

Vergaderjaar 2004–2005

29 435

Nota Ruimte

A

## VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIES VOOR VOLKSHUISVESTING EN RUIMTELIJKE ORDENING, VOOR MILIEU, VOOR LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT, VOOR VERKEER EN WATERSTAAT EN VOOR ECONOMISCHE ZAKEN<sup>1</sup>

Vastgesteld 6 september 2005

<sup>1</sup> Samenstelling:

### **Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening:**

Werner (CDA), Van den Berg (SGP), Ketting (VVD), Pastoor (CDA), Meindertsma (PvdA), Bierman-Beukema toe Water (VVD), (voorzitter), Van der Lans (GL), Hessing (LPF), Ten Hoeve (OSF), V. Dalen-Schiphorst (CDA), Van Raak (SP), Putters (PvdA) en Engels (D66).

### **Milieu:**

Ketting (VVD), Meindertsma (PvdA) (voorzitter), Lemstra (CDA), Bierman-Beukema toe Water (VVD), Van der Lans (GL), Van Middelkoop (CU), Hessing (LPF), Ten Hoeve (OSF), Nap-Borger (CDA), Slagter-Roukema (SP), V. Dalen-Schiphorst (CDA), Schouw (D66) en Putters (PvdA).

### **Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit:**

Holdijk (SGP), Van Heukelum (VVD), Rabbinge (PvdA) (plv. voorzitter), Van der Linden (CDA), Walsma (CDA) (voorzitter), Pormes (GL), Terpstra (CDA), Van den Oosten (VVD), Ten Hoeve (OSF), Slagter-Roukema (SP), Eigeman (PvdA) en Schouw (D66).

### **Verkeer en Waterstaat:**

Werner (CDA), Van den Berg (SGP), Lemstra (CDA), Bierman-Beukema toe Water (VVD), Van der Lans (GL) (voorzitter), Walsma (CDA), Pormes (GL), Van den Oosten (VVD), Ten Hoeve (OSF), De Graaf (VVD), Eigeman (PvdA), Sylvester (PvdA), Schouw (D66) en Van Raak (SP).

### **Economische Zaken:**

Van den Berg (SGP), Ketting (VVD), Luijten (VVD) (voorzitter), Maas-de Brouwer (PvdA), Terpstra (CDA) (plv. voorzitter), Ten Hoeve (OSF), Doek (CDA), Kox (SP), Essers (CDA), Sylvester (PvdA), Schouw (D66) en Thissen (GL).

Het voorbereidend onderzoek van deze Planologische Kernbeslissing heeft de commissies aanleiding gegeven tot het maken van de navolgende opmerkingen en het stellen van de navolgende vragen.

### **Algemene opmerkingen en vragen**

Het kabinet brengt de Nota Ruimte uit als kabinetsstandpunt van de planologische kernbeslissing (PKB) Nationaal Ruimtelijk Beleid. Zowel de aangenomen moties, als de in het debat in de Tweede Kamer gedane toezeggingen, zijn in de versie van de Nota Ruimte (deel 3a) verwerkt (TK 29 435, nr. 154). Over deze nota heeft de Eerste Kamer op 22 maart jl. een themadebat met de regering gevoerd waarin moties zijn aangenomen, waarop de regering heeft gereageerd in haar brief van 1 april 2005. De PKB is voor het rijk de basis voor de beoordeling van het beleid van de andere overheden (provincies en gemeenten) en het rijk zal deze daarop toetsen. Het kabinet richt zich in het nationaal ruimtelijk beleid op: versterking van de internationale concurrentiepositie van Nederland, bevordering van krachtige steden en een vitaal platteland, borging en ontwikkeling van belangrijke (inter)nationale ruimtelijke waarden en borging van de veiligheid. In deze inbreng zullen de leden van de **CDA**-fractie zich beperken tot enkele resterende vragen en opmerkingen.

De voorliggende nota ruimte kent in het vaststellingsproces een zeer lange, mogelijk te lange voorgeschiedenis. De leden van de fractie van de **PvdA** zijn dan ook verheugd dat de besluitvorming rond de nota Ruimte nu in een eindfase terechtgekomen is. Met belangstelling hebben de leden van de fractie van de PvdA kennisgenomen van de zeer uitgebreide behandeling van deze nota in de Tweede Kamer. Meer dan 300 vragen zijn gesteld, meer dan 150 moties en amendende moties zijn ingediend en in de debatten zelf zijn vele toezeggingen gedaan door de minister, die in de voorliggende nota verwerkt zijn. In de Eerste Kamer heeft op 21/22 maart jl. een geïntegreerd beleidsdebat plaatsgevonden, waarin de Nota Ruimte een centrale rol speelde. Tijdens dat debat, dat door

omstandigheden, de agenda betreffende, helaas slechts een eerste instantie kende zijn drie moties ingediend, waarvan er twee zijn aangenomen en één is aangehouden. Hoewel de verleiding groot is om op vele punten die in dat debat naar voren gekomen zijn, tijdens deze inbreng terug te komen, zullen de leden van de fractie van de PvdA zich beperken tot slechts die onderdelen, die bij de behandeling in de Tweede Kamer minder in de aandacht stonden.

De inbreng van de leden van de **PvdA**-fractie spitst zich in hoofdzaak toe op vragen rond de sturingsfilosofie van de nota ruimte en in het bijzonder de gevolgen van deze sturingsfilosofie voor de participatie van burgers en NGO's. Er wordt een relatie gelegd met een ander belangrijk programma van deze regering samengevat onder de titel: «de andere overheid» of te wel de modernisering van de overheid. Daarnaast willen de leden van de fractie van de **PvdA** graag geïnformeerd worden over de wijze waarop gevolg gegeven is aan de uitwerking van de motie betreffende de doorwerking van de Europese richtlijnen en is er nog een enkele vraag betreffende toezeggingen gedaan in dat zelfde debat op 22 maart 2005.

De leden van de fractie van de **SP** merken op dat deze PKB het nationaal ruimtelijk beleid tot 2020 behandelt. Ten opzichte van eerdere nota's over ruimtelijke ordening valt op dat er vooral accentverschuivingen zijn ten aanzien van de sturing. Minder Haagse regels en meer decentrale afwegingen, meer ontwikkelingsdan toelatingsplanologie, versterking van de regievoerende rol van de provincies en waarborgen van de basis-kwaliteit als ondergrens voor alle ruimtelijke plannen. Tijdens het debat in maart van dit jaar over de ruimtelijk-economische ontwikkeling in Nederland is van verschillende kanten en zeker ook door de **SP**-fractie benadrukt dat er ten aanzien van die ontwikkeling sprake is van verkokerd en weinig geïntegreerd beleid. Ook de Nota Ruimte werd in dat verband veelvuldig genoemd, als voorbeeld van een nota, die weinig samenhang met de andere toen besproken nota's (nota pieken in de Delta, agenda Vitaal Platteland en de nota Mobiliteit) vertoont en overigens ook in zich zelf nogal wat elkaar in de weg staande punten vertoont, zeker als het op de uitvoering aankomt.

De fractie van de **SP** neemt dan ook graag de gelegenheid om een aantal van de vragen die ook tijdens dat debat zijn gesteld nog eens te stellen omdat ze toen niet de aandacht hebben gekregen die ze huns inziens verdienen dan wel onbeantwoord zijn gebleven. Daarnaast worden nog enige aanvullende vragen gesteld.

Met belangstelling hadden de leden van de fractie van **D66** en de **Onafhankelijke Senaatsfractie** kennisgenomen van de Nota Ruimte. Voor het eerst is gepoogd om ruimtelijke onderwerpen zoveel mogelijk in één nota onder te brengen, hetgeen deze leden positief waarderen. De nota is een nota op hoofdlijnen, waarbij tevens gekozen is voor «centraal waar het moet, decentraal waar het kan.» Deze benadering brengt echter risico's met zich mee, namelijk dat er geen eenduidige keuzes worden gemaakt en dat een sterke regisseur ontbreekt. Vanuit deze invalshoek hadden deze leden dan ook een aantal vragen.

De Tweede Kamer heeft de Nota Ruimte zeer intensief en uitvoerig behandeld. Eerst door middel van een hoofdlijnen debat en uitgebreide schriftelijke vragenrondes; later door middel van een uitvoerige, gedetailleerde behandeling met tientallen moties. De fracties van **SGP** en **CU** achten het eenvoudigweg accommoderen van de ruimtevraag kenmerkend voor de Nota Ruimte; er is een vooral faciliterende rol voor het Rijk weggelegd. Deze fracties vinden die rol te mager. Of alle ruimte claims *wel* terecht zijn, is ten onrechte geen vraag die de hoogste prioriteit krijgt. Minister Dekker geeft de ruimte. Gemeenten en provincies anticiperen in de praktijk al volop op de Nota

Ruimte. Uitstraling daarvan is, dat er weer vrijuit gebouwd mag worden. Heeft de Nota niet onbedoeld de uitstraling van een ruimtelijke vrijbrief gekregen? Het is geen goed beleid om alle ruimtebehoeften op een hoop te gooien en vervolgens te bezien hoe dit ingepast kan worden. Er moet hardop gekozen worden. Als wij sterk inzetten op de traditionele ruimtevreter (mainportontwikkeling) hoeveel natuurschoon en open ruimte kunnen we dan nog garanderen? Er wordt nu te automatisch gekozen voor ontwikkeling van de traditionele mainpoints, met alle negatieve belasting van volksgezondheid, milieu en landschap vandien. Zorgelijk is bovendien dat het vele toegestane bouwen buiten de steden de trek uit de stad van midden- en hogere inkomens alleen maar zal versnellen en zal leiden tot nog grotere mobiliteitsproblemen.

### **Sturingsfilosofie en ruimtelijke visie**

De leden van de **CDA**-fractie merken allereerst op dat de regering in haar Nota Ruimte het begrip «Ontwikkelingsplanologie» heeft geïntroduceerd om beter te kunnen inspelen op de steeds grotere maatschappelijke dynamiek. Toch is niet altijd duidelijk wat ontwikkelingsplanologie onderscheidt van bijvoorbeeld het traditionele integrale gebiedsgerichte beleid in het tot stand brengen van grensverleggende vernieuwingen. M.a.w. wat is de meerwaarde van deze nieuwe terminologie?

Ten tweede, het beleid van het Rijk heeft pas zin als «ook de provincies en de gemeenten de besturingsfilosofie van «decentraal en dicht bij het bedrijfsleven en burgers daar waar het kan en centraal waar het moet» overnemen. Het gaat dan om verantwoordelijkheid nemen. Tevens zal de insteek van de plannen moeten zijn het stimuleren van ontwikkelingen en niet van het toetsen. Dat betekent dat provincies in hun structuurplannen ruimte moeten geven aan de ontwikkeling van krachtige steden en een vitaal platteland, aan het ontwikkelen en instandhouden van belangrijke nationale landschappen, aan het ontwikkelen van de gewenste mobiliteit en voor het ontwikkelen en borgen van veiligheid.

Op het moment dat de provincies structuurplannen opstellen met een grote mate van regeldichtheid, nemen ze in feite de controlerende bureaucratistische rol van de Rijksoverheid over. Hetzelfde geldt voor gemeenten die bestemmingsplannen opstellen met een grotere regeldichtheid dan strikt noodzakelijk is. De provinciale en gemeentelijke overheid worden uitgedaagd om bij het opstellen van hun plannen de inbreng van partijen te stimuleren en zelf de regiefunctie op zich te nemen. Dat vraagt van de ambtelijke organisatie om een open instelling naar de lokale samenleving, om ruimtelijke deskundigheid en om samenwerkingskwaliteiten die noodzakelijk zijn om de verschillende tegengestelde belangen uit te acteren en uit te lijnen. Maar ook de politiek zal haar steentje bij moeten dragen. Gedeputeerden en colleges zijn verantwoordelijk voor bestuurlijk draagvlak, maar de politiek zal, met behulp van het dualisme, haar bijdrage moeten leveren aan het creëren van een maatschappelijk draagvlak. En dat is in een tijd waarin de burgers moeilijk bij beleidsprocessen zijn te betrekken, een lastige opgave. Hoe denkt de regering deze noodzakelijke cultuuromslag te stimuleren en te realiseren?

Ten derde, in vervolg op en in het verlengde van het themadebat op 22 maart kunnen tevens nog enkele discussiepunten aan de orde gesteld worden die tot doel hebben om de kwaliteit van het voorgestelde beleid te verbeteren. De punten spelen in op de wens van de regering om de ruimtelijke ordening ontwikkelingsgericht te maken en daarbij participatieruimte te geven aan private investeerders en burgers en de planprocessen te versnellen.

Deze discussiepunten betreffen:

- a. ontwikkelingsplanologie vraagt in haar uitwerking om een financiële, maatschappelijke en politieke verevening van planelementen die winstgevend, dan wel kosten- en kwaliteitsverhogend zijn, maar waarbij niet duidelijk is welke partij de vereiste neutraliteit bezit om hiervoor voorstellen aan te reiken die de vaart in het planproces brengen
- b. de nationale interpretatie van de EU regelgeving is te strikt in vergelijking met het buitenland (Dit discussiepunt komt aan de orde onder het kopje «EU Regelgeving» – zie hieronder)
- c. de ontwikkeling van kennis en vaardigheden die nodig is voor de omslag van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie, heeft nog nauwelijks plaatsgevonden

Ter toelichting merken deze leden het volgende op.

Ad a: ontwikkelingsplanologie vraagt in haar uitwerking om een financiële, maatschappelijke en politieke verevening van planelementen die winstgevend, dan wel kosten- en kwaliteitsverhogend zijn, maar waarbij niet duidelijk is welke partij de vereiste neutraliteit bezit om hiervoor voorstellen aan te reiken die de vaart in het planproces brengen

Van de provincie ofwel een samenwerkingsverband van gemeenten wordt gevraagd om diverse uiteenlopende projectinitiatieven en ideeën voor gebiedsontwikkeling samen te brengen in een programma of project-enveloppe. Men zou kunnen zeggen dat een initiatieffase hierbij overgaat in een synthesefase in de planontwikkeling. Voordat de fase van de projectontwikkeling kan ingaan, zal er behoefte bestaan aan een verevening tussen de elementen van een plan die geld opbrengen en die geld kosten. In de eerste ervaringen met ontwikkelingsplanologie (b.v. Meerstad Groningen) blijkt dat deze fase van verevening jaren kan duren als er geen onafhankelijke partij aan het spel meedoet die inhoudelijke voorstellen doet voor een verevening die tegemoet komt aan de belangenposities en die tevens goed uitlegbaar is binnen de bredere politieke en maatschappelijke context. Gezien het argument van snelheid dat wordt opgevoerd om van toelatingsplanologie tot ontwikkelingsplanologie te komen, ligt het voor de hand om hier nader over te discussiëren. Eigenlijk is de conclusie dat er een vacature bestaat voor een vereveningscheidsrechter. Hoe denkt de regering om te gaan met deze vacature?

Ad b: *(zie inbreng onder kopje EU-Regelgeving)*

Ad c: de ontwikkeling van kennis en vaardigheden die nodig zijn voor de omslag van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie  
De omvorming van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie vereist veel nieuwe kennis en vaardigheden bij overheden, wat al eerder is vastgesteld in de parlementaire behandeling van de Nota Ruimte. Dit heeft destijds geleid tot de internet faciliteit van het Ruimteforum, dat inmiddels meer dan een jaar functioneert. Mooi dat het er is, maar daarmee kristalliseert zich nog geen gedegen werkwijze uit. En het is goed dat overheden elkaar kunnen attenderen op bestaande kennis, maar waar vindt de ontwikkeling van nieuwe kennis nu plaats? Een dergelijk stille revolutie in de planvorming vraagt om een wetenschappelijk fundament en om creativiteit in het denken over nieuwe ruimtelijke concepten, die ingevuld kunnen worden langs de route van de ontwikkelingsplanologie. Welke universiteiten werken hieraan en vindt er ook goed actieonderzoek plaats? We moeten zien te vermijden dat elke provincie en elke gemeente van scratch af aan gaat werken aan deze omvorming. Daarom vraagt de **CDA**-fractie de regering om het initiatief te nemen om al dan niet via de kanalen van NWO met een programma van fundamenteel, toegepast en actieonderzoek te komen, waaraan kennis en inspiratie kan worden

ontleend voor de omvorming van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie, die meer is dan slechts de interpretatie en toepassing van regels. Zo'n programma zou zich onder meer moeten richten op nieuwe ruimtelijke planconcepten die bindend kunnen werken tussen publieke en private partijen, op de kansen en bedreigingen van het privatiseren van openbare ruimtes en het privaot beheer van woonomgevingen, op ontwikkelingen in het ontstaan en oplossen van conflicten alsmede op de mogelijkheden om de basiskwaliteit te differentiëren naar nader te benoemen gebiedsgerichte kwaliteiten.

In het beleidsdebat in de Eerste Kamer over de ruimtelijk economische ontwikkeling in Nederland is aan de hand van een enkel voorbeeld door de leden van de fractie van de **PvdA** bezorgdheid uitgesproken over het feit dat in de nieuwe sturingsfilosofie, gebaseerd op ontwikkelingsplanologie, de positie van partijen, individuele burgers en organisaties die belangen vertegenwoordigen waaraan bij de planvorming geen aandacht is besteed niet gewaarborgd is. In deze sturingsfilosofie wordt ruim baan gemaakt voor publiek-private samenwerkingsrelaties en voor publiek-publieke samenwerkingsrelaties. Daardoor ontstaat het «gevaar» dat plannen ontwikkelingsdoelen bij voorbaat vastgelegd worden en zich onttrekken aan het democratisch proces. Niet aan tafel zittende partijen worden nu al, maar naar verwachting straks nog vaker, maar al te vaak geconfronteerd met kant en klare plannen. Zowel uit het oogpunt van een levende democratie is het betrekken van burgers en organisaties en andere partijen in een vroeg stadium van het planproces gewenst, als ook uit een oogpunt van effectiviteit en efficiency van planvorming.

De decentrale publieke partner, de gemeente, vervult verschillende rollen in het planproces. Zij is veelal belanghebbende bij het ontwikkelde plan of heeft zich in de voorbereidingsfase zodanig verplicht dat ze in de rol van verdediger van het plan gaat zitten en niet in de rol van «de andere overheid» die optimaal zorg draagt voor het in een vroeg stadium van het planproces betrekken van burgers en organisaties die bepaalde belangen vertegenwoordigen. Herkent de regering dit beeld, dat zonodig met tal van voorbeelden uit de dagelijkse praktijk geïllustreerd kan worden?

De leden van de fractie van de **PvdA** hebben bij het beleidsdebat de vraag aan de orde gesteld, wanneer de burger bij de ontwikkelingsplanologie in beeld komt en welke rechtsbescherming er voor deze burger bestaat in het vervolproces. Deze vragen willen deze leden nu opnieuw aan de orde stellen in het kader van de behandeling van de Nota Ruimte in de Eerste Kamer. Het is de leden van de fractie van de PvdA opgevallen dat bij de behandeling in de Tweede Kamer deze discussie geen rol gespeeld heeft en ook niet terug te vinden is in een motie of amendement.

Naar aanleiding van de motie Meindertsma XXI-B, die tijdens het beleidsdebat ingediend is, heeft staatssecretaris Van Geel in een brief (S 70) meegedeeld dat hij het met de strekking van de motie ten aanzien van de wenselijkheid van participatie van burgers en maatschappelijke organisaties ter verkrijging van een breed draagvlak voor gebiedsontwikkeling in een vroegtijdig stadium eens is. Vervolgens wordt de structuurvisie opgeworpen als de meest geëigende planfiguur om de participatiemogelijkheden van burgers en maatschappelijke organisaties uit te werken. Die structuurvisie en de wijze waarop die tot stand gebracht wordt is volgens de staatssecretaris vorm- en procedurevrij. Dat schept met andere woorden mogelijkheden genoeg om maatwerk toe te passen om op flexibele wijze om te gaan met het betrekken van burgers en organisaties bij ontwikkelingen. Aldus de brief.

De leden van de fractie van de **PvdA** vragen zich oprecht af of dit niet leidt tot een verminderde betrokkenheid van burgers en een gering draagvlak voor ruimtelijke ontwikkelingsplannen in de samenleving als dit de enige garantie voor burgerparticipatie is. Is het niet te gemakkelijk om de verantwoordelijkheid voor burgerparticipatie geheel en al naar te

leggen bij de decentrale overheden en als wetgever daar niet nadere voorwaarden aan te verbinden? Blijkt uit jarenlange ervaringen met burgerinspraak in de planologische praktijk van alledag niet dat visionaire plannen met verhullend proza geen reacties oproepen en concrete uitvoeringsideeën en -plannen dat juist wel doen? Moet het oprechte voornemen van deze regering om de kloof tussen burgers en overheid te verkleinen ook niet concreet toegepast worden op dit beleidsdossier? Wordt de burger dan wel maatschappelijke organisaties bij de ontwikkeling van ruimtelijke plannen niet teveel als hindermacht gezien en te weinig als ontwikkelkracht?

Is het niet zo, zo vragen de leden van de fractie van de **PvdA** zich af, dat de verbindende werking van de structuurvisie in de nieuwe WROII zal verdwijnen, waardoor het borgen van de rechtspositie voor burgers in deze planfiguur op termijn zal vervallen? Het inbrengen van een zienswijze als een substituut voor de bezwaarprocedure roept weer nieuwe vragen op, want wat is dat precies? Wat is daarvan de juridische reikwijdte en in welke fase van een planproces kan een zienswijze worden ingebracht? Is het niet zo dat daarover zich eerst jurisprudentie moet ontwikkelen en vooralsnog aan te nemen valt dat een zienswijze strafeloos ter zijde geschoven kan worden nadat van de zienswijze kennis genomen is en beargumenteerd wordt dat de zienswijze van minder belang geacht wordt?

In het themadebat van 22 maart is door alle fracties in meer of mindere mate stilgestaan bij het feit dat er een andere overheid nodig is om de omschakeling van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie te maken.

Dat ook de regering overtuigd is van de noodzaak om tot een andere overheid te komen, moge onder anderen blijken uit de brief van 13 augustus 2004 aan de Tweede Kamer, over Modernisering van de Overheid (29 362 nr. 19) waarin de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties ambities neerlegt. De ambities die klip en klaar verwoord staan. «Wat heb jij vandaag voor de maatschappij gedaan?» en «... weg te komen van abstractie en te weten wat er in de praktijk gebeurt...» om maar een enkel voorbeeld te noemen. De DG Ruimte van VROM kiest in hetzelfde kamerstuk (& 6)) voor het verandertraject KOERS: kies, onderneem, extravert, resultaatgericht en samen. Als bijzonder kenmerk wordt genoemd het ontwikkelen van een antenne voor de maatschappelijke effecten van beleid.

Veelbelovende voornemens waarvan de leden van de fractie van de **PvdA** graag zouden willen weten hoe de relatie van deze voornemens gelegd wordt met de meer afstandelijke begrippen, die in de Nota Ruimte gehanteerd worden als systeemverantwoordelijkheid en procesverantwoordelijkheid.

De leden van de fractie van de **PvdA** hebben geconstateerd dat de ambities voor de modernisering van de overheid worden binnen VROM gebundeld worden in het project Publieksagenda en Burgerparticipatie, waarin actief op zoek gegaan wordt naar de agenda van burgers en waarin samen met burgers naar oplossingen gezocht wordt voor door hen hoog geprioriteerde vraagstukken en maatschappelijke problemen (brief minister Dekker aan Tweede Kamer DGM/SB 2004102935).

Het Stimuleringsprogramma Beleid met Burgers (uit dezelfde brief) is in het leven geroepen om het luisterend vermogen van VROM te verbeteren. De PvdA-fractie constateert dat er in die programma's een caleidoscoop aan interessante projecten en initiatieven te vinden zijn, die gericht zijn op het verkleinen van de afstand tussen burger en overheid (zie website VROM). Er is zelfs een handleiding voor burgerparticipatie uitgegeven. De **PvdA** fractie verzoekt de minister om deze handleiding eens te leggen naast het gedachtegoed van ontwikkelingsplanologie. Het lijkt bijna alsof

het om twee gescheiden werelden gaat of is het toch mogelijk daar een verbinding tussen te leggen? Is het mogelijk om voor de ontwikkelingsplanologie een dergelijk uitgewerkt kader voor burgerparticipatie te ontwikkelen?

Als men de participatieladder uit het Handboek Burgerparticipatie van informeren, consulteren, adviseren, coproduceren en meebeslissen tegen het gebouw van de ontwikkelingsplanologie aanzet, dan lijkt de uitwerking van ontwikkelingsplanologie niet gebaseerd te zijn op deze participatieve aanpak, die dus elders binnen VROM wel aandacht krijgt. Burgers blijken volgens deze handleiding in alle fasen van het beleidsproces een belangrijke bijdrage te kunnen leveren. Bezien vanuit dit gedachtegoed van VROM zelf, dat overigens wordt geschraagd door de Handleiding voor Burgerparticipatie van de Raad voor het Openbaar Bestuur, is de suggestie van de staatssecretaris om de participatie te concentreren rondom de structuurvisie een teleurstellende.

Waarom is het zo, zo vragen de leden van de **PvdA**-fractie nog eens nadrukkelijk, dat de sturingsfilosofie van de Nota Ruimte wordt toegespitst op de procesarchitectuur voor de decentrale overheden en de manier waarop overheden onderling hun taakverdelingen in de toekomst willen regelen en dat burgerparticipatie als begrip of als conditie voor een effectieve overheidssturing in de Nota in het geheel niet aan de orde komt? Is de waarneming juist dat het er in de Nota Ruimte op lijkt, dat ruimtelijke inrichting zich bij uitstek afspeelt op het schaalniveau van (samenwerkende) overheden. En is de praktijk evenwel niet een geheel andere? Wijst de alledaagse praktijk niet uit dat grondeigendom, marktcombinaties die lucratieve projecten ruiken, gemeenten die financieringsbronnen zoeken voor onrendabele investeringen in de publieke en semi-publieke sfeer en de macht van alerte burgers om ongewenste ontwikkelingen in hun directe leefomgeving tegen te houden de speelruimte bepalen, waarbinnen uiteindelijk overheden de uitkomsten van ontwikkelingsplanologie moeten vastleggen in formeel juridische plannen?

Deze observaties leiden deze leden tot de vraag of de regering het ermee eens is dat er binnen het ruimtelijk beleid een kloof bestaat tussen de wereld van Beleid met Burgers en de uitwerking van ontwikkelingsplanologie in de Nota Ruimte, waarin de woorden burgerparticipatie en rechtsbescherming zelfs niet eens voorkomen? In de ene beleidscategorie wordt de rode loper uitgelegd voor de burger; een deur verderop worden ze geschoffeerd met opmerkingen over hindermacht. Is een eerste vereiste om een constructieve burgerparticipatie op gang te brengen niet dat de burger zich goed kan oriënteren in het planproces dat gaande is? Is de regering het eens met de stelling dat de start en afronding van een ontwikkelingsplanologisch initiatief op z'n minst openbaar gemarkeerd moeten worden, om burgers de kans te bieden erin te participeren? Nu kan de regering de opvatting huldigen dat de structuur of de procedure in een planproces maar door een lokale of regionale overheid moet worden aangebracht. Dit zou dan ook zeer toe te juichen zijn, als de ervaringen in de projectontwikkeling – waar veel geld in omgaat – daar aanleiding toe zouden geven. Maar in de praktijk blijkt dat burgerparticipatie in de kleinere projecten tot positieve resultaten leidt, zoals op wijkniveau of op voorzieningenniveau (veel voorbeelden zijn bijvoorbeeld te vinden in de provinciale programma's culturele planologie, zie bv het voorbeeldenboek van Noord Holland). Maar op regionaal of bovenlokaal gebiedsniveau ziet men het wantrouwen zich verdiepen naarmate de geslotenheid van een planproces toeneemt. Het voorbeeld van Moerdijkse Hoek kan hier genoemd worden als een planproces waarin het niet meer duidelijk is of in de afgelopen tien jaar het maatschappelijk verzet heeft geleid tot een introverte plancultuur of dat deze relatie eerder andersom

gezocht moet worden. Feit is wel dat de overheden ter plaatse niet of nauwelijks in staat zijn gebleken om een heldere planprocedure te ontwikkelen, waarin de niet direct aan het geld gekoppelde belangen zijn meegenomen. En ontstaan dan niet als vanzelf slepende ruimtelijke kwesties die erg veel tijd, energie en verspilde emoties kosten? Een ander voorbeeld is te vinden in Geldermalsen, met het grote leisurecentrum naast de A2. Ook hier is een grote investering gedaan in een besloten setting, die bij de confrontatie met de maatschappelijke context niet houdbaar bleek te zijn. Een van de achterliggende oorzaken is dat overheden zelf financieel belanghebbend zijn, hetgeen door veel NGO's en burgers scherp wordt waargenomen.

Het is ook de leden van de fractie van de **PvdA** niet ontgaan dat burgerparticipatie en de mogelijkheid om via inspraak en bezwaarprocedures ontwikkelingen tegen te willen houden ook tot slepende kwesties leiden en dat is het laatste wat zij zouden willen. Het is juist omwille van de snelheid in planprocessen en het vertrouwen tussen overheid en burger dat het goed is om te streven naar het beperken van het aantal rechtsgangen bij de implementatie van een bestemmingsverandering. Maar daar zou dan ook, volgens de leden van de fractie van de **PvdA** een vergroting van de beïnvloedingsmogelijkheden aan de voorkant van het planproces tegenover moeten staan. De leden van de fractie van de **PvdA** denken daarbij aan de suggestie om een meldingsplicht voor ontwikkelingsplanologie in de WRO 11 op te nemen. Dat zou nader uitgewerkt kunnen worden door:

Een meldingsplicht voor iedere vorm van ontwikkelingsplanologie, gebaseerd op de start van een planologische procedure als bedoeld in de definitie van ontwikkelingsplanologie.

Dat vergt een nadere specificatie van het begrip ontwikkelingsplanologie. De verwijzing naar het veranderen van de bestaande vigerende situatie speelt een rol, alsmede de mogelijkheid de definitie ook uit te strekken tot initiatieven waar de lokale overheid niet bij betrokken is. Een definitie om te komen tot het moment voor de meldingsplicht zou kunnen zijn: het uitwerken van een plan voor ruimtelijke ontwikkeling, waarin mogelijkheden voor nieuwe bestemmingen worden ontwikkeld. De start van een nieuw ontwikkelingstraject wordt zo geformaliseerd en biedt mogelijkheid aan burgers en organisaties op een vroeg moment een rol te spelen in het ruimtelijke ontwikkelingsproces.

De meldingsplicht geeft een signaal aan de samenleving, dat initiatiefnemers stappen gaan ondernemen om tot nieuwe ruimtelijke functies te willen komen, nog onverlet de daarop volgende vaststellingsprocedures. Graag zouden de leden van de fractie van de **PvdA** van de regering willen weten of deze suggestie een brug kan slaan tussen de gescheiden werelden van ontwikkelingsplanologie en die van Beleid met Burgers.

De leden van de fractie van **GroenLinks** sluiten zich aan bij de vragen van de leden van de fractie van de PvdA en SP over burgerparticipatie. Om die reden stellen zij in dit voorlopig verslag over dit onderwerp geen nadere vragen. De Nota Ruimte moet het beleidskader bieden voor de borging van de ruimtelijke kwaliteit.

De leden van de fractie van **GroenLinks** hebben na lezing van de Nota Ruimte de indruk dat deze borging vooral procesmatig gedefinieerd wordt, maar dat er onvoldoende beeld bestaat waar die ruimtelijke kwaliteit nu door gevormd wordt. In de Vierde Nota en deel 1 van de Vijfde Nota is gestreefd naar het behouden en ontwikkelen van de verschillende identiteiten van het landschap, die daarvoor zo goed mogelijk beschreven waren en vervolgens werden voorzien van richtinggevende beleidsuitspraken. In de Nota Ruimte ontbreken deze aanzetten tot basiskwaliteit, vooral met betrekking tot de landschapscomponent in de toetsende en sturende zin. Een marginale toets van de provincies op



aandacht voor landschappelijke kwaliteit in (!) plannen leidt niet tot ruimtelijke sturing en is als toetsingskader boterzacht. In de twee begrippen «basiskwaliteit» en «toetsingskader» raken rijksbemoedien en lokale verantwoordelijkheden elkaar raken, maar het is de meeste mensen volslagen onduidelijk wat er nu voor praktijken, voor vormen van sturing en handhaving onder die woorden schuil gaan.

Dat leidt tot de volgende vragen:

Zou de regering daarom nog eens de wettelijke, procesmatige en – vooral – inhoudelijke componenten van het begrip basiskwaliteit willen omschrijven?

Daarbij zouden de leden van de fractie van **GroenLinks** ook graag duidelijkheid krijgen wat precies wordt bedoeld met het begrip systeemverantwoordelijkheid. Wat wordt precies verstaan onder het systeem, welke begrenzingen kent het systeem (alleen overheid of overheid en alle betrokkenen in de ontwikkelingsplanologie?) en welke systeemparemeters worden er gebruikt?

Er wordt gesproken van basiskwaliteiten als ondergrens, maar wie en hoe bewaakt deze?

De leden van de fractie van **GroenLinks** begrijpen niet goed waarom de SER-ladder systematiek, die tamelijk eenvoudig is en die neerkomt van eerst optimaliseren van ruimtegebruik door intensiveren, dan herstructureren en tenslotte pas uitbreiden niet standaard onderdeel is van de procesmatige basiskwaliteit. Is de minister het met de fractie van **GroenLinks** eens dat van elk lokaal bestuur mag worden gevraagd om expliciet aan te geven dat het in zijn afwegingen deze systematiek zo zorgvuldig mogelijk heeft gevolgd. Kan de minister op dat punt duidelijkheid bieden?

In de Nota Ruimte staat dat duurzaamheid wordt bevorderd als aan de economische, ecologische en sociaal culturele waarden van de ruimte gelijkwaardig en in wisselwerking recht wordt gedaan. De leden van de fractie van **GroenLinks** valt echter op dat de sociaal culturele waarden niet of nauwelijks worden uitgewerkt. Het is geen element van de basiskwaliteit om maar iets te noemen. Een groot deel van de sociaal culturele waarden zijn verbonden aan de openbare ruimten. Onder het regime van ontwikkelingsplanologie komen de openbare ruimten, zeker binnen de stad, onder druk te staan. In de praktijk zal blijken dat als de opbrengsten van de huizen tegen valt, er minder geld overblijft voor groen. Het beleid bouwt hier geen garanties in dat de ruimtelijke condities voor het opbouwen van sociaal culturele waarden in de uitvoering terechtkomen. De vraag is dan welke garanties de regering kan geven voor duurzame kwaliteit.

Het grote probleem van de Vierde Nota was dat er weliswaar een toelatingsplanologie in dit land was, maar dat in feite alles groeide en kon. De verrommeling van het landschap is onder het regime van de toelatingsplanologie ontstaan en de vraag is nu welke wapens wij met de ontwikkelingsplanologie in de hand hebben om dat proces weer in goede banen te leiden. De leden van de fractie van **GroenLinks** hebben daar een hard hoofd in. Zij vragen zich af wat nu nog precies het sturend het sturend vermogen is van de rijksoverheid om de kwaliteit van het landschap op orde te houden.

Is ontwikkelingsplanologie niet ook het prijs geven van sturend vermogen juist op het moment dat men het meer dan ooit nodig heeft? Wat zijn eigenlijk de correctiemechanismen, de vormen van bijsturing die de minister voor ogen heeft? Hoe voorkomt de minister dat de mix van kwaliteitssturing van bovenaf en eigen initiatief van onderaf met behulp van de nieuwe ontwikkelingsplanologie niet leidt tot een grotere verrommeling van het landschap?

De leden van de fractie van **GroenLinks** zijn van mening dat een cruciaal onderdeel van de filosofie «centraal wat moet, decentraal wat kan» zou moeten zijn dat lagere overheden dan ook echt over de instrumenten

beschikken om actief hun verantwoordelijkheid waar te maken. Dat betekent dat een goede WRO en adequate grondpolitieke instrumenten hen ter beschikking moeten komen te staan. Het feit dat zowel de nieuwe WRO als de grondpolitieke instrumenten nog niet voorhanden zijn, doet de vraag rijzen wat nu precies de effectiviteit van deze Nota Ruimte zal zijn. Is het niet een papieren tijger, zolang deze instrumenten er niet onder worden geschoven? De leden van de fractie van **GroenLinks** spreken hun verbazing uit over het feit dat de Wet op de grondexploitatie nog steeds niet in aantocht is? Hoe kan dat? Waarom duurt dat zo lang? De fractie van **GroenLinks** constateert een zelfde laksheid als het gaat om de problematiek van de grondposities. Sinds jaar en dag is bekend dat projectontwikkelaars via optieovereenkomst of overeenkomsten met uitgestelde levering grondposities verwerven, die hen in een voordelige positie brengen op het moment dat er sprake is van een overgang van «groene» functies naar «rode» functies. Onderzoek dat naar aanleiding van vragen van het GroenLinks-kamerlid Van der Lans is gedaan laat zien dat dit op grote schaal gebeurt. Er is in Nederland naar voorzichtige schatting tenminste voor 5300 hectaren aan grondposities ingenomen. En dan vooral in het Noorden en Oosten van het land. Om een indruk te geven wat dat betekent: op die gronden kunnen ontwikkelaars bijna twee keer de jaarproductie bouwen van het aantal woningen dat in 2003 werd gerealiseerd. Dan gaat het om een kleine 110 000 woningen. In het Noorden van het land is hun positie zo sterk dat ze daar bijna 7 keer de productie van 2003 kunnen realiseren. Het gaat daarbij vooral om uitleglocaties, dat wil zeggen gebieden die aan de bebouwde kom grenzen en in de picture zijn voor nieuwbouw. Opmerkelijk is dat in het Noorden en Oosten van het land één projectontwikkelaar en één notariskantoor het leeuwendeel van de transacties voor hun rekening hebben genomen. De gebieden die als uitleglocatie in de Nota Ruimte zijn genoemd zijn al geheel «vergeven».

Men zou op grond van dergelijke onderzoeken toch verwachten dat daarop een snelle bestuurlijke reactie volgt. Hier is namelijk niet de realisatie van ruimtelijke kwaliteit de drijfveer, maar is louter economische machtspolitiek aan de orde. Voldoende reden om hier corrigerend op treden. Bijvoorbeeld door een einde te maken aan het zogenaamde zelfrealisatieprincipe, waar vooral freeriders van profiteren. Transparantie van de grondmarkt met betrekking tot eigendomsverhoudingen is van groot belang om verstandige politieke besluiten te nemen. Als het zo is dat feitelijk moet worden geconcludeerd dat de het reeds ingenomen aantal grondposities zo groot is dat het doel, namelijk marktwerking op de grond in plaats van om de grond, eigenlijk al onhaalbaar is, dan mag van de regering verwacht worden dat er voortvarend gehandeld wordt, juist ook omdat de Nota Ruimte te laten vergezellen door de noodzakelijke bestuurlijke instrumenten. Dat de regering hier in gebreke blijft is diep treurig. De leden van de fractie van **GroenLinks** zouden daarom van de regering een beargumenteerd tijdschema voorgelegd willen krijgen, waaruit blijkt wanneer één en ander nu eindelijk geregeld gaat worden.

De gang van zaken met betrekking tot de Vijfde Nota en de Nota Ruimte doet de vraag rijzen wat de toekomst is van de Grote Notatraditie in de Nederlandse ruimtelijke ordening. Naar de mening van de leden van de fractie van **GroenLinks** paste de Nota *Ruimte maken, ruimte delen*, zoals die door het tweede kabinet Kok werd gepubliceerd, nog heel goed in de Nederlandse ruimtelijke ordeningstraditie. De Nota Ruimte vormt met de overstap van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie een duidelijke breuk met dit beleidsverleden. De greep van de rijksoverheid op de ruimtelijke ordening beperkt zich met de Nota Ruimte tot aanwijsbare projecten. Het is dan ook geen toeval dat de doornummering is verlaten; er wordt slechts gesproken van de Nota Ruimte. Dat maakt nieuwsgierig naar de opvatting van deze minister over de toekomst van de ruimtelijke

ordering in Nederland. Acht zij met de paradigmawisseling van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie niet ook het oude instrument van de Grote Nota's achterhaald? Zou het in haar visie dan niet verstandiger zijn om de nota's te beperken tot die specifieke nationale projectverantwoordelijkheden die de overheid nog resteren?

In de Nota Ruimte wordt gesteld dat het rijk altijd systeemverantwoordelijk is, soms resultaatsverantwoordelijk als het gaat om nationale belangen zoals bij de ruimtelijke hoofdstructuur en vaak alleen kaderstellend in die zin dat het rijk de decentrale overheden een gereedschapskist verschaft waarmee ze hun taken kunnen uitvoeren. De **SP** denkt dat dit roept om moeilijkheden. Als verantwoordelijkheden niet duidelijk zijn benoemd bestaat het risico van veel discussie en onenigheid, om nog maar te zwijgen van de juridische houdbaarheid van dit soort termen. Deze leden vrezen veel uitvoeringsperikelen samenhangend met de decentralisatie. Graag een toelichting op de termen resultaat- en systeemverantwoordelijkheid. Wat wordt hier precies mee bedoeld? Over welk systeem en welke resultaten gaat het? Denkt de minister dat een term als systeemverantwoordelijkheid houdbaar is in Europees perspectief, zeker als men ziet hoe in toenemende mate de richtlijnen uit Europa van betekenis zijn voor nationale planprocessen? Wie is verantwoordelijk voor de schade als een gemeente of een provincie bij de uitvoering van ruimtelijke ordeningsprojecten geen rekening houdt met die EU regelgeving?

Ontwikkelingsplanologie is het sleutelwoord als we de nieuwe ruimtelijke ordening bekijken. Het is deze leden niet goed duidelijk wat hier nu precies onder wordt verstaan. Wat is nu precies ontwikkelingsplanologie en waar staat de methodologische basis onder dit concept beschreven? Er wordt gesproken van een omslag van ordening naar ontwikkeling. Betekent dit dat ordening ontwikkeling in de weg staat? Kan het risico van minder ordening ook ordeloosheid?

Het is al van veel kanten benoemd dat de nota Ruimte klimaatsbesef mist. Er wordt absoluut geen rekening gehouden met de klimaatdimensie.

Pavel Kabat, wetenschappelijk directeur van «Klimaat voor Ruimte», stelt in een interview in de Staatscourant van 13 april 2005 dat het de regering ontbreekt aan een interdepartementale en integrale visie. Door de klimaatveranderingen zullen veel economische activiteiten moeten worden aangepast en dat vergt juist ook aanpassingen in de ruimtelijke ordening. Als alle ingrepen die zijn gekoppeld aan milieubeleid, waterbeleid en ruimtelijke ordening zo uitgevoerd worden als door de departementen is besloten kost dat de komende 30 jaar 20 tot 30 miljard euro. Graag commentaar van de minister op het door professor Kabat gestelde. Deelt zij zijn zorg en hoe gaat zij zich inspannen om de dimensie klimaat meer ruimte te geven? Kabat wijst overigens ook op de kansen die de klimaatverandering biedt als het gaat om innovatie. Welke innoverende projecten hebben de steun van de minister als het gaat om klimaat en ruimtelijke ordening?

Als klimaat al niet tussen de oren van de minister en haar ambtenaren zit, hoe moeten provincies en gemeentes daar dan rekening mee houden? Hier ligt een taak voor de taskforce Luchtkwaliteit, zo lijkt deze leden. Deze leden zijn erg geïnteresseerd in dit project waarin samen met decentrale overheden proefprojecten worden opgezet om problematische situaties waarbij luchtkwaliteits-eisen en infrastructuur, woningbouw of industrieterreinen (en wegen?!) elkaar in de weg zitten op te lossen. Zij worden graag geïnformeerd over de opdracht en werkwijze van de taskforce. Wie stuurt aan en is verantwoordelijk? Kan de taskforce ook een vraagbaak zijn voor gemeentes of provincies met problemen?

De minister benoemt de basiskwaliteit als de ondergrens voor alle ruimtelijke plannen. In de nota Ruimte staat dat duurzaamheid wordt

bevorderd als aan de economische, ecologische en sociaal culturele waarden van de ruimte gelijkwaardig en in wisselwerking recht wordt gedaan. Wat opvalt is dat vooral de sociaal culturele waarden niet of nauwelijks worden uitgewerkt en in ieder geval geen onderdeel van de basiskwaliteit zijn, tenzij een gemeente of provincie er uit eigen beweging voor kiest dat wel te doen. Een groot deel van de sociaal culturele waarden is verbonden met de openbare ruimtes. Wie garandeert dat onder het regime van ontwikkelingsplanologie en overigens ook liberalisering en privatisering burgers niet aan het kortste eind trekken omdat parken en stadsgroen een sluitpost vormen op de begroting? Het verschil tussen beloofde en gerealiseerde nieuwe woonomgevingen zou wel eens groter kunnen zijn dan hij nu al is in de VINEX-ontwikkelingen. Wie bewaakt dat alle waarden en dus niet alleen de economische gelijkwaardig aan bod komen?

In dit verband is het verbazend om op te merken hoeveel waarde de Minister-President hecht aan sociale cohesie en hoe weinig weerklank dit heeft in de ruimtelijke ordening en ontwikkelingsplanologie. Waar zijn de ambities gebleven ten aanzien van het pleidooi voor de openbare ruimte, in het verleden toch met mond en hart beleden? Kan de minister een toezegging doen dat het areaal openbare ruimte in gelijke mate toeneemt met het areaal private en collectieve ruimte?

Heeft de minister ook een standpunt en visie ten aanzien van het verband ruimtelijke ordening en gezondheid? Op welke manier heeft zij contact met haar collegae van VWS als het gaat om gezondheid, bewegen en ruimte? Wat is de ondergrens van de basiskwaliteit als men kijkt naar de begrippen gezondheid en levensverwachting? Is voorkómen van gezondheidsschade een sturend principe bij de ruimtelijke ordening? De **SP** vindt dat het voorzorgprincipe een verplicht element in de basiskwaliteit moet zijn, evenals overigens behoud van landschapsschoon. Wat is de mening van de minister?

De **SP** is benieuwd hoe de basiskwaliteit nu gaat werken. Het is op te vatten als een generiek geldende ondergrens. Van overheden wordt verwacht dat zij er een ambitie boven op zetten zodat een hogere ruimtelijke kwaliteit wordt gehaald (bladzijde 28 en 29 NR). Onderscheid moet worden gemaakt tussen wettelijk en inhoudelijke en procedurele componenten van de basiskwaliteit. De waarneming van deze leden is dat niet wettelijke componenten van de basiskwaliteit zich via jurisprudentie moeten uitkristalliseren. Klopt deze waarneming?

Deze leden denken dat juist in dit niet wettelijk deel van de basiskwaliteit de verschillende opvattingen en uitwerkingen van de betrokken overheden zich zullen manifesteren. Kan de minister hen informeren of en zo ja, hoe de basiskwaliteit door deze verschillende overheden wordt uitgewerkt en vormgegeven? Bestaat er een kans dat de basiskwaliteit zal verschillen per provincie, per gemeente of misschien zelfs per deelgemeente? De **SP** vraagt zich af hoe deze gedifferentieerde basiskwaliteit zal gaan werken als er conflicten ontstaan? Gelijke initiatieven kunnen dan wel of niet doorgaan, afhankelijk van de beperkingen die voortvloeien uit de lokale basiskwaliteit. Of beide initiatieven kunnen doorgaan, maar op de ene plaats gelden hogere kwaliteitseisen dan op de andere, waardoor er meer geïnvesteerd moet worden. Dergelijke verschillen moeten dan ook juridisch houdbaar zijn, want er kan rechtsongelijkheid ontstaan. Is de verwachting reëel dat de rechter zich dan bij elke rechtsgang moet gaan verdiepen in de vraag hoe de basiskwaliteit ter plekke is gedefinieerd? En gaat zich vanuit de lokale norm dan de landelijke norm ontwikkelen? Hoe gaat dit in de praktijk uitwerken?

Provincies die zelf actief zijn in de ontwikkelingsrol hebben mogelijk geen zin in zelfbindende kaders. Is het mogelijk dat een hoge basiskwaliteit op gemeentelijk niveau verplichtend kan doorwerken op provinciale ontwikkelingsplannen?

Publiek private samenwerking draagt het risico van dubbele petten-

problematiek in zich voor overheden. De lokale overheid moet kaders (basiskwaliteit!) stellen voor onderhandelingen over ontwikkelingsprojecten en is tegelijk ook partner als medefinancier. Hoe wordt hier mee omgegaan, wie draagt bij grote projecten de risico's? Wat betekent dit voor de rechtszekerheid van burgers?

De leden van de fractie van de **SP** zien met belangstelling de antwoorden van de minister tegemoet.

Beleid moet zo dicht mogelijk bij de burger staan en daarom is het goed dat met de Nota Ruimte meer verantwoordelijkheden komen te liggen bij decentrale overheden. Maar dan moeten deze overheden wel de instrumenten hebben om effectief met hun toegenomen verantwoordelijkheden om te gaan. De fracties van **D66** en de **OSF** vragen zich af of die instrumenten momenteel in voldoende mate aanwezig zijn. Dit geldt zeker voor provincies. In de nieuwe WRO wordt uitgegaan van kaderstelling vooraf en binnen deze vooraf vastgestelde randvoorwaarden krijgen andere overheden alle ruimte (Nota Ruimte, p. 46). Maar is kaderstelling vooraf voldoende voor provincies om de strijd aan te binden met soms al te ambitieuze gemeentes die vaak andere belangen hebben? Zijn de provincies wel in voldoende mate op de hoogte van de uitbreiding van taken die hen te wachten staat? Hoe staat het Rijk de provincies bij in deze ontwikkeling? Verder vragen deze leden zich af hoe de sturende functie die provincies krijgen zich verhoudt tot hun controlerende taken. Al sprekend over instrumentarium hebben deze leden nog een punt over bedrijfsterreinen. De fracties van **D66** en de **OSF** zijn namelijk benieuwd welke instrumenten provincies en gemeentes nu daadwerkelijk hebben om efficiënter aanleggen van bedrijfsterreinen af te dwingen. Zoals reeds vermeld, kan het in hoofdlijnen vaststellen van beleid leiden tot belemmeringen in het maken van daadwerkelijke keuzes. Twee daarvan wilden deze leden hier aanstippen. Ten eerste de saldobenadering binnen de EHS. In de Nota Ruimte kan de saldobenadering toegepast worden als binnen de EHS een kwaliteitsslag wordt gemaakt *en/of* binnen de ruimtelijke visie vergroting van het areaal EHS optreedt (Nota Ruimte, p. 127). Kan dit er in de praktijk niet toe leiden dat natuur van relatief hoogstaande kwaliteit wordt ingeruild voor meer kwantiteit aan laagwaardige natuur? Waarom wenst het kabinet zich niet scherper uit te spreken voor natuur in ons land door saldobenadering kwalitatief *en* kwantitatief te laten zijn. Verder vragen deze leden hoe de saldobenadering zich verhoudt tot het «nee-tenzij»-regime binnen de EHS. Kan de saldobenadering de «nee-tenzij» omzeilen?

De leden van de fracties van **SGP/CU** stellen vast dat in de Nota Ruimte veel verantwoordelijkheden op decentraal niveau worden gelegd. Dit kan echter slechts verantwoord gebeuren, indien er keiharde garanties bestaan voor kwalitatief beleid. Het is een oude bestuurskundige wet dat decentralisatie gepaard moet gaan met randvoorwaarden, anders ontstaat chaos. Daarover bestaan nog steeds veel zorgen. Als alle gemeenten hun eigen deelbelangen gaan nastreven, blijft er weinig over voor zaken die het algemene belang dienen, zoals open ruimte en natuur. Beschikken de decentrale overheden wel over voldoende adequaat financieel pan juridisch instrumentarium om hun grotere verantwoordelijkheid gestalte te geven? Daarover bestaan twijfels. De nieuwe WRO zal nog lang op zich laten wachten, terwijl de Nota Ruimte binnen afzienbare tijd van kracht wordt. Is echter die nieuwe WRO niet onmisbaar voor een goede uitvoering van de Nota Ruimte? Hebben we zo meteen niet een Nota Ruimte zonder een daarbij passend instrumentarium? Te vrezen is dat de mogelijkheden voor het Rijk om de regie in handen te houden en de kwaliteit van de uitvoering te bewaken, veel te mager zijn. De fracties van de **SGP/CU** vrezen voor een grote kloof tussen de uitgezette ambities en de uitvoering hiervan. Het rijk propageert begrippen als basiskwaliteit en

leefbaarheid, maar heeft zij scherp wet deze begrippen inhouden?  
Hoogleraar De Roo (Rijksuniversiteit Groningen) sprak in dit verband eens van «pure retoriek».

Is de minister zich voldoende bewust van de risico's van het ontberen van voldoende sturend vermogen van het Rijk als het gaat om het vormgeven van majeure ontwikkelingen, zoals de beoogde verstedelijkingsopgave en het beschermen van landschap en schaarse ruimte?

Het blijft een levensgrote vraag hoe hard de waarborgen voor ruimtelijke kwaliteit die in de nota verstopt zitten, daadwerkelijk zullen blijken te zijn. Vooral ook, omdat er een spanning tussen de geest en de letter zit. In de letter zijn er nogal wat nuanceringen. Maar de geest van de nota wordt door de Vrom-Raad treffend omschreven als «zo een-dimensionaal gericht op het faciliteren van de ruimtevraag dat de raad vermoedt dat velen de Nota als een vrijbrief voor individuele initiatieven zullen zien.» Ook de geest van de nota heeft zijn eigen dynamiek!

### **EU-Regelgeving**

De leden van de **CDA**-fractie zijn van mening dat de nationale interpretatie van de EU-regelgeving te strikt is in vergelijking met het buitenland. Door het Natuurplanbureau is in 2004 een studie uitgebracht (Planbureau-studies 8, De transformatie van Nederlands natuurbeleid door Europees recht), waarin voor de Vogel en Habitatrichtlijn is nagegaan hoe de nationale interpretatie zich verhoudt tot de Belgische en Duitse. De conclusie daarvan is dat Nederland en België zijn blijven steken in de eerste stap van het implementatieproces, namelijk die van het klakkeloos omzetten in nationale wetgeving. In Duitsland heeft men gekozen voor een veel breder implementatieproces, met meer aandacht voor de bestuursrechtelijke inkadering, toepassing en handhaving. Duitsland kan daardoor veel soepeler omgaan met de VHR. Het zal weinig fantasie vergen om te veronderstellen dat andere landen er weer anders mee om zijn gegaan. Als deze verschillen in implementatietrajecten zich eveneens voordoen bij Nox en fijn stof, dan zou ons land nog wel eens roomser dan de paus kunnen zijn en schiet de regering zich daarmee in de voet. In het project Ruimte voor de Rivier is inmiddels ervaren hoe zoekruimtes verengt worden tot vrijwel niets als alle Europese beleidscategorieën in kaart zijn gebracht. De discussie over bouwen en de luchtkwaliteit leidt eveneens tot het beeld dat de ruimtelijke ordening lijkt te verwateren tot het invullen van restruimtes tussen de milieu- en natuurregels van de EU. Om deze discussie goed te kunnen voeren is het hard nodig om over een goed overzicht te kunnen beschikken hoe de Europese regelgeving in andere landen wordt geïmplementeerd en welke verschillen daarbij ontstaan die hun doorwerking hebben in onder meer het ruimtelijk beleid en het gebruik van ruimte. Gaarne hierop een reactie van de regering.

In de Nota Ruimte is weinig aandacht besteed aan de gevolgen van het Europees beleid voor onze nationale ruimtelijke ontwikkeling, zo stelden de leden van de **PvdA-fractie** vast. Dagelijks ervaren we dat die gevolgen ingrijpend zijn en niet vroeg genoeg in planprocessen onderkend kunnen worden. Met de vaststelling van de Nota Ruimte doet de ontwikkelingsplanologie zijn intrede. In de bijdrage aan het beleidsdebat op 21 en 22 maart hebben de leden van de fractie van de **PvdA** daar uitgebreider bij stil gestaan en is een motie ingediend, die door de hele Kamer met uitzondering van de VVD fractie is aangenomen. In de motie wordt de regering verzocht om de kennis over EU beleid te vergaren, te bundelen en te vertalen in beleidsconsequenties ten aanzien van onze ruimtelijke ordening en deze beschikbaar te stellen aan het werkveld. Kan de minister aangeven welke stappen de afgelopen

maanden genomen zijn om tot uitvoering van de aanbevelingen, zoals in de motie verwoord, te komen?

De leden van de fractie van de **PvdA** hebben in dat verband ook behoefte aan duidelijkheid over de rol en positie het Ruimtelijk Planbureau inneemt. Het komt deze leden voor dat het bij uitstek een taak van het RPB zou zijn om de doorwerking van het Europees beleid (o.a. water-, lucht-, geluid-, habitat- en vogel-, biodiversiteit- en mestrichtlijnen) en de vertaling daarvan voor het nationaal ruimtelijk beleid in kaart te brengen. Deze leden constateren dat het RPB haar taak nu voornamelijk oppakt door de uitgave van interessante essays, die ongetwijfeld hun waarde hebben voor het ruimtelijk beleidsdebat. Maar zou een meer verkennend karakter van concepten gestaafd met onderzoeksmateriaal niet ook tot de taakopvatting van het RPB moeten behoren?

De leden van de fracties **SGP/CU** zijn van mening dat er net zo weinig aandacht is overigens voor het buitenland. Ook dat is een gemis, en dat terwijl de invloed van de EU op het ruimtelijk beleid alleen maar groeit. Vormt Nederland volgens de nota een eiland? Anders valt niet te verklaren waarom de internationale context er zo mager vanaf komt (1 A4-tje in de gehele nota). Het Europese beleid, Europese richtlijnen hebben steeds meer invloed op de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland. Wat betekent dat? Denk bijvoorbeeld aan de positie van de landbouw, die grote veranderingen zal ondergaan door beslissingen op Europees niveau (afbraak protectiemuren, afnemende subsidies, ander landbouwbeleid, etc.). Dat heeft ook forse gevolgen voor het platteland. De internationale component verdient meer aandacht volgens de fracties van **SGP/CU**.

### **Netwerken en steden**

De leden van de fracties **D66** en de **OSF** noemen Schiphol. Al jaren wordt er gepraat over (gedeeltelijke) verplaatsing van deze mainport, maar nooit wordt de knoop doorgehakt. De huidige situatie van de luchthaven in het hart van de Randstad leidt tot een «standstill» voor stedelijke en economische ontwikkelingen in het hart van de Randstad en niet alleen binnen de 20 Ke-contour. Wat in feite ontbreekt in het Schipholbeleid van dit kabinet is een duurzame visie op de toekomst van de luchthaven. De leden van de fracties **D66** en de **OSF** willen graag weten waar de visie over Schiphol blijft, zeker nu vorige week het advies van de Raad voor Verkeer en Waterstaat is verschenen. Tot slot het recent op de agenda gestegen fijnstof-vraagstuk. In hoeverre beïnvloedt deze problematiek de voorgenomen beleidsontwikkelingen op het punt van bouwen van woningen en het streven naar een duurzame leefomgeving?

### **Gebieden en thema's**

Tijdens het ruimtelijk-economisch debat van 21 en 22 maart noemde staatssecretaris Van Geel de situatie op bedrijventerreinen in Nederland op vragen van de **GroenLinks**-fractie de grootste herstructureringsopgave van de komende twintig jaar. Desondanks worden er in de Nota Ruimte weinig woorden aan vuil gemaakt. De vraag is daardoor nijpend wat de regering aan dit probleem denkt te gaan doen met de Nota Ruimte in de hand. Een nieuwe aanpak van bedrijventerrein bestaat volgens de leden van de fractie van **GroenLinks** uit de volgende vier elementen.

1. In de eerste plaats moet de ramingen nauwkeuriger worden, dus niet langer alleen maar optellen, maar reële behoefte ramen met een methodiek waarin rekening wordt gehouden dat ruimte schaars is. Dat vereist een goede ramingsystematiek op provinciaal niveau, waarin duurzaamheid ook een rol speelt.
2. In de tweede plaats zou bij de aanleg van bedrijventerreinen aan een aantal kwaliteitseisen moeten worden voldaan: een verplichte

exploratie van de SER-ladder is zo'n kwaliteitseis, een beeldkwaliteitplan of een rol van de welstand is zo'n tweede eis. Naar de mening van de **GroenLinks**-fractie is het noodzakelijk om gestunt met prijzen aan banden te leggen, omdat daarmee wel het korte termijn belang gediend wordt maar het langetermijnperspectief wordt ondermijnd. Allemaal redenen om instrumenten te definiëren die deze processen in de goede richting sturen.

3. Dat betekent dat ook de rol van de Inspectie Ruimtelijke Ordening moet worden bijgesteld. Er moet immers ook gehandhaafd worden.
4. En dat betekent ook dat men het bestuurlijk goed moet afdekken. De kern van de problemen met betrekking tot bedrijventerreinen is dat de gemeentes elkaar gaan beconcurreren, daar start dus een verkeerde dynamiek. Afwegingen ten opzichte van belangen met betrekking tot het landschap of ruimteverspilling worden daardoor al naar achteren gedrongen, want iedereen is bang dat de boot gemist wordt. Dat doorbreek men alleen door toetsende bevoegdheden op een niveau hoger te leggen. En in Nederland is dat nog steeds de provincie. Wat de leden van de fractie van **GroenLinks** betreft zouden bedrijventerreinen dus een zaak van provinciale bestemmingsplannen moeten worden, gemeenten kunnen dan bedrijfsterreinen van enige omvang niet vaststellen zonder instemming van de provincie.

Graag een reactie van de regering op deze vier punten. Als de regering van mening is dat de herstructurering van bedrijventerreinen een van de grootste ruimtelijke herstructureringsopgaven van de toekomst is, wat is zij dan voornemens om daar aan te gaan doen?

Wat betreft de Randstad ligt naar mening van de fracties van **D66** en **OSF** een probleem op het gebied van coördinatie. We spreken over de Randstad als één deltametrapool, maar de visie op deze ene metrapool wordt ontwikkeld door vier provincies, de grote steden, de kaderwetgebieden en verschillende departementen uiteindelijk samengebracht in de noord- en de zuidvleugel. Is het op deze manier wel mogelijk om tot één visie over de Randstad te komen? Waar ligt de eindverantwoordelijkheid voor het Randstadbeleid, wie coördineert het geheel? Wat is hierin de rol van de Regio Randstad (bestuurlijke commissie Randstad) en functioneert de Regio Randstad wel naar ieders tevredenheid? De aan het woord zijnde leden zijn verheugd dat een gedeelte van het gebied. De Hoeksche Waard nu eindelijk de status van nationaal landschap heeft gekregen en dat het aantal van 300 Ha bedrijventerrein is teruggebracht naar 180. Deze leden hadden echter liever gezien dat het gehele gebied met rust wordt gelaten. Zij willen dan ook graag weten waarom deze 180 Ha nodig zijn. Verder willen deze fracties graag weten wat de eventuele alternatieven voor deze bedrijventerreinen waren en waarom deze alternatieven zijn verworpen.

De Randstad krijgt onevenredig veel aandacht, zo merken de leden van de fracties van **SGP/CU** op. De potenties van de gebieden hierbuiten krijgen onvoldoende prioriteit. Een dergelijke tweedeling doet geen recht aan de positie en potenties van het gebied buiten de randstad en buiten de stedelijke netwerken, zoals Zeeland en noordelijk Nederland. Ter wille van een leefbaar platteland dient ook een helder kader te bestaan voor ontwikkelingskansen, uitbreidingsmogelijkheden en het voorzieningenniveau in het landelijk gebied. De fracties van **SGP/CU** willen bepleiten dat in de Nota helder wordt vastgelegd dat het rijk medeverantwoordelijk is (ook financieel) voor de kwaliteiten van het ruimtelijk gebied buiten de Ruimtelijke hoofdstructuur.

Zorgen hebben deze fracties over de plannen voor de Zuidplaspolder (Tussen Rotterdam–Gouda–Zoetermeer). Dit punt kwam onbegrijpelijkkerwijs zonder veel problemen door de Tweede Kamer heen. Er wordt in dit gebied rond 2010 een stad gepland met zo'n 70 000 inwoners. Een



nieuw Zoetermeer. En dat in een gebied dat altijd bij het Groene Hart is gerekend, tot het boereengebied. De omvang van de verstedelijkingsplannen wordt nog imposanter als ook de direct aangrenzende, toekomstige wijken worden meegeteld: een leefomgeving tussen Zoetermeer en Gouda voor een kleine 100 000 mensen.

De weg is ook vrijgemaakt voor de aanleg van een groot kassengebied voor Westlandse tuinders die in eigen omgeving niet meer kunnen uitbreiden. Wat betekent dit voor deze regio? Wat zal zo'n nieuwe stad betekenen voor de filedruk op de omringende snelwegen? Zal deze nieuwe stad niet juist weer veel koopkrachtige burgers en investeringen wegtrekken uit de omliggende bestaande grote steden, zoals Den Haag en Rotterdam? Wat betekent het voor de landbouw, dat opnieuw een stuk landbouwareaal wordt ingenomen door bebouwing? Deze fracties willen dat er ook in het groene hart plaats blijft voor een gezonde ontwikkeling van boerenbedrijven.

Maar het belangrijkste kritiekpunt is wel, dat deze stad is gepland op zo ongeveer het laagste deel van Nederland. Er zijn hier plekken die meer dan 6 meter onder de zeespiegel liggen. Oporrelend zout grondwater is daar nu al een probleem. De afgelopen jaren hebben we geleerd dat het water zich niet zomaar laat insnoeren. De Nota Ruimte kent aandoenlijke frasen over het belang van water als sturend principe in de ruimtelijke ordening. Maar wat hebben al die woorden om het lijf als dan toch op deze plaats zo'n nieuwe stad kan worden gepland?

De Tweede Kamer heeft ingestemd met een grootschalig, bovenregionaal bedrijventerrein in de Hoeksche Waard. De fracties van SGP/CU hebben altijd aangegeven dat er binnen de Hoekse Waard ruimte moet zijn voor regionale bedrijvigheid (in de zin van niet-havengerelateerd), maar geen ruimte voor overloop vanuit de Rotterdamse haven. De grootschalige plannen van het Rijk wijzen de fracties van **SGP/CU** derhalve af. De Hoekse Waard moet volledig worden aangemerkt als Nationaal landschap. De landbouw maakt ingrijpende ontwikkelingen door. Op veel plaatsen in ons land lijkt de landbouw onmogelijk te worden vanwege strenge milieumaatregelen. Hierdoor gaan grote vertrouwde agrarische landschappen waarschijnlijk op termijn verloren. De economische toekomst van de agrarische sector en de ruimtelijke toekomst van het landelijk gebied lopen niet langer meer parallel. De Vrom-raad vindt dat deze ontwikkeling onvoldoende het hoofd wordt geboden met de Nota Ruimte. Hier komt de eerdere kritiek van deze leden terug. De overheid wil een terughoudend ruimtelijk beleid voeren. Maar op sommige punten – zoals ten aanzien van het landbouwgebied – is juist een duidelijke, sturende rijkvisie nodig. Erkent de minister dit manco? Wat doet de minister er nu aan om die heldere samenhangende toekomstvisie te krijgen en te realiseren?

De Noordzee komt er in de Nota redelijk bekaaid af: een paragraaf. Ten onrechte als men let op de vele activiteiten die hier worden ontplooid of die op stapel staan. Denk aan windmolenparken, landaanwinning, kabels en platforms. De geringe aandacht voor de Noordzee heeft ook gevolgen voor de positie van de visserij. Aan deze sector wordt ten onrechte weinig

aandacht besteed, terwijl deze sector wel door vele (bouw)ontwikkelingen in de Noordzee wordt bedreigd. Denk alleen maar aan de komende tweede Maasvlakte en mogelijke windmolenparken.

De voorzitter van de vaste commissie voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,  
Bierman-Beukema toe Water

De voorzitter van de vaste commissie voor Milieu,  
Meindertsma

De voorzitter van de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,  
Walsma

De voorzitter van de vaste commissie voor Verkeer een Waterstaat,  
Van der Lans

De voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken,  
Luijten

De griffier voor dit verslag,  
Nieuwenhuizen