deze vorm van normstelling is feitelijk nieuw in vergelijking met de oude WRO, maar sluit wel aan op de vroegere pkb's met concrete beleidsbeslissingen (cbb's) en beslissingen van wezenlijk belang, die ook van betekenis waren voor de lagere overheden.

De leden van de SP-fractie vragen de regering of ingestemd wordt met de visie dat de behandeling van het eerste deel van het Barro nooit is afgerond, dit in verband met de demissionaire status van het toenmalige kabinet.

De regering heeft op 2 juni 2009 een ontwerpbesluit aan beide Kamers der Staten-Generaal overgelegd. Op 29 september 2009 is het ontwerp besproken in een AO met de Vaste commissie voor VROM in de Tweede Kamer. Op basis van dit overleg, alsmede reacties uit de ter visielegging, is het ontwerp bijgesteld. De Kamers zijn daarover geïnformeerd per brief van 23 november 2009 (Kamerstuk 2009D58601). Beide Kamers is daarbij gevraagd in te stemmen met verzending van het bijgestelde ontwerp naar de Raad van State voor advisering. Die instemming is op 1 december 2009 van de Eerste Kamer verkregen (40462/KvD) en op 10 december van de Tweede Kamer (2009Z22285/2009D63192). Daarmee is de formele parlementaire behandeling van het ontwerp afgesloten. Vervolgens is het ontwerp voor dat besluit ter advisering aan de Raad van State voorgelegd. De demissionaire status van de regering is op dit vorenstaande niet van invloed geweest.

De leden van de SP-fractie vragen om inzicht in de wijze waarop de voorliggende besluiten, visies en wetsvoorstellen worden behandeld en welke ruimte er per onderdeel is voor derden belanghebbenden en het Parlement om er zienswijzen en wijzigingsvoorstellen op in te brengen.

Zoals hiervoor reeds opgemerkt schrijft artikel 4.3, vijfde lid, van de Wet ruimtelijke ordening voor dat de voordracht voor een krachtens dat artikel vast te stellen algemene maatregel van bestuur niet wordt gedaan dan nadat het ontwerp is overgelegd aan beide kamers der Staten-Generaal, in de Staatscourant en langs elektronische weg is bekend gemaakt en aan een ieder de gelegenheid is geboden om binnen een bij die bekendmaking te stellen termijn van tenminste vier weken schriftelijk of langs elektronische weg opmerkingen over het ontwerp ter kennis van Onze Minister te brengen.

Met betrekking tot een door Onze Minister, of Onze Minister wie het aangaat, op te stellen structuurvisie, schrijft artikel 2.3, derde lid, van de Wet ruimtelijke ordening voor dat met het vaststellen van die structuurvisie niet eerder een aanvang wordt gemaakt, dan nadat Onze Minister of Onze Minister wie het aangaat, in overeenstemming met Onze Minister, een beschrijving van de inrichting van de voorgenomen structuurvisie aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal heeft overgelegd en de Tweede Kamer der Staten-Generaal deze beschrijving openbaar behandeld heeft. Indien de Tweede Kamer der Staten-Generaal niet binnen vier weken besluit tot openbare behandeling van de beschrijving van de inrichting van de voorgenomen structuurvisie, kan met het vaststellen van de

structuurvisie aangevangen worden. Onze Minister of Onze Minister wie het aangaat, in overstemming met Onze Minister, stelt de Tweede Kamer der Staten-Generaal schriftelijk op de hoogte van de gevolgtrekkingen die hij aan de behandeling verbindt. Artikel 2.3, vierde lid, van de Wet ruimtelijke ordening schrijft voor dat met de verwezenlijking van de structuurvisie niet eerder een aanvang gemaakt dan acht weken nadat Onze Minister of Onze Minister wie het aangaat haar aan de Staten-Generaal heeft toegezonden. Indien door of namens een der Kamers der Staten-Generaal binnen acht weken na toezending van de structuurvisie te kennen wordt gegeven dat zij over de visie in het openbaar wil beraadslagen wordt met verwezenlijking van de structuurvisie niet eerder een aanvang gemaakt dan zes maanden na die toezending, dan wel indien de beraadslagingen op een eerder tijdstip zijn beëindigd, na die beraadslagingen. Onze Minister of Onze Minister wie het aangaat stelt de Staten-Generaal schriftelijk op de hoogte van de gevolgtrekkingen die hij voor het nationaal ruimtelijk beleid aan de beraadslagingen verbindt.

Voorts schrijft artikel 1.3.1, eerste lid, van het Besluit ruimtelijke ordening voor dat het bestuursorgaan dat voornemens is een structuurvisie voor te bereiden waarvoor geen milieueffectrapport is vereist en waarbij sprake is van ruimtelijke ontwikkelingen, van dat voornemen kennis geeft met overeenkomstige toepassing van artikel 3:12, eerste en tweede lid, van de Algemene wet bestuurswet. Die kennisgeving geschiedt tevens langs elektronische weg. Een vergelijkbare regeling is te vinden in hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer voor structuurvisies waarvoor wel een milieueffectrapport is vereist. Het tweede lid van genoemd artikel 1.3.1 schrijft voor dat in de kennisgeving wordt vermeld of a. stukken betreffende het voornemen ter inzage zullen worden gelegd en waar en wanneer, b. er gelegenheid wordt geboden zienswijzen omtrent het voornemen naar voren te brengen, aan wie, op welke wijze en binnen welke termijn en c. een onafhankelijke instantie in de gelegenheid wordt gesteld advies uit te brengen over het voornemen. Artikel 2.1.1 van genoemd besluit bepaalt dat bij een structuurvisie wordt aangegeven op welke wijze burgers en maatschappelijke organisaties bij de voorbereiding daarvan zijn betrokken.

Voor wetsvoorstellen op het gebied van de ruimtelijke ordening geldt de normale parlementaire procedure. Wel schrijft de Code interbestuurlijke verhoudingen advisering door de VNG en het IPO voor alvorens het wetsvoorstel wordt ingediend.

De minister van Infrastructuur en Milieu,
M. H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus