

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. 7

NADER VERSLAG

Vastgesteld op 16 december 2011

Inhoud

Algemeen	1
Provinciaal medebewind	2
Ontheffingen	3
Bestuurlijke drukte	3
Advies door de Raad van State inzake SVIR, Barro en wetsvoorstel	4
Overig	4

¹ Samenstelling:

Leden: Dijkzma, S.A.M. (PvdA), Gent, W. van (GL), Snijder-Hazelhoff, J.F. (VVD), Voorzitter, Slob, A. (CU), Haverkamp, M.C. (CDA), Aptroot, Ch.B. (VVD), Samsom, D.M. (PvdA), Jansen, P.F.C. (SP), Graus, D.J.G. (PVV), Ouwehand, E. (PvdD), Rouwe, S. de (CDA), Bashir, F. (SP), Mos, R. de (PVV), Tongeren, L. van (GL), Monasch, J.S. (PvdA), Dekken, T.R. van (PvdA), Dijkgraaf, E. (SGP), Veldhoven, S. van (D66), Koolmees, W. (D66), Ondervoorzitter, Jong, L.W.E. de (PVV), Leegte, R.W. (VVD), Caluwé, I.S.H. de (VVD) en Holtackers, M.P.M. (CDA).

Plv. leden: Groot, V.A. (PvdA), Braakhuis, B.A.M. (GL), Houwers, J. (VVD), Wiegman-van Meppelen Scheppink, E.E. (CU), Koopmans, G.P.J. (CDA), Lucas, A.W. (VVD), Smeets, P.E. (PvdA), Gerven, H.P.J. van (SP), Bontes, L. (PVV), Thieme, M.L. (PvdD), Bochove, B.J. van (CDA), Ulenbelt, P. (SP), Agema, M. (PVV), El Fassed, A. (GL), Plasterk, R.H.A. (PvdA), Jacobi, L. (PvdA), Staaij, C.G. van der (SGP), Ham, B. van der (D66), Verhoeven, K. (D66), Bommel, J.J.G. van (PVV), Lodders, W.J.H. (VVD), Boer, B.G. de (VVD) en Werf, M.C.I. van der (CDA).

De vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft na ontvangst van de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstuk 32 821, nr. 5) besloten tot het uitbrengen van een nader verslag over het wetsvoorstel.

Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig en afdoende zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Algemeen

De leden van de PVV-fractie hebben kennisgenomen van de genoemde nota naar aanleiding van het verslag en hebben thans geen behoefte aan het maken van opmerkingen en het stellen van vragen ten behoeve van dit nader verslag.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de genoemde nota naar aanleiding van het verslag. Deze leden hebben nog enkele opmerkingen ten behoeve van dit nader verslag.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van de genoemde nota naar aanleiding van het verslag. Deze leden hebben behoefte aan een nadere schriftelijke gedachteswisseling alvorens over te kunnen gaan tot eventuele plenaire behandeling. De leden van de SP-fractie herkennen voorts niet de opmerking van de regering in de genoemde nota naar

aanleiding van het verslag dat de fracties in hoofdlijnen positief tegenover het wetsvoorstel staan. Genoemde leden lezen in de diverse inbrengen duidelijke vragen over nadere uitleg en duiding van dit wetsvoorstel. Los van de vele vragen die naar de mening van de SP-fractie inhoudelijk nauwelijks of onvoldoende zijn beantwoord, is het grootste bezwaar gelegen in het feit dat de afdeling advisering van de Raad van State destijds het advies ten aanzien van dit wetsvoorstel, welke de Raad van State zoals te doen gebruikelijk samenvat in vaste dicta, heeft afgesloten met de kwalificatie van het vierde dictum. Dit dictum luidt: «De afdeling advisering van de Raad van State geeft u in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.» Zoals bekend kwalificeert de Raad van State in mate van strengheid oplopend tot zes. De Raad van State geeft met de keuze voor het vierde dictum aan weliswaar geen fundamentele bezwaren tegen het wetsvoorstel te hebben, maar wel overwegende bezwaren tegen één of meer onderdelen van de ontwerpregeling, die door aanpassing van die regeling kunnen worden ondervangen. Dictum vier is naar de mening van de SP-fractie een dictum waar gedegen rekening gehouden moet worden. Drie overwegende bezwaren van de Raad van State hebben niet geleid tot aanpassing van de wetswijziging. Naar mening van de leden van de SP-fractie een gemiste kans. De drie bezwaren van de Raad van State en de vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie komen in dit nader verslag themagewijs aan de orde.

Provinciaal medebewind

De leden van de CDA-fractie zijn – zoals eerder aangegeven – met de Raad van State van mening dat de manier waarop het provinciaal medebewind is vormgegeven niet in overeenstemming is met de sturingsfilosofie van de Wet ruimtelijke ordening. Zulks neemt niet weg dat, zoals de regering correct aangeeft, deze vorm staatsrechtelijk (en politiek) gezien prima door de beugel kan. Maar slechts de mogelijkheid tot juridisch correcte inpassing volstaat niet: aansluiten bij de gedachte achter de Wet ruimtelijke ordening is voor de leden van de CDA-fractie eveneens van belang. De reactie van de regering is alleen procesmatig en niet inhoudelijk van opzet. De argumenten van de regering hebben de leden van de CDA-fractie op dit punt dan ook tot op heden volstrekt niet kunnen overtuigen.

De leden van de SP-fractie constateren dat één van de drie overwegende bezwaren van de Raad van State betrekking heeft op de introductie van provinciaal medebewind. De Raad van State stelt dat het provinciaal medebewind de sturingsfilosofie achter de Wet ruimtelijke ordening doorbreekt en het stelsel daarmee onsamenvattend maakt. De Raad van State doelt daarmee op het duidelijke onderscheid tussen rijks-, provinciale en gemeentelijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden die geen ruimte bieden voor gedeelde verantwoordelijkheden op het terrein van de ruimtelijke ordening. Elke bestuurslaag voert eigen ruimtelijk beleid en beschikt voor de uitvoering daarvan over gelijke instrumenten. Bij de fundamentele herziening van de oude Wet Ruimtelijke Ordening in 2008 was dat juist één van de twee uitgangspunten. Dit overwegende bezwaar is niet in een aanpassing van het ontwerp wetsvoorstel ondervangen, omdat het de kern van het wetsvoorstel raakt. Naar het oordeel van de regering vormt introductie van provinciaal medebewind een nuttige aanvulling op het instrumentarium van de Wet ruimtelijke ordening, die zeker niet haaks staat op de strekking van het stelsel van bevoegdheden. De leden van de SP-fractie verzoeken de regering niet alleen om te reageren op de door de Raad van State gemaakte opmerkingen, maar ook om het wetsvoorstel op dit punt in overleg met de Raad van State te

wijzigen. Het mag naar de mening van de leden van de SP-fractie niet zo zijn dat een overwegend bezwaar niet ondervangen wordt in een aanpassing, terwijl juist dat onderdeel de kern van het wetsvoorstel raakt. De leden van de SP-fractie constateren dat één van de andere drie overwegende bezwaren van de Raad van State samenhangt met de introductie van het provinciaal medebewind, maar specifiek betrekking heeft op de mate van concreetheid van nationale regels. De Raad van State stelt dat nationale regels, die nadere uitwerking door provincies behoeven, niet aan de eis van concreetheid kunnen voldoen waardoor deze nationale regels geen juridisch bindende werking verkrijgen. De regering heeft dit bezwaar niet in een wijziging ondervangen omdat zij van mening is dat specifieke voorschriften die duidelijk zijn gericht aan provincies, verenigbaar zijn met dit vereiste. De leden van de SP-fractie verzoeken de regering het wetsvoorstel in overleg met de Raad van State te wijzigen, opdat de regels die nadere uitwerking door provincies behoeven, wel een juridisch bindende werking verkrijgen.

Ontheffingen

De leden van de SP-fractie stellen vast dat het laatste overwegende bezwaar van de Raad van State betrekking heeft op de introductie van ontheffingsbevoegdheden voor het Rijk aan provincies en gemeenten; en voor provincies aan gemeenten. De Raad van State stelt dat grote terughoudend is vereist bij het toevoegen van ontheffingsmogelijkheden, omdat deze inbreuk op het primaat van de regel betekent en op de rechtszekerheid van belanghebbenden. Daartoe adviseert de Raad van State om zo concreet en nauwkeurig mogelijk aan te geven op welke onderdelen van een regeling ontheffing mogelijk is. De regering heeft hier geen gevolg aan gegeven door te stellen dat het, gezien de onvoorziene aard van bijzondere gevallen, onmogelijk is deze preciezer te formuleren. Naar de mening van de leden van de SP-fractie heeft de Raad van State (en een aantal fracties in hun inbrengen ten behoeve van het verslag over dit wetsvoorstel) niet gevraagd om een uitputtende lijst van onvoorziene gevallen, maar gevraagd om aan te geven op welke onderdelen van een regeling ontheffing mogelijk is. Dit zal bijdragen aan de rechtszekerheid van belanghebbenden. Bij dit genoemde punt verwijzen de leden van de SP-fractie ook graag naar de opmerkingen als gemaakt door de Vereniging Nederlandse Gemeenten in het advies per brief d.d. 14 december 2011, die als bijlage bij dit nader verslag is gevoegd. De leden van de SP-fractie verzoeken de regering naast het eerdere verzoek ook dit gesignaleerde knelpunt op te nemen in de wijzigingen op het voorstel van wet.

Bestuurlijke drukte

De leden van de CDA-fractie hebben een opmerking en vraag over de notie dat, in het kader van het voorkomen van bestuurlijke drukte, slechts twee bestuurslagen betrokken zouden moeten zijn bij een aangelegenheid. De leden van de CDA-fractie begrijpen dat het niet altijd mogelijk is om aan die eis te voldoen. Soms is het, zoals de regering ook aangeeft, nu eenmaal noodzakelijk meerdere bestuurslagen te betrekken. Deze problematiek is ook tijdens de behandeling van de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (Kamerstuk 32 660, nr. 17) in de Kamer aan de orde geweest. Dat neemt echter niet weg dat het uitgangspunt, zoals dat ook in het regeerakkoord staat, moet zijn dat ten hoogste twee bestuurslagen betrokken zijn. De leden van de CDA-fractie willen de regering daarom vragen hoe zij invulling denken te geven aan de afwegingen die op dit gebied voor ons liggen. De vraag is immers: wanneer is betrokkenheid van drie bestuurslagen werkelijk noodzakelijk.

Advies door de Raad van State inzake SVIR, Barro en wetsvoorstel

De leden van de SP-fractie lezen dat de minister in antwoord op een vraag van genoemde leden aangeeft dat dit wetsvoorstel kan worden betrokken bij de behandeling van de eerdergenoemde Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte. Sterker nog, in de beantwoording is te lezen dat de regering gezamenlijke behandeling toejuicht. De leden van de SP-fractie zijn van mening dat pas na de vaststelling van de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte – na het notaoverleg van maandag 14 november 2011 – kon worden overzien of en welke wijzigingen en moties deze Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte heeft ondergaan. De leden van de SP-fractie verzoeken de regering dan ook om indachtig de mededeling van de regering om «gezamenlijke agendering – en dus behandeling – toe te juichen» dit wetsvoorstel, de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, de voorhang van de ontwerpwijziging Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Kamerstuk 31 500, nr. 26) en de voorlegging Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Kamerstuk 31 500, nr. 25) integraal en samenhangend voor advies voor te leggen aan de Raad van State. Dit om te komen tot samenhangende wet- en regelgeving en overtollige wet- en regelgeving te voorkomen. Het gedeelte «provinciaal medebewind» zal immers een hoofdrol gaan spelen wanneer het gaat komen tot uitwerking van de in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte genomen besluiten. Bij de totstandkoming van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening ging de regering ervan uit dat de beoogde medebewindconstructie een voldoende juridische grondslag vond in artikel 4, derde lid, van de Wet ruimtelijke ordening. De Raad van State is daaromtrent tot een ander oordeel gekomen. De leden van de SP-fractie verzoeken dan ook over die grondslag geen misverstand te laten bestaan en de Wet ruimtelijke ordening daarop aan te passen.

Overig

Voorts wijzen de leden van de SP-fractie er op dat de vraag uit het eerste verslag over dit wetsvoorstel, om welke reden bij deze wetswijziging niet direct is gekozen voor het tevens in medebewind roepen van gemeenten, niet is beantwoord. Het verzoek is dan ook dit antwoord alsnog te doen toekomen.

Tot slot vragen de leden van de SP-fractie op welke wijze de regering denkt dat provincies in medebewind overgedragen beleids- en normstellingstaken kunnen uitvoeren, zonder de door het Rijk geleverde bijbehorende menskracht en middelen.

De voorzitter van de commissie,
Snijder-Hazelhoff

Adjunct-griffier van de commissie,
Israel