

Voorzitter

Drie jaar voordat u hier kwam, was u voor GroenLinks lid van de gemeenteraad van Assen, uw woonplaats. Tevens was u voor uw partij lid geweest van het partijbestuur van 1990 tot en met 1994. In uw dagelijks leven bent u werkzaam bij het Centrum voor Internationale Samenwerking Drenthe. Die combinatie van politieke en internationale affiniteit kon in deze Kamer tot zijn volle recht komen. Immers, al vanaf het moment dat u lid werd van deze Kamer, op 19 juni 2001, was duidelijk dat ook buiten uw dagelijkse baan uw hart ligt bij internationale ontwikkelingen. Zo klonk in dit huis vijf jaar lang uit uw mond de GroenLinksopvatting, niet alleen over aangelegenheden inzake Verkeer en Waterstaat en LNV, maar zeker ook inzake Buitenlandse Zaken, Ontwikkelingssamenwerking en Defensie. Uw maidenspeech op 5 februari 2002 betrof de Defensiebegroting, waarin u de nadruk legde op mondiale vraagstukken waarbij vrede en veiligheid centraal stonden. Specifieke aandacht hebt u in onze Kamer onaflatend gevraagd voor democratie en mensenrechtenvraagstukken.

In uw brief schrijft u dat het voor u essentieel blijft om – ik citeer – waar dan ook de publieke zaak te dienen. Wij wensen u, wij wensen jou, Sam, daarbij al het goede toe.

(Applaus)

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Nieuwe regels omtrent de ruimtelijke ordening (Wet ruimtelijke ordening) (28916).**

De **voorzitter**: Ik heet minister Winsemius wederom van harte welkom in dit huis. Wij feliciteren hem met zijn nieuwe ambt en wensen hem daarbij alle benodigde wijsheid toe.

De beraadslaging wordt geopend.



Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Voorzitter. Vandaag vindt de afronding plaats van een wetsvoorstel dat, voorbereidingstijd meegerekend, ongeveer zeven jaren onderweg geweest is. Verschillende bewindslieden in verschillend samengestelde regeringscoalities met verschillende visies op de ruimtelijke ontwikkelingen in ons land en de daaraan gekoppelde sturingsfilosofieën hebben gewerkt aan wat lang de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening werd genoemd. Zonder twijfel komt de eer van afronding van alle, soms zeer heftige discussies in vakkringen, met lokale en provinciale bestuurders, met marktpartijen en met burgers aan minister Dekker toe. Zij kwam met de Nota Ruimte, als opvolger van de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening en ze maakte het werk af.

Visie ontwikkelen en deze neerleggen in een de PKB Nota Ruimte is van essentieel belang, maar evenzo belangrijk is of goede instrumenten gevonden worden om het beleid in de alledaagse praktijk handen en voeten te geven. Tussen beleid en uitvoering staan wetten en regels. En die moeten niet in de weg staan, maar bevorderen dat mooie doelstellingen in de alledaagse praktijk omgezet worden in daden. De nieuwe regels omtrent de ruimtelijke ordening, het wetsvoorstel dat hier voorligt, hoort de PKB Nota Ruimte van adequate

instrumenten te voorzien. Wij hadden het minister Dekker zeer gegund om zelf dit sluitstuk in deze Kamer te kunnen verdedigen. Dat heeft om ons bekende en te waarderen redenen niet zo mogen zijn. Het zij zo. Wij wensen minister Winsemius als haar opvolger veel wijsheid toe om de komende maanden de lopende zaken over te nemen. Daar zitten wat ons betreft een aantal ingewikkelde en omstreden wetsdossiers bij.

De waardering voor het werk van minister Dekker op het terrein van de ruimtelijke ordening neemt niet weg dat de fractie van de PvdA, de opvattingen zoals neergelegd in de Nota Ruimte niet kon delen. Trots op de goed bewaarde dorps- en stadsgezichten en het kwalitatief redelijk geordend landschap gekoppeld aan ingrijpende veranderingen die ons de komende decennia te wachten staan rond klimaatveranderingen en doorwerking van Europees beleid, deed ons pleiten voor een ruimtelijke ontwikkelingspolitiek met duidelijker keuzes voor een ruimtelijke hoofdstructuur. Bij de behandeling van de Nota Ruimte hebben wij dan ook gepleit voor een nationaal ruimtelijk kader dat verder reikt dan het aanreiken van kwaliteitsdoelstellingen, zoals met het begrip "basiskwaliteiten" gebeurt.

Wij hebben in de sturing ook sterk aangedrongen op een duidelijke regierol van de minister van VROM en uitdrukkelijk gevraagd die rol niet te beperken tot een coördinerende rol. Dat laatste punt is overigens een in deze Kamer breed gedeelde opvatting, getuige de motie-Lemstra, die hier aangenomen is bij het integrale beleidsdebat dat wij in maart 2005 gevoerd hebben. Wij kunnen niet nalaten dit punt nog eens onder de aandacht, ook van de nieuwe minister, te brengen. Te vaak horen wij de opvatting in de wandelgangen verkondigd worden dat het werk wat het onderdeel ruimte van de minister van VROM betreft zo goed als klaar is en overgelaten kan worden aan andere overheden en aan de markt. Niets is minder waar. De opgaven waar wij de komende decennia ruimtelijk voor staan, vragen om een sterke beleidsvisie en om een duidelijke regierol van de enige echte minister van ruimtelijke ordening, de minister van VROM, die geen deelbelang maar het belang van ruimtelijke kwaliteit in integrale samenhang hoort af te wegen. Het maakt daarbij niet uit of het om krimp of groei gaat, om de verhouding tussen de stad, het suburbane en het landelijke gebied of over de ruimtelijke doorwerking van milieuriichtlijnen, infrastructuur en waterbeleid. En hoewel in de memorie van antwoord gesteld wordt dat sectorale structuurvisies mede ondertekend worden door de minister van VROM, stelt ons dat onvoldoende gerust. De minister van VROM hoort niet alleen mede te ondertekenen, maar vooral richting te geven aan een ruimtelijk kader waaraan sectorale structuurvisies moeten voldoen.

Vanuit onze niet veranderde opvattingen, zelfs nog gesterkt daarin door wat wij in de praktijk waarnemen aan de gevolgen van het ontbreken van duidelijkheid over ruimtelijke kaders, hebben wij als fractie van de PvdA de voorliggende wet beoordeeld.

De behandeling van deze wet in de Tweede Kamer heeft, wat ons betreft gelukkig, geleid tot een aantal ingrijpende wijzigingsvoorstellen en amendementen. Het gaat om amendementen en wijzigingen die tegemoetkomen aan de zorg om samenhang en de noodzaak tot het aangeven van kaders voor gebiedsgerichte ontwikkeling. Zo is de structuurvisie verplicht gesteld, een pleidooi waar ook de VROM-raad zich voor had uitgesproken in

haar advies Het instrument geslepen. Door de wettelijke verplichting van een structuurvisie wordt scherper tot uitdrukking gebracht dat het om gebiedsontwikkeling gaat: een onderbouwde, bediscussieerde en vastgelegde visie waar incidentele en kleinschalige initiatieven van derden aan getoetst moeten worden.

Wij betreuren het dat de structuurvisies geen verplichtende doorwerking naar de bestemmingsplannen gekregen hebben en vorm en procedurevrij zijn, maar geven aan gemeenten en provincies het voordeel van de twijfel. Die twijfel hebben wij zeker, zoals ook uit onze schriftelijke inbreng bleek. Wij hopen en wensen dat gemeenten en provincies structuurvisies uiterst serieus zullen nemen en dat zij aan de hand van deze structuurvisies, ook wel gebiedsplannen genoemd, beleidsregels maken en die vastleggen in verordeningen of maatregelen van bestuur. Hierdoor wordt het verplichtende karakter een gegeven en kan de relatie tussen visie, plan en project worden gelegd.

Ook het interventie-instrument voor Rijk en provincie, de reactieve aanwijzing en de versterking van de rol van het parlement met betrekking tot de rijksstructuurvisie, hebben onze hartelijke instemming. In dit laatste amendement wordt overigens uitsluitend over de Tweede Kamer gesproken, wat aan de rol van de Eerste Kamer tekort doet naar onze mening. Juist in deze Kamer zijn de meer integrale beleidsdebatten gevoerd. Onze collega's aan de overkant vergeten af en toe dat wij op de achtergrond een zinvolle en waardevolle aanvulling kunnen vormen op de hectiek waarin zij zich dagelijks bevinden. Is de minister bereid om toe te zeggen dat rijksstructuurvisies ook aan de Eerste Kamer ter behandeling voorgelegd gaan worden?

Het enige amendement waar wij wat meer vraagtekens bij hebben, is de invoering van de nieuwe planologische figuur van de beheersverordening. Het tot dusverre onbekende begrip "beheersverordening" maakt nu onderdeel uit van de wet. Wij begrijpen de achtergrond van waaruit in de Tweede Kamer dit amendement is opgevoerd, maar wij vinden het met het oog op de duidelijkheid jammer dat deze nieuwe planologische figuur is verschenen. De Tweede Kamer heeft gekeken met een bestuurlijke bril, maar vanuit het gezichtspunt van de burger wordt de werkelijkheid hierdoor complexer. Het begrip "bestemmingsplan" is bekend voor de meeste burgers, organisaties en marktpartijen. De vraag is wat de logica is van het hanteren van een beheersverordening naast of in plaats van een bestemmingsplan. Kan de minister nog eens uitleggen waarom de regering geen problemen had met de invoering van deze nieuwe planfiguur?

Uit de antwoorden vragen van de CDA-fractie op dit punt in de memorie van toelichting, begrijpen wij dat een beheersverordening als een nieuwe planologische regeling mag worden beschouwd. Het betreft dus geen aanvulling op een bestaand bestemmingsplan; deze verordening komt in plaats van een bestemmingsplan. Het criterium voor het kunnen vaststellen van een beheersverordening in plaats van een bestemmingsplan is dat voor het desbetreffende gebied geen ruimtelijke ontwikkeling wordt voorzien, zo lezen wij in de memorie van antwoord. Maar het aardige, voor de voorstanders, van ontwikkelingsplanologie is nu juist dat ruimtelijke ontwikkelingen zich onverwacht kunnen aandienen vanuit het particuliere initiatief. Hoe zit het dan met dit type onverwachte plannen in een gebied waarvoor een

beheersverordening van kracht is in plaats van een bestemmingsplan? Worden die plannen dan niet verder in behandeling genomen omdat er een beheersverordening van kracht is casu quo doordat de gemeente heeft verondersteld dat er zich geen ruimtelijke ontwikkelingen zouden voordoen en ook geen regels volgens de ontheffing in artikel 3.29.4 heeft gemaakt?

Kunnen burgers die wonen in een gebied waarvoor geen bestemmingsplan maar een beheersverordening van kracht is er daarom met enige zekerheid vanuit gaan dat er zich in hun gebied geen ontwikkelingen zullen gaan voordoen? Hoe ziet de verdere procedure eruit als dat onverhoopt toch gebeurt? Leidt een initiatief in een gebied waarvoor een beheersverordening van kracht is tot een projectbesluit? En als dat initiatief casu quo dat project afwijkt van de beheersverordening, wat voor de hand ligt, moet dan een bestemmingsplan worden gemaakt of wordt de beheersverordening dan herzien? Eigenlijk zouden over een gebied waarvoor het regime van een beheersverordening geldt geen projectbesluiten genomen moeten kunnen worden waar geen uitvoerige consultatie en afweging van bestaande belangen aan vooraf is gegaan.

Het komt ons voor dat er nog wel enige verheldering mag plaatsvinden en vervolgens goede voorlichting dan wel een aparte AMvB moet komen om houvast te bieden aan burgers, organisaties en gemeenten. Maar mogelijk kan de minister het allereerst aan ons verduidelijken.

Het tweede en voor ons belangrijkste punt vloeit hier direct uit voort. Hoe word gewaarborgd dat burgers en maatschappelijke organisaties bij de verschillende onderdelen in het planproces voldoende betrokken worden, zowel aan de voorkant van het beleidsproces, dus de inspraak, als aan de achterkant, de bezwaar- en beroepmogelijkheid. Wij hebben bij dit punt in alle stadia van de behandeling van de PKB Nota Ruimte, van het integrale beleidsdebat en ook van deze wet stilgestaan en wij doen dat ook nu weer. Wij danken de minister en allen die zich daarover hebben gebogen voor de uitvoerige beantwoording van onze vragen in de schriftelijke inbreng.

Wij blijven echter een discrepantie constateren tussen woord en daad, tussen de goede bedoelingen en de doorwerking van deze goede bedoelingen in wet- en regelgeving. Aan de ene kant wordt het in regeringsprogramma's als Andere Overheid, Beleid met burgers en vooral Inspraak Nieuwe Stijl als uiterst noodzakelijk beschouwd om burgers te betrekken bij de voorbereiding van en de besluitvorming over beleidsprocessen. Aan de andere kant worden burgers en organisaties die niet-meegekoppelde belangen vertegenwoordigen regelmatig door bestuurders op alle overheidsniveaus beschouwd als hindermacht voor een door hen gewenste snelle realisering van plannen. Hun inbreng wordt vaak afgehouden en niet meegewogen bij de uiteindelijke besluitvorming. Zo worden bezwaarmogelijkheden geminimaliseerd. Er zijn natuurlijk goede uitzonderingen.

In de memorie van antwoord wordt rechtstreeks verwezen naar het advies Inspraak Nieuwe Stijl van de Werkgroep Inspraak onder leiding van Pieter Tops. Wij hebben begrepen dat dit advies door de regering is overgenomen. Wij hebben dit advies naast de inspraakmogelijkheden zoals verankerd in de voorliggende wet gelegd. De kern van het advies is dat het betrekken van burgers bij ruimtelijk-economische ingrepen effectiever

Meindert sma

kan en moet. Er worden twee stappen onderscheiden: de consultatie en de finale belangentoets. Deze zijn uitgewerkt in een interessant besluitvormingsschema. De consultatie heeft tot doel de meedenkkraft van burgers te benutten op het moment dat er beleidsruimte is. De finale toets is om belangen te toetsen op basis van het concrete plan dat voorligt. "De kwaliteit wordt geborgd door wettelijke verankering en uniforme invulling", zo wordt gesteld in het advies. Wij kunnen niet anders dan constateren dat deze gevraagde wettelijke verankering in de Wro niet plaatsvindt.

In dit licht blijft het onduidelijk waarom de structuurvisie vorm- en procedurevrij is verklaard evenals de nieuwe planfiguur beheersverordening en niet minimaal de verplichting is opgenomen tot vooroverleg met de omgeving. Bestaat de mogelijkheid om bij AMvB of bij de invoeringswet nog vormvoorschriften betreffende de consultatie en de finale toets op te nemen, zoals opgenomen in het advies van de werkgroep-Tops? Het meer structureel laten meedenken aan de voorkant van het beleidsproces is noodzakelijk en een voorwaarde voor het vertrouwen van burgers, organisaties en marktpartijen in de overheid. Vertrouwen geven is vertrouwen krijgen. Besluitvorming in bestuurlijke en ambtelijke achterkamertjes leidt tot wantrouwen en uiteindelijk grote vertragingen; neem het voorbeeld van de RijnGouwelijn door de Breestraat in Leiden.

Wij hebben de indruk dat het dit kabinet ernst is om werk te maken van participatie van burgers, maar er is een lange weg te gaan en de verankering van de goede bedoelingen zal in alle wetsvoorstellen terug te vinden moeten zijn. "Zonder regels is er geen spel", zo staat in "Je gaat het pas zien als het doorhebt".

Een belangrijk punt is dat door ontwikkelingsplanologie spontaan en onverwacht nieuwe initiatieven kunnen ontstaan, ja zelfs worden toegejuicht. Er kan echter door derden niet in- of meegesproken worden en er kan ook geen betekenisvol bezwaar tegen worden ingediend doordat het initiatief niet bekend was en pas na vaststelling onder de aandacht komt van belanghebbende burgers. Wij vragen nogmaals uitdrukkelijk om te onderzoeken of bij de eerstvolgende wetswijziging dan wel bij de invoeringswet een formeel openbaar meldmoment van dergelijke initiatieven verplicht gesteld kan worden als de plannen een afwijking gaan vertonen van het bestemmingsplan zodat consultatie en vervolgens belangenafweging vooraf en niet achteraf plaatsvinden.

Afwijkingen van het bestemmingsplan zijn al heel snel bij de planontwikkeling duidelijk. De gemeenteraad en de burgers dienen in een vroeg stadium via een besluit geïnformeerd te worden. Wij vinden dat zo belangrijk door wat wij zien in de alledaagse praktijk. Er worden kleine en grotere plannen door kleine en grotere ontwikkelaars gemaakt, eerst in eigen huis en dan met ambtenaren en bestuurders van de gemeente. Werkende weg worden andere overheden en relevant geachte partijen erbij betrokken en wordt afstemming en binding aan de plannen verkregen. Als men in al die ambtelijk-bestuurlijke overleggen ten slotte tot besluitvorming gekomen is, rest voor hen de formele afhandeling en mag er geen kink meer in de kabel komen. Formeel wordt het besluit gepubliceerd en formeel mag in de besluitvorming, als die niet gedelegeerd is aan het college – die mogelijkheid is in de wet gegeven – de gemeenteraad er nog iets over zeggen.

Materieel is alles echter al beklonken en zal er weinig animo bestaan om derden nog de plannen te laten beïnvloeden. Er zijn voorbeelden te over. Bij pps-contracten wordt bovendien veel onder het juk van de geheimhouding neergelegd. Het voorbeeld van Meerstad in Groningen, door ons genoemd in het integrale beleidsdebat en nu door de fractie van de SP opnieuw ingebracht in het verslag, is een majeur voorbeeld van een situatie waarin democratische organen in volstrekte beslotenheid kennis konden nemen van grondexploitaties en waarin zij daaruit voortkomende risico's en de gevolgen daarvan niet in openbaarheid konden behandelen. Naar de mening van de minister, zo lezen wij in de memorie van antwoord, heeft dit proces zich niet onttrokken aan de openbaarheid en de democratische controle.

Onze opvatting van adequate democratische controle is een andere. In dergelijke gevallen vervullen zowel de provinciale als de gemeentelijke overheid een ongewenste dubbelrol, namelijk de rol van projectontwikkelaar en economisch belanghebbende in het pps-project enerzijds en de rol om op te komen voor de rechtsbescherming van haar inwoners en die inwoners voldoende te informeren en de mond te gunnen over nieuwe ontwikkelingen anderzijds. Helaas moet de laatste rol het heel vaak afleggen tegen vermeende economische belangen.

Raads- en statenleden komen vervolgens in een hopeloos loyaliteitsconflict. De geheimhouding waart als een virus rond in de afgelopen jaren, meer dan daarvoor, zo weet ik uit eigen ervaring. Het gaat niet alleen om grote projecten als Meerstad, maar ook om kleinere initiatieven, die zich onverwacht kunnen voordoen en waarbij onduidelijk is en nauwelijks beargumenteerd wordt welke bedrijfs- of onderhandelingsbelangen nu precies door openbaarheid geschaad worden. Vooral bij projectbesluiten kunnen daardoor de consultatie en de finale toets van belangenafweging in het gedrang komen. Zij vragen daarom om een nadere regeling. "Zonder regels geen spel".

Slechts belanghebbenden mogen op grond van eerder ingediende zienswijzen nadat het plan of project is vastgesteld een bezwaar indienen. In dit wetsvoorstel zijn de formele beroep- en bezwaarmogelijkheden zodanig teruggebracht dat het voor burgers en organisaties die niet meegekoppelde belangen aan de orde willen stellen uitermate ingewikkeld wordt om nog bezwaar aan te tekenen tegen plannen die hun dagelijkse leefomgeving behoorlijk kunnen doen veranderen. Ook wij zijn van mening dat het aantal beroepsmogelijkheden in de bestaande WRO te veel van het goede is en onnodig leidt tot jarenlange vertraging, terwijl geen nieuwe gezichtspunten op tafel gelegd werden.

In de oude wet was er sprake van een getrappt systeem van bezwaarmogelijkheden. Er zijn verschillende momenten waarop burgers hun inbreng konden leveren in de procedure, zowel bij de start van de procedure als bij de vaststellingsprocedure, zowel bij het ter visie leggen van het structuurplan als bij het bestemmingsplan.

In de voorliggende wet is de wettelijke ruimte voor inbreng van burgers teruggebracht tot één moment: het indienen van een zienswijze in de bestemmingsplanprocedure. Daarna rest uitsluitend voor degenen die een zienswijze hebben ingediend – wanneer zij tenminste als belanghebbende aangemerkt worden – een beroep bij de

Meindert sma

bestuursrechter. Dus geen bezwaren zijn mogelijk bij structuurvisie of beheersverordening, terwijl het bestemmingsplan wel gebaseerd dient te zijn op de structuurvisie met de daaruit volgende verordeningen.

Over de definiëring van het begrip "belangenhebbende", na afschaffing van de actio popularis in het Burgerlijk Wetboek en dus ook in de op dat punt al aangepaste bestaande WRO, is het laatste woord nog niet gezegd. Het begrip "belanghebbende" bij een projectbesluit wordt beperkt gedefinieerd dan het begrip "belanghebbende" bij een bestemmingsplan. Maar of individuele bezwaarmakers een persoonlijk belang hebben, dat afwijkt van het belang van vele anderen, is voer voor juristen, zal heel wat jurisprudentie opleveren en zal ondertussen onduidelijk zijn voor burgers. Naar ons oordeel zou de definiëring van het begrip "belanghebbende" in relatie tot ruimtelijke plannen door de wetgever moeten gebeuren en niet door de rechter. Is de minister met ons van mening dat voor een goede invulling van de ruimtelijke ordening iedereen belanghebbend is die inwoner is van een gemeente of provincie waar plannen gemaakt worden?

Alles overziende, is het beste advies dat wij aan burgers kunnen geven om als belanghebbende erkend te worden om zich vooral snel te verenigen in een erkende rechtsvorm rond het doel waarop het bezwaar zich richt. Over juridisering en belasting van de rechterlijke macht gesproken! De wetgever, de politiek is zelf aan zet en niet de rechter, zo luidt ons oordeel.

In de memorie van antwoord hebben wij over de verhouding tussen de verschillende overheidslagen enige problematiserende vragen gesteld. De antwoorden die daarop gekomen zijn leiden bij ons tot nieuwe vragen, maar die zullen wij aan de orde stellen bij de behandeling van de invoeringswet.

Wel willen wij van de minister weten wanneer de invoeringswet te verwachten is en hoe nu in de tussenliggende tijd omgegaan moet worden met de voorliggende wet in de praktijk. Is juridisch de oude WRO van kracht zolang de invoeringswet deze Kamer niet bereikt heeft maar wordt er in de praktijk al uitgegaan van de nieuwe plannen en regels? Is er aanleiding om samen met gemeenten en provincies voorlichting te geven over wat men in deze overgangsfase tussen oud en nieuw beleid kan verwachten en waar bijvoorbeeld insprekers en bezwaarmakers zich aan moeten houden? Geen spel zonder regels! Wij vinden deze eenvoudige wijsheid, naast vele andere, in het boek van de minister "Je gaat het pas zien als je het doorhebt" over Cruijff en leiderschap. Een goed motto, een goed boek, waarvan de opbrengst gaat naar een goed doel. Het kan niet beter!

Mijnheer de minister. Laten wij daarom de nieuwe regels betreffende ruimtelijke ordening zo maken dat zij vertrouwen uitstralen en beïnvloeding mogelijk maken. Wij wachten met belangstelling en met vertrouwen uw antwoord af.

□

De heer **Engels** (D66): Voorzitter. Graag spreek ik namens de fractie van D66 mijn waardering uit voor de reactie van de minister in de memorie van antwoord op onze vragen en opmerkingen in het voorlopig verslag. Daarbij doel ik natuurlijk ook uitdrukkelijk op de voormalige minister, mevrouw Dekker.

Ik kan vaststellen dat een aantal van de opgeworpen kwesties is verduidelijkt en dat een aantal aarzelingen is weggenomen. Laat ik vooropstellen dat mijn fractie kan instemmen met het voornemen de afbakening van bevoegdheden en verantwoordelijkheden in de ruimtelijke ordening transparanter te maken, de procedures te bekorten en de verhouding tussen de verschillende bestuursorganen te verzakelijken. Dat neemt niet weg dat er reden is om nog een aantal kwesties aan te minister voor te leggen.

Mijn eerste punt betreft de participatie en rechtsbescherming van belanghebbende burgers, bedrijven en instellingen. Het wetsvoorstel probeert adequaat aan te sluiten bij de beginselen en regels van de Algemene wet bestuursrecht. Die vaststelling is vooral van betekenis voor besluiten met voor burgers bindende gevolgen van ingrijpende aard, zoals het bestemmingsplan en het projectbesluit. Voor D66 zijn rechtsstatelijke waarborgen van rechtsbescherming en democratische invloed en zeggenschap wezenlijk in de verhouding tussen openbaar bestuur en burgers. Zeker ook in ruimtelijk-economische processen is het zaak een goed evenwicht te vinden tussen slagvaardigheid en rechtszekerheid. Graag vraag ik de minister wat op dit moment de stand is van de kwaliteit en zorgvuldigheid in ruimtelijke procedures en hoe deze verhouding zich zal ontwikkelen onder de nieuwe wet. Is er uit een oogpunt van betrokkenheid van burgers verschil tussen vormvrije beleidsplannen en procedureel ingekaderde juridische, bindende besluiten? Kortom, kan en zal de nieuwe wet bijdragen aan een minder formalistische benadering van inspraak vooraf en rechtsbescherming achteraf en een meer open en serieuze benadering van maatschappelijke inzichten?

Belangrijk voor D66 is ook de vraag in hoeverre de in het omgevingsbeleid niet zelden in het gedrang komende waarden van milieu, natuur, landschap en cultuur kunnen worden gewaarborgd. De op bestaande wettelijke regelingen gebaseerde procedurele en inhoudelijke eisen waarin deze afweging thans gewaarborgd is, bieden geen garanties tegen verdere aantastingen van ecologische waarden en cultuurhistorische verworvenheden. In de memorie wordt gesteld dat het wetsvoorstel meer mogelijkheden biedt om natuur en cultuur een volwaardige plaats te geven in ruimtelijk-economische afwegingen. Het wetsvoorstel opent daarvoor de mogelijkheid in bij AMvB te stellen nadere kwaliteitseisen. Graag vernemen wij van de minister in hoeverre meer mogelijkheden op dit punt ook betere mogelijkheden impliceren.

Na – uiteraard – te zijn begonnen met kwesties van democratie en milieu wil ik nog enkele meer specifieke opmerkingen maken. Zo is er reden het debat voort te zetten over de regierol van de minister van VROM. Naar mijn oordeel is in de competentieverdeling tussen de eerstverantwoordelijke minister van VROM voor het rijksbeleid en de sectorale ministers de regierol van de minister van VROM nogal beperkt. Deze rol eindigt waar de verantwoordelijkheid van de collega-ministers begint. Ons staatsrechtelijk bestel van ministeriële verantwoordelijkheid biedt overigens geen andere mogelijkheid. Het is in die zin begrijpelijk dat de aard en omvang van de regierol van de minister als hooguit coördinerend wordt gedefinieerd. Dit houdt het bewaken van de samenhang en integraliteit in het geheel van het ruimtelijk rijksbeleid in. In onze ogen kan dat echter nauwelijks een regierol

Engels

worden genoemd. Een regierol impliceert een zekere mate van doorzettingsmacht en afdwingmogelijkheden. Dergelijke bevoegdheden passen echter niet binnen de in het interdepartementaal verkeer gebruikelijke – en daarvoor kenmerkende – coördinatie en afstemming. In deze cultuur is het zelfs gebruikelijk dat wanneer sectorministers zogenaamde “voortrekker” zijn voor bepaalde plannen of projecten, zij daarbij evenzeer de regierol vervullen. Ik verzoek de minister toe te lichten hoe zijn regierol, niet zozeer staatsrechtelijk, maar voor in politiek bestuurlijke zin moet worden geduid. Kan hij op een zodanige wijze invulling geven aan zijn regierol dat zijn opvattingen uiteindelijk bepalend zijn ten opzichte van die van de sectorale collega's, bijvoorbeeld in de ministerraad?

Mijn fractie heeft waardering voor de in de memorie van antwoord gedane toezegging om in het kader van de invoering van dit wetsvoorstel extra aandacht te besteden aan de betekenis en reikwijdte van de verschillende bovengemeentelijke interventie-instrumenten. Daarmee is dit punt, wat mij betreft, voldoende besproken.

Mijn fractie waardeert eveneens de reactie van de minister op onze opmerkingen en vragen over de institutionele en instrumentele inkadering van het ruimtelijk-economisch beleid in de stedelijke gebieden zoals deze in de WGR-plus is voorzien. Hieruit blijkt dat de minister het springende punt van de D66-fractie, de spanning tussen de bevoegdheden van de verschillende bestuursorganen en de verschillende democratische legitimatiefiguren van deze organen, op zijn minst onderkent. Uit de memorie van antwoord kan worden afgeleid dat de minister, abstraherend van de huidige stand van de wetgeving, zich een afbakening van competenties kan voorstellen die, gelet op de problematische positie van WGR-lichamen als bestuurlijke hulpstructuren, beter tegemoetkomt aan eisen van transparantie en werkbaarheid. Gelet op de regierol die de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vervult bij de zoektocht naar Maatwerk in het middenbestuur, ga ik ervan uit dat de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, die op het terrein van de inrichting van het binnenlands bestuur als sectorminister fungeert, zijn regisserende ambtsgeenoot niets in de weg zal leggen.

De aarzelingen die mijn fractie heeft geuit met betrekking tot de voordelen van de slagvaardigheid van projectbesluiten ten opzichte van bestemmingsplannen zijn in de memorie niet geheel weggelaten. Beide procedures vergen ongeveer evenveel tijd en beide kennen een beroepsmogelijkheid in twee instanties. Dat maakt slagvaardigheidsvoordelen niet op voorhand aannemelijk. Bovendien rijst de vraag of de projectprocedure juist niet zal leiden tot een toename van het aantal zogeheten “postzegelplannetjes”. Ik laat mij graag ervan overtuigen dat dit anders moet worden gezien. Ook onze vraagtekens bij de verwachting dat gemeenten projectbesluiten ordentelijk zullen laten volgen door inpassing in het bestemmingsplan zijn niet weggelaten. Wij geven echter toe dat uiteindelijk alleen de praktijk zal kunnen uitwijzen of onze verwachting juist is.

Ik heb de indruk dat in de wetenschap en praktijk zorgen bestaan over de bij amendement ingevoegde figuur van de beheersverordening. Deze zorgen betreffen de bruikbaarheid en de juridische houdbaarheid van dit instrument. Ten aanzien van de bruikbaarheid komt het

mij voor dat het opstellen van een beheersverordening qua complexiteit en kosten vergelijkbaar is met het maken van een bestemmingsplan. Wat is in dit licht de meerwaarde van een beheersverordening, zeker tegen het licht van de mogelijkheid dat bestemmingsplannen in veel gevallen eenvoudig kunnen worden verlengd? De houdbaarheid vraagt aandacht omdat de rechtsbescherming van belanghebbenden in de voor het opstellen van een beheersverordening voorziene procedure minder waarborgen kent. De rechter toetst alleen de rechtmatigheid van gemeentelijke verordeningen en kan dus slechts indirect oordelen over de inhoud van een beheersverordening. Er bestaat bovendien onvoldoende duidelijkheid over het begrip “ruimtelijke ontwikkeling” zoals bedoeld in artikel 3.29, lid 1. Dit begrip is bepalend voor de bevoegdheid van de gemeenteraad. Ook het begrip “bestaand gebruik”, dat – als wij het goed zien – bepalend is voor de toepasselijkheid van de beheersverordening, is onvoldoende duidelijk. Tot slot blijft onduidelijk in hoeverre een beheersverordening bebouwingsvoorschriften mag bevatten en wat dit, indien dat het geval is, zou betekenen voor het limitatief-imperatieve stelsel van artikel 44 van de Woningwet. Ik verneem graag van de minister of in wetgevende zin aanleiding bestaat voor een heroverweging c.q. nadere regelgeving.

Mijn laatste opmerking betreft het in de ruimtelijke wetgeving opgenomen uitgangspunt van een scheiding tussen beleid en normstelling. Het beleid wordt opgenomen in bijvoorbeeld structuurvisies, terwijl de normstelling plaatsvindt in bestemmingsplannen, verordeningen, aanwijzingen en dergelijk. Vastgesteld beleid bindt alleen het vaststellend bestuursorgaan. Er kan zich een moeilijkheid voordoen wanneer in een beleidsdocument een toetsdeel voor lagere overheidsorganen wordt opgenomen dat richtinggevend is voor de inzet van hun interventie-instrumenten. Moeten wij in deze gevallen niet concluderen dat hierdoor een indirecte binding ontstaat voor medeoverheden? Rijst daarmee vervolgens niet de vraag wat dit betekent voor de betrokkenheid van deze organen bij de totstandkoming van dergelijke beleidsdocumenten, bijvoorbeeld in het licht van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht? Is het zelfs niet denkbaar dat een dergelijk toetsdeel op zodanige wijze is geformuleerd dat van een algemeen verbindend voorschrift kan worden gesproken, zodat ook burger er bij een rechter een beroep op kunnen doen? Graag verneem ik hierop de reactie van de minister.

Mevrouw **Van Dalen-Schiphorst** (CDA): Mevrouw de voorzitter. Vandaag behandelen wij de Wet ruimtelijke ordening, die een wel heel lang traject heeft afgelegd. Dat is niet verwonderlijk omdat de huidige Wet op de Ruimtelijke Ordening er fundamenteel door wordt gewijzigd. De Raad van State heeft vastgesteld dat de huidige wet door de vele aanpassingen een lappendeken was geworden, hetgeen gevolgen heeft voor de wetgevingskwaliteit. Het zal u niet verbazen dat de nieuwe wet het CDA zeer aanspreekt. De regie wordt zo dicht mogelijk bij de burger gelegd. Lokaal wat lokaal kan. Dat is een van onze uitgangspunten. Deze kunnen in deze wet heel duidelijk worden teruggevonden. Ik sluit mij graag aan bij de woorden van waardering aan

Van Dalen-Schiphorst

mevrouw Dekker en een woord van succes aan de heer Winsemius.

De nieuwe Wet ruimtelijke ordening beoogt betere waarborgen te scheppen voor een doelgerichte uitoefening van de overheidsbevoegdheden op gemeentelijk, provinciaal en rijksniveau. Deze bevoegdheden worden in de nieuwe wet direct gerelateerd aan de verantwoordelijkheden op het terrein van de ruimtelijke ordening die aan elk overheidsniveau zijn toegekend. Het wetsvoorstel beoogt tevens de tekortkomingen van de huidige WRO weg te nemen. Dit komt vooral tot uitdrukking in een snelle, effectieve afstemming van beleid en voor de burgers verbindende normen op de verschillende niveaus. Het aantal rechtsfiguren vermindert. Het is bovendien de bedoeling dat binnen de resterende rechtsfiguren versobering wordt bereikt. Hierbij moet de kanttekening worden geplaatst dat enkele punten bij de invoeringswet nog nader moeten worden gezien of gecorrigeerd. Bijvoorbeeld de uitsluiting van de bezwaarschriftenprocedure bij reactieve aanwijzing wordt nader gezien. De doorbreking van de aanhoudingsplicht bij beschermd stads- en dorpsgezicht wordt gecorrigeerd. Dat geldt voor meer onderdelen. De duurzaamheid van het gebruik van de fysieke ruimte en de afstemming daarvan op het groene en grijze milieu worden beter gewaarborgd. De bevoegdheid van elk bestuursniveau om een structuurvisie op te stellen en de ruimere reikwijdte van het bestemmingsplan bieden de mogelijkheid om van meet af aan alle relevante belangen, inclusief die van milieu en veiligheid, mee te wegen in het besluitvormingsproces en het resultaat daarvan vast te leggen in het bestemmingsplan. Het bestemmingsplan wordt meer dan tot nu toe het geval is een integraal normatief kader voor de toetsing van ruimtelijke ontwikkeling en omgevingsbelastende activiteiten. Ook het Rijk en de provincie krijgen op basis van de nieuwe wet de mogelijkheid om een bestemmingsplan vast te stellen, al heet het dan een inpassingsplan.

Mevrouw de voorzitter. De CDA-fractie kan vandaag kort zijn. In het voorlopig verslag heeft mijn fractie een aantal vragen gesteld, waarop de minister in de memorie van antwoord uitgebreid heeft gereageerd. Een van onze punten betrof een nadere afbakening van het begrip "nationaal belang". Wij erkennen het argument van de minister dat een nadere specificatie van begrippen zal leiden tot een cumulatie van subnormen en aldus eerder een complicerende factor zou betekenen dan tot meer duidelijkheid leiden. Dat was immers juist niet de bedoeling van deze wet. Wij kunnen ons dan ook vinden in de verwijzing naar de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de Code Interbestuurlijke Verhoudingen. Dit zijn wel overwegend procesnormen. Kan de minister aangeven of dit ook voldoende is?

De meeste discussiepunten met betrekking tot deze wet die resteren na de memorie van antwoord, zullen opnieuw aan de orde komen bij de behandeling van de invoeringswet die naar het oorspronkelijke plan nog dit jaar door beide Kamers behandeld zal worden. Kan de minister aangeven wanneer de invoeringswet de Kamer wordt aangeboden? Naar het zich laat aanzien zal de parlementaire behandeling niet in 2006 kunnen worden afgerond. Wat betekent dit voor de invoering van de Wro die wij vanmiddag behandelen?

Mevrouw de voorzitter. Al was de memorie van antwoord uitgebreid, wij ontkomen er vandaag niet aan

om nog een enkel punt aan de orde te stellen. Dat betreft vooral de beheersverordening. Als alternatief voor een bestemmingsplan is met het amendement-Verdaas c.s. de beheersverordening opgenomen in de Wro. Een beheersverordening kan worden vastgesteld voor die gebieden van een gemeente waarvoor geen ruimtelijke ontwikkeling wordt voorzien. In een aantal gevallen zal dat begrip duidelijk zijn. Denk bijvoorbeeld aan een beschermd stads- of dorpsgezicht. Lastiger wordt het als het gaat om het buitengebied, bijvoorbeeld met de "rood-voor-roodregeling". Is er in zo'n geval nu wel of niet sprake van een gebied waarvoor geen ruimtelijke ontwikkeling wordt voorzien? Met andere woorden: kan voor een dergelijk gebied een beheersverordening worden vastgesteld? Deze vraag geldt temeer daar de gemeenten in het verleden over het algemeen geen prioriteit hebben gegeven aan het opstellen van bestemmingsplannen voor het buitengebied vanwege de kosten die dit met zich meebrengt. Het ligt voor de hand te veronderstellen dat gemeenten waar mogelijk graag van de beheersverordening gebruik zullen maken: een korte procedure, geen zienswijzen, geen bedenkingen et cetera. De gemeenteraad beslist en dat is het dan. Ideaal voor een gemeente, maar voor een burger die iets wil bijzonder problematisch. Kan de minister aangeven hoe het begrip "ruimtelijke ontwikkeling" ingevuld moet worden? Deze vraag geldt temeer daar de memorie van antwoord op dit punt voor nog meer onduidelijkheid zorgt. Op de ene pagina wordt namelijk opgemerkt dat een beheersverordening kan worden ingesteld voor een gebied waar geen dynamische ruimtelijke ontwikkeling wordt voorzien. Op de andere pagina is sprake van een beheersverordening voor een gebied waar geen ruimtelijke ontwikkeling wordt voorzien. Tussen het een en het ander is nogal wat ruimte.

Een volgende vraag bij de beheersverordening is de term "beheer overeenkomstig bestaand gebruik". Graag horen wij van de minister hoe deze term moet worden geïnterpreteerd. Brengt de term "bestaand gebruik" met zich mee: eerst inventariseren en vervolgens bevriezen? Zijn functieveranderingen nog inpasbaar, bijvoorbeeld verandering van woningen in winkels of omgekeerd? Kan binnen het kader van een beheersverordening nog een zekere mate van ontwikkeling van het gebied worden toegestaan door middel van ontheffingen of moet op het moment waarop een verandering plaats moet vinden een bestemmingsplan worden opgesteld en is daarmee de beheersverordening niet langer het juiste instrument?

Mevrouw de voorzitter. Een aantal vragen bij deze verordening vraagt naar onze mening om een nadere uitwerking. Is de minister voornemens deze uitwerking nader te regelen bij AMvB? Ons lijkt het van het grootste belang dat duidelijkheid wordt geschapen en dat wij weten hoe deze verordening kan worden gehanteerd of moet worden gehanteerd.

Zoals eerder gezegd zal met de invoeringswet een aantal zaken nader worden gezien of gecorrigeerd. Een ander belangrijk punt daarbij is de uitwerking van hoofdstuk 5, de Intergemeentelijke samenwerking in stedelijke gebieden. Hoewel het principiële debat over dit onderwerp bij de invoeringswet zal plaatsvinden, wil de CDA-fractie toch een enkele opmerking maken, ook naar aanleiding van de discussienota van minister Remkes "Maatwerk in het middenbestuur". Minister Remkes merkt in dit document op dat door de overdracht van nieuwe taken de WGR-plusregio's nog verder worden

Van Dalen-Schiphorst

verzwaard en dat deze regio's wel eens te zwaar kunnen worden voor een hulpstructuur. Verderop in de notitie wordt opgemerkt dat de niet-randstedelijke provincies per saldo een adequaat middenbestuur vormen. Ook daar kunnen de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden op termijn te zwaar worden. Dat geldt wellicht op termijn ook voor de WGR-plusregio's. Gemeentelijke herindeling en opschaling van bepaalde taken en bevoegdheden vormen dan alternatieve oplossingen waarover nu al moet worden nagedacht, aldus minister Remkes.

Leidt dit tot de conclusie dat in provincies waar herindelingen hebben plaatsgevonden de WGR-plusregio's op termijn geen passende hulpstructuur meer zijn? Wat zijn de gevolgen hiervan voor de invulling van hoofdstuk 5? Met andere woorden: loopt alles samen op of moet het een wachten op het ander?

Mevrouw de voorzitter. Ten slotte heb ik een vraag over het interbestuurlijke toezicht. De commissie-Oosting licht onder andere de nieuwe Wet ruimtelijke ordening door op dit onderwerp. Kan dit tot gevolg hebben dat de Wro nog verder moet worden aangepast? Of zal het onderzoek daar niet toe leiden? Wij wachten het antwoord van de minister graag af.

□

De heer **Van der Lans** (GroenLinks): Mevrouw de voorzitter. Laat ik allereerst deze minister welkom heten. Het is een onverwachte comeback, en ik heb daar hoge verwachtingen van. Ik ben altijd een bewonderaar geweest van de gedrevenheid en humor van de burger Winsemius. Volgens mij staat hij als politicus in de geschiedenisboeken als de meest populaire minister van milieu ooit. Hij is nog net niet doorgedrongen tot de canon. Je zou het dus bijna jammer vinden dat dit kabinet alleen nog maar lopende zaken afhandelt, want het milieubeleid kan, zoals deze minister in zijn vorige leven meermalen heeft aangegeven, wel wat meer gedrevenheid gebruiken.

Maar goed, wij spreken vandaag niet over het milieu maar over de ruimtelijke ordening en ik kan het natuurlijk niet laten om nog even aan te haken bij een andere uitspraak van de heer Winsemius, een uitspraak waaraan na zijn benoeming als minister in diverse kranten werd gerefereerd. Hij zei namelijk dat hij als "de dood is voor de nieuwe Nota Ruimte." En vervolgt met: "De gemeenten krijgen meer mogelijkheden, maar zonder onwaardig te zijn, ik zou als minister niet zoveel blind vertrouwen hebben in die gemeenten."

Voorzitter. Dat ging over de Nota Ruimte, maar het raakt natuurlijk ook aan de nieuwe Wet ruimtelijke ordening, omdat die nu eenmaal het instrumentarium aanreikt waarmee de intenties van de Nota Ruimte en vooral de ontwikkelingsplanologische gedachte erachter, gestalte moeten krijgen. Dat is inderdaad gebaseerd op een grote mate van vertrouwen in gemeenten. Je hoeft echter maar in Nederland rond te lopen om te kunnen zien tot wat welke wildgroei en verrommeling, bijvoorbeeld in de sfeer van bedrijventerreinen, dat heeft geleid. Het is de vraag of deze Wet ruimtelijke ordening voldoende tegendruk levert. Simpel gezegd: codificeert deze wet de toenemende verrommeling van Nederland of biedt deze wet juist een mogelijkheid om daaraan een halt toe te roepen? Ik zou het op prijs stellen als de minister daar nog eens over wil reflecteren, want mijn

fractie heeft juist op dit punt grote aarzelingen bij de voor ons liggende wet.

Voorzitter. Er zijn grosso modo twee manieren om de ruimtelijke ordening in aanmerking te nemen. Je kunt die bezien vanuit een wat technocratische invalshoek en dan praat je vooral over procedures, over planvorming, normstelling en beleid en dan spreek je feitelijk vooral over spelregels. Je kunt ook de ruimtelijke ordening bezien op een meer inhoudelijk-politieke wijze en dan gaan het over belangen, over keuzen, over kwaliteit en in dat geval gaat het niet alleen over de neutrale spelregels, maar vooral over scheidsrechters. Als wij nu terugblikken op de wetsgeschiedenis is mijn fractie geneigd te concluderen dat het RO-debat meer en meer de kant van de technocratische ordening op is getrokken. Dan komen er inderdaad termen bovendien als het opschonen van de lappendeken, het versnellen van procedures en het vergroten van de daadkracht en besluitvaardigheid om de ruimtelijkeordeningspraktijk te dynamiseren. Alsof het inderdaad een vrolijk gezelschapspel is dat alleen wat sneller tot een eind moet worden gebracht.

In werkelijkheid is de ruimtelijkeordeningspraktijk – en volgens mij verwees de heer Winsemius daarnaar met zijn uitspraak over het blinde vertrouwen in gemeenten – echter een conflictueus proces, waarin tegengestelde belangen elkaar treffen en waar de spelregels erop moeten toezien dat de afweging van deze belangen zorgvuldig geschiedt en dat waar dat niet gebeurt, kan worden gecorrigeerd. Wie vanuit deze optiek de ruimtelijke ordening beziet, plaatst als vanzelf de discussie over de inhoud, over het beleid en over de politieke keuzen centraal. Dan gaat het dus om ruimte maken voor afwegingen, voor politiek debat, voor politisering bij besluitvorming bij ruimtegebruik, om maar eens een ouderwetse term te gebruiken. Vandaaruit zal men dan heldere lijnen kunnen trekken richting de uitvoeringspraktijk. Ik zou zeggen: dat is wat in Nederland nodig is, gezien de enorme druk op de ruimtelijke ordening en gegevens de schaarste die dit terrein domineert. Dan gaat het vooral om het optimaliseren van de keuze. Maar dat is niet de benadering waar men in deze wetsgeschiedenis voor heeft gekozen. Men is precies de tegenovergestelde richting in gaan denken. Zo wordt er een systematisch onderscheid gemaakt tussen beleid aan de ene kant, en dan gaat het vooral over de structuurvisies, en de uitvoering aan de andere kant. De kant van het beleid wordt eigenlijk zo veel mogelijk uit het politieke gedoe getrokken, het is abstract, vorm- en procedurevrij, de burger heeft er minder over te zeggen, dat is feitelijk het minst geregeld. Aan de andere kant is er de uitvoeringskant, de concrete bestemmingsplannen, waar alle procedures op gericht zijn.

Je zou aldus de hele operatie vernieuwing Wro kunnen zien als een verschuiving van het gewicht van de voorkant naar de achterkant van de ruimtelijkeordenings-systematiek. De PKB was bijvoorbeeld een wet, met alle daarbij horende vormen van debat, besluitvorming en rechtspraak, een structuurvisie is dat niet, het is regel- en procedurevrij en ontbeert dus al snel politieke legitimatie. Het gevaar is verre van denkbeeldig dat de structuurvisies steeds abstracter en apolitieker worden en dat de oversteek naar de uitvoering wordt gemaakt via de projectbesluiten en projectprocedures die – in tegenstelling tot de oorspronkelijke opzet van de fundamentele herziening – nu op alle bestuurlijke niveaus hun weg hebben gevonden. Daarmee tendert de systematiek

naar incidentalisme en ad-hoc oplossingen, terwijl de toenemende druk op de schaarse ruimte van dit land juist vraagt om een politisering van de planvorming, van de keuzes.

De keuze om het beroep alleen open te stellen voor belanghebbenden is vanuit een technocratische optiek begrijpelijk, maar vanuit het idee dat wij allen belanghebbenden zijn bij de ruimtelijke inrichting natuurlijk een vorm van depolitisering; alleen engere belangen mogen spreken. Dat past allemaal in het tijdsbeeld, maar – tegen de achtergrond van de problemen met betrekking tot het ruimtegebruik in dit land – is het een ontwikkeling in de verkeerde richting. Precies op dat punt zit ook de grootste aarzeling van mijn fractie, en ik zou het op prijs stellen als de minister alsnog een poging onderneemt om mijn fractie in dit opzicht gerust te stellen.

Misschien is het goed om ter gedachtebepaling een voorbeeld te noemen. Wij hebben een tijd gehad dat de centrale overheid via ruimtelijkeordeningsbeslissingen de mobiliteit probeerde te sturen, denk bijvoorbeeld aan het ABC-beleid, waar heel veel kritiek op was, maar dat ons bijvoorbeeld toch ook het prachtige, innovatieve Interpolisgebouw bij het Tilburgse station heeft opgeleverd, dat anders ergens bij de snelweg tussen Breda en Tilburg zou zijn opgetrokken. Zo zou je ook restrictief beleid kunnen bedenken over de zogenaamde weidewinkels. Mijn stelling is nu dat deze Wro eigenlijk het definitieve afscheid is van dit type sturingsinstrumenten. Een coördinerende regierol van de minister is toch wat anders dan een sturende voortrekkersrol. Precies om die reden hebben wij in de schriftelijke voorbereiding allerlei casuïstiek gepresenteerd, met als vraag hoe dat uitwerkt, en dan volgt in bijna alle gevallen een verwijzing naar structuurvisies op basis waarvan dan gecorrigeerd zou kunnen worden, maar op een of andere manier klinkt dat allerminst overtuigend. Ik sluit mij wat dat betreft aan bij de opmerkingen van mevrouw Meindertsma over een meldpunt.

Er vallen heel veel specifieke opmerkingen te maken over de Wro. De opmerkingen die zijn gemaakt over de beheersverordening zijn mij uit het hart gegrepen. Wel zie ik de minister graag ingaan op de rol van de provincies. Zijn zij de scheidsrechters die de ruimteverslindende gemeenten in toom moeten houden? Of laten wij dat aan elke provincie zelf over? Wat verwacht de regering eigenlijk van hun rol, en meent ze dat het corrigerende vermogen van de provincie toereikend is?

Ik wil echter niet al te veel op details inzoomen, dat is in de behandeling van de Wro denk ik meer dan afdoende gebeurd. Het lijkt mij wel relevant om de vraag op te werpen, wat er nu precies overgebleven is van het voornemen om de Wro fundamenteel te herzien. Wat is er eigenlijk fundamenteel anders aan deze wet? Wat mijn fractie ernstig heeft teleurgesteld, is dat de regering er niet in geslaagd is om het in een omvattend pakket aan te bieden. Dat was al de ergernis toen wij in deze Kamer een paar jaar geleden de rijksprojectenprocedure behandelden. Toen vroegen wij al of dat niets iets is wat je in het grote geheel van een fundamentele herziening van de WRO moet zien. Nee, zei mevrouw Dekker toen, het is nú nodig, het moet nú gebeuren. Ze wilde niet zeggen welke projecten ze voor ogen had en voor zover mij bekend is de regeling tot nu toe niet gebruikt, maar het kon niet wachten. Dat is niet bepaald de houding van een wetgever die een omvattend geheel wil presenteren, maar vooral een wetgever die eerst zijn eigen instrumen-

ten veilig wil stellen. Het is ook een wetgever die de hete aardappel voor zich uit schuift. Wat cruciale elementen voor de ruimtelijke ordening in Nederland, te weten de grondexploitatie en de ruimtelijkeordeningsbevoegdheden van de zogenaamde kaderwetgebieden in Nederland, zijn eruit gelicht en mogen wij apart later behandelen. Dan praat ik nog niet eens over de invoeringswet. Bij de gezondheidszorgdossiers hebben wij afgesproken dat wij geen wet zouden moeten behandelen als wij nog niet weten wat er in de invoeringswet staat. Kennelijk geldt die afspraak niet voor deze wet. Wij zouden deze wet eigenlijk niet nu hier moeten behandelen, als wij niet weten wat er in de invoeringswet staat. Dat is toch een heel vreemde figuur. Het heeft iets van: laten wij eerst het makkelijke regelen, dan doen wij later wel het moeilijke, terwijl de filosofie zou moeten zijn dat het makkelijke niet werkt als het voor het moeilijke geen oplossing biedt. Het innemen van grondposities is voor wat er in onze ruimtelijke ordening gebeurt zo cruciaal, zo bepalend, zowel in de achterkamers, als in de planvorming als in de uitvoering, dat je de wettelijke omgang daarmee zou moeten kunnen afwegen in het geheel van de wetgeving. Nu wordt dat eruit gehaald en dan wordt het een apart hoofdstukje, terwijl wij het als integraal onderdeel zouden moeten kunnen zien en beoordelen. En hetzelfde geldt voor de kaderwetgebieden: het gaat om drukbevolkte gebieden waarin regionale ruimtelijke ordening van vitaal belang is.

Zeven jaar geleden hield ik op deze plek mijn maidenspeech over de wijziging van artikel 19 in het gemeentelijk projectbesluit, waarmee een einde kwam aan de zogeheten "Grote Leugen". Die hield in dat de gemeente wel zei dat ze na het beroep op artikel 19 het bestemmingsplan zou aanpassen, maar dat in feite nooit deed. Mijn fractie had grote bezwaren tegen deze ad-hocplanologie en weinig vertrouwen in de nieuwe oplossing, maar minister Pronk kwam toen voor mij als nieuwbakken politicus onverwacht met de mededeling dat hij met onze bezwaren meeleeftte en dat dat een van de redenen was dat hij van plan was de WRO fundamenteel te gaan herzien om de hele systematiek eens tegen het licht te houden. Geïmponeerd door zoveel ruimhartigheid stemde mijn fractie toen voor de wijziging van artikel 19, wat mij nog zeker een jaar de hoon van mijn collega's aan de overkant heeft opgeleverd. Inmiddels zijn wij zeven jaar verder en wordt er nu een Wro voorgesteld die op alle bestuurlijke niveaus een projectplanprocedure kent en waarvan je je ernstig kunt afvragen of met dit instrumentarium de verrommeling van het landschap tot staan kan worden gebracht. Maar misschien kan deze nieuwe minister mij, net zoals zijn collega Pronk zeven jaar geleden, van het tegendeel overtuigen.

□

Mevrouw **Bierman-Beukema toe Water** (VVD): Voorzitter. In 1999 deed minister Pronk de Tweede Kamer de toezegging met een nieuwe Wet ruimtelijke ordening te zullen komen. Dat was hoog nodig. Daarbij werd een vervolg gegeven aan het gedachtegoed van de WRR, zoals verwoord in het rapport "Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek van Nederland" uit 1998. Dat rapport is indertijd bijzonder goed ontvangen. Het ging uit van een heldere taakverdeling tussen bestuurslagen, en van een

Bierman-Beukema toe Water

koppeling tussen bestemmen en realiseren. Met name de rol van de rijksoverheid werd ingeperkt.

Inmiddels zijn wij zeven jaar verder en verstaan wij ons met de vierde minister van VROM over het vóórliggend wetsvoorstel. Graag sluit ik mij aan bij de woorden van waardering voor de inzet van oud-minister Dekker voor deze zaak. Er is in al die tijd al veel over gezegd en geschreven. Namens de VVD-fractie wil ik stil staan bij de volgende aspecten. Is de taakverdeling tussen verschillende overheden helder en functioneel? Ontstaat er een wenselijk evenwicht tussen toelatings- en ontwikkelingsplanologie? Neemt naar verwachting de stroperigheid af en de snelheid toe? Ik wil stilstaan bij de positie van de WGR-plusregio, de positie van de burger/belanghebbende bij projectbesluiten en tot slot de vraag of het allemaal gaat werken en hoe de overgangsperiode eruit zal zien.

De taakverdeling lijkt helder; iedere bestuurslaag acteert op eigen niveau en is verantwoordelijk voor een goede ruimtelijke kwaliteit op respectievelijk nationaal, provinciaal, regionaal en gemeentelijk niveau. De planhiërarchie vervalt. Het bestemmingsplan is het centrale normstellende document voor de ruimtelijke ordening. Tot zover is alles helder. Waar het nationaal en provinciaal belang begint en eindigt, blijft vooralsnog niet erg duidelijk. In de memorie van antwoord wordt gesuggereerd dat de begrippen "nationaal belang" en "provinciaal belang" voldoende duidelijk zijn voor de uitoefening van de desbetreffende bevoegdheden en wordt verwezen naar de huidige WRO, die ook open bevoegdheidsafbakeningen kent. Dat mag zo zijn, maar met name de provincie zal haar werkzaamheden drastisch moeten bijstellen en dan is een duidelijke afbakening essentieel. Waar die ontbreekt zal de rechter de norm gaandeweg gaan invullen, wanneer gemeenten een rechterlijk oordeel vragen over de juiste toepassing van de bevoegdheid tot het geven van een aanwijzing, indien naar hun oordeel geen sprake is van een provinciaal of nationaal belang. Ik doe dus nog een poging; zouden wij kunnen stellen dat de provinciale ruimtelijke bemoeienis zich in principe beperkt tot het buitengebied, tot omvangrijke nieuwe bouwlocaties, industriegebieden en infrastructuur en zich niet uitstrekt over de bestaande bebouwde kom? Zijn daar uitzonderingen op? Zo ja, waar moeten wij dan aan denken? Graag een reactie. Het is belangrijk om dat scherp te stellen, omdat tot op de dag van vandaag provinciale ambtenaren zich bemoeien met postzegelplannetjes in de bebouwde kom. Die aandacht verdwijnt niet vanzelf. Rijk én provincie zullen de slag moeten maken naar een sterk proactieve werkwijze, maar tegelijkertijd hun werkveld drastisch beperken.

Met betrekking tot het begrip "nationaal belang" meldt de memorie van antwoord dat in de moderne rechtsstaat de maatschappelijke belangen in eerste instantie op het meest nabije niveau worden behartigd, totdat is vastgesteld dat een adequate belangenbehartiging op dat schaalniveau niet langer verantwoord is. Die redenatie is nog wel te volgen, maar allocatie wordt in de praktijk bemoeilijkt doordat verschillende maatschappelijke belangen, die soms op verschillende niveaus spelen, gelijktijdig en concurrerend om een oplossing kunnen vragen; werkgelegenheid en ruimtelijke kwaliteit, om maar iets te noemen.

Dan de vraag of er sprake is van evenwicht. Nederland is niet vol, maar wij hebben weinig ruimte en met die

ruimte moeten wij zorgvuldig omgaan. Valt te verwachten dat wij met dit wetsvoorstel, in samenhang met de Nota Ruimte, een redelijk evenwicht tussen toelatingsplanologie en ontwikkelingsplanologie zullen bereiken? Ik zou daar graag de minister over horen. Gunstig voor ontwikkelingsplanologie is de versnelling van procedures en de mogelijkheid om, ook van bovenaf, in te grijpen met een aanwijzing en/of een projectbesluit. Gunstig is ook in dat verband dat een projectbesluit geen basis behoeft te hebben in een structuurvisie en dus ook niet afhankelijk is van aanpassing van diezelfde visie. In het voordeel van de toelatingsplanologie zal vermoedelijk werken het feit dat er voor het hele gemeentelijk grondgebied actuele bestemmingsplannen en/of beheersverordeningen moeten komen. En dat kán ontwikkelingskansen bieden, maar in het bestemmingsplan ligt bij uitstek ook de rechtsbescherming verankerd.

Hoe zit het met de stroperigheid? Een van de doelen van het wetsvoorstel is het vergroten van de besluitvaardigheid. Het totale besluitvormingsproces op het gebied van ruimtelijke ordening zal veel sneller kunnen verlopen. De hiërarchie van rijksnota, streekplan en bestemmingsplan vervalt. Dat betekent dat het bestemmingsplan in procedure genomen kan worden en dat niet, zoals nu, gewacht behoeft te worden op wijziging van het streekplan. Mét het vervallen van de provinciale goedkeuring betekent dat op papier forse tijdswinst. De bestemmingsplanprocedure zou binnen een halfjaar afgerond moeten kunnen worden. Of dat feitelijk ook gebeurt, is nog maar zeer de vraag. Een deel van de termijnen is niet afdwingbaar en veel zal afhangen van de gemeentelijke ambtelijke capaciteit. Ook de harmonisatie van procedures, die gestalte krijgt bij toepassing van de coördinatieregeling, kan tijdswinst opleveren.

Er is voor gekozen de taken en bevoegdheden van plusregio's op het gebied van de ruimtelijke ordening te regelen in de invoeringswet Wro. Bij de behandeling van de wijzigingswet WGR-plus is min of meer duidelijk gemaakt wat het kabinet daarbij voor ogen stond. Onder het beding van een integrale visie op het middenbestuur van de minister van BZK moeten wij, nu eenmaal gekozen is voor de systematiek van de plusregio's, roeien met de riemen die wij hebben. Mijn fractie is daarom vooralsnog van mening dat de bestuursorganen van een WGR-plusregio toereikende bevoegdheden moeten hebben om regionale vraagstukken doeltreffend aan te pakken en op te lossen. Naast de bevoegdheid ter zake van planontwikkeling, verstaat mijn fractie daar ook nadrukkelijk een adequate uitvoeringsmacht onder. In het besef dat een en ander opnieuw bij de behandeling van de invoeringswet aan de orde kan komen, wil ik reeds nu een aantal knelpunten uit de regiopraktijk naar voren brengen.

De regio heeft een hoofdplanstructuur vastgelegd in structuurplannen. De bestemmingsplannen moeten door de gemeenten gemaakt worden. Voor de snelheid waarmee dat wel of niet gebeurt, is de regio geheel afhankelijk van de politieke daadkracht en ambtelijke capaciteit bij gemeenten. De regio kan gemeenten ook niet dwingen tot het doen van grondaankopen of uitgaven. Het ontstaan van plantekorten kan de regio op die manier nauwelijks beïnvloeden, maar zij moet wel de tekorten uit aan haar toegewezen rijksmiddelen opvangen. Ik kan zo doorgaan. Ik vraag de bijzondere aandacht van de minister voor dit onderwerp bij de behandeling van de invoeringswet.

Bierman-Beukema toe Water

Mijn fractie heeft in het voorlopig verslag haar zorgen geuit over de positie van een belanghebbende bij een projectbesluit, wanneer die pas op het moment dat het bestemmingsplan wordt aangepast, bijvoorbeeld vier jaar later, zich daartegen kan verzetten. Op dat moment kan het project immers al geheel of gedeeltelijk gerealiseerd zijn. In de memorie van antwoord wordt daarop gesteld dat ook bij een projectbesluit conform de bestemmingsplanprocedure eenieder de mogelijkheid heeft om zienswijzen naar voren te brengen. Nu ging het mijn fractie in dit geval, hoe waardevol inspraak ook mag zijn, om de mogelijkheid van beroep, om éénmalige adequate rechtsbescherming, vóórdat met de uitvoering van het besluit is begonnen. Graag uitsluitel daarover.

Gaat het allemaal werken? Mijn fractie kan zich niet aan de indruk onttrekken dat de vraag of de nieuwe Wro gaat werken zoals bedoeld, in hoge mate zal afhangen van het feitelijk gedrag van provincies. De voorbeeldverordening van het IPO, waarin gekozen is voor een systematiek van algemene verboden, gekoppeld aan ontheffingsbevoegdheden voor GS, vindt mijn fractie onthutsend defensief en in strijd met de grote lijn van dit wetsvoorstel. Het mag zo zijn dat het voorstel dit niet expliciet verbiedt, maar de keuze voor een ruim geformuleerd verbodsstelsel met de mogelijkheid van ontheffing, brengt ons verontrustend dicht bij de bestaande situatie van provinciale goedkeuringen. Rijk en provincies kunnen in de nieuwe situatie aanwijzingen gaan geven, maar dat konden zij altijd al. In de Nederlandse bestuurlijke verhoudingen wordt dat als onprettig ervaren. Gaat dat nu anders worden? Dat valt nog maar te bezien.

Dan de overgangsaspecten. Het is de bedoeling dat de nieuwe Wro, de invoeringswet Wro en overigens ook het Besluit ruimtelijke ordening gelijktijdig in werking treden, aldus de memorie van antwoord. Naar de inhoud van een en ander moeten wij gissen. Op de vraag van mijn fractie naar de overgangstermijnen die gemeenten gegund zouden worden om hun bestemmingsplannen op orde te krijgen, luidde het antwoord "een redelijke termijn". Over kluit in het riet gesproken... Ook de vraag van de VVD-fractie of een bestemmingsplan actueel kan zijn zolang geen tien jaar is verstreken sinds de laatste wijziging, werd onbevredigend beantwoord. Voor het geval de vraag niet begrepen is, doe ik nog een poging: Een bestemmingsplan dat is vastgesteld in 2010 is in beginsel actueel tot 2020. Vervolgens kan het verlengd worden met tien jaar, of opnieuw worden vastgesteld. Nu wordt ons hypothetische bestemmingsplan in 2014 gewijzigd. Blijft het dan actueel tot 2024? Met andere woorden gaat de teller van tien jaar steeds opnieuw lopen na elke wijziging? Graag alsnog een duidelijk antwoord.

Anders dan de memorie van antwoord suggereert, vreest mijn fractie dat het een enorme klus zal zijn voor veel gemeenten om voor het gehele grondgebied te voorzien in actuele bestemmingsplannen en/of beheersverordeningen, om nog maar niet te spreken over de verplichte digitalisering van alle plannen. Wanneer in de tussentijd de provinciale goedkeuring vervalt en ook de doorwerking van streekplannen vervalt, die dan de status van structuurvisie hebben gekregen, ontstaat er een groot reguleringssgat. Ongetwijfeld heeft de minister daar een oplossing voor gevonden. Wij wachten met belangstelling zijn antwoorden af.

□

Mevrouw **Slagter-Roukema** (SP): Voorzitter. Vanuit de lucht is ons land mooi groen, maar als je dichterbij komt, zie je hoeveel grond al is bebouwd. Dat is niet erg, voor zover dat het gevolg is van doordacht en verantwoord beleid en er voldoende open landschap en natuur overblijven. Landschap en natuur worden echter te gemakkelijk opgeofferd aan commerciële kortetermijnbelangen. Dat is een citaat uit hoofdstuk 7 van ons verkiezingsprogramma "Een beter Nederland voor hetzelfde geld". Het is voor mij uitgangspunt geweest voor mijn bijdrage.

Het voorliggende wetsvoorstel is in mei 2003 ingediend bij de Tweede Kamer. De parlementaire behandeling is nu al ruim drie jaar aan de gang en het wordt zo langzamerhand tijd dat wij tot een afronding komen. Na het geïntegreerde beleidsdebat over de ruimtelijke ordening twee jaar geleden en het debat over de Nota Ruimte begin dit jaar is nu de Wro 2 aan de beurt. Ik hoop ook vandaag op een discussie op basis van inhoudelijke en rationele argumenten. De ruimte behoort ons allemaal toe en het behoud en beheer ervan kunnen niet zorgvuldig genoeg gebeuren.

Wij voeren het debat vandaag met een ter zake deskundig minister. Dat stellen wij op prijs, maar ik vind het toch jammer dat mevrouw Dekker hier vandaag niet staat, want ik had haar graag willen complimenteren met de uitgebreidheid van haar beantwoording op onze vragen in de memorie van antwoord. Overigens is mevrouw Dekker wel aanwezig. Ambtenaren blijven gelukkig. Dat scheelt al weer. Zij worden ook bedankt voor de uitvoerige beantwoording. Onze vragen zijn zeer serieus genomen. Hierdoor is het mogelijk om een beter beeld te vormen over de werking van de wet zoals die wordt beoogd.

Overigens waren er wel 57 bladzijden nodig om al onze vragen te beantwoorden. Dat ondersteunt het idee dat deze wet in ieder geval niet eenvoudiger is dan de oude wet, wat wel de bedoeling was. Haar antwoorden roepen trouwens ook weer vragen aan hem op. Ik wil daarom vandaag stilstaan bij een aantal aspecten dat in mijn ogen nog nader commentaar behoeft. Achtereenvolgens zal het bij de ruimtelijke ordening gaan over de onderlinge relatie Rijk, provincie en gemeenten, zowel bij de voorbereiding, de uitvoering als het toezicht. Ook wil ik het hebben over de dreigende of vermeende juridisering, over de plaats waar kwaliteitseisen moeten worden opgenomen en over de burgerparticipatie.

De oude Wet op de Ruimtelijke Ordening stamt uit 1965 en werd een lappendeken genoemd. Het wetsvoorstel dat wij vandaag bespreken zorgt voor vereenvoudiging van de procedures bij ruimtelijke plannen en voor een beter toezicht. De wet moet de besluitvorming effectiever maken door een betere onderlinge afstemming tussen Rijk, provincie en gemeenten, van taken en verantwoordelijkheden.

Daar zijn best wel kanttekeningen bij te plaatsen. De minister vermeldt in de memorie van antwoord dat zij uitgaat van een harmonie tussen de verschillende bestuurslagen en dat zij verwacht dat deze er in geval er toch conflicten zijn door overleg wel uit zullen komen. Misschien ben ik wel wat minder gelovig dan mevrouw Dekker, want er spreekt een groot geloof uit haar stelling. Ik ben trouwens benieuwd naar het geloof van deze minister. Ik kan toch zo een aantal situaties bedenken

Slagter-Roukema

waarin de verschillende lagen elkaar kunnen gijzelen en daar hoeft u niet eens een heel erg dirty mind voor te hebben.

Structuurvisies vormen de basis waarin de belangen van overheden, ontwikkelaars en maatschappelijke organisaties bij elkaar worden gebracht. Zij hebben daarom een zware politiek-bestuurlijke bindende werking. Als structuurvisies van verschillende lagen met elkaar in strijd zijn, geeft dat een maatschappelijke onduidelijkheid die niet gewenst is. Formeel heeft dat volgens de minister geen gevolgen, zo schrijft zij op bladzijde 21 van de memorie van antwoord, omdat de visie alleen bindend is voor het bestuursorgaan dat de visie heeft vastgesteld. Problemen ontstaan pas als de visie door een projectplan, een bestemmingsplan of anderszins wordt geconcretiseerd.

Als er in bestuurlijk en politiek overleg geen overeenstemming kan worden bereikt, kan een hoger orgaan de impasse doorbreken met inzet van bevoegdheden op basis van de nieuwe Wro. Graag hoor ik een toelichting van de minister. Hoe ziet hij de verschillende interventie- en toezichtmogelijkheden? Het zijn vragen die ook door het IPO en de VNG zijn gesteld als vervolg op het rapport van de commissie-Alders "Interbestuurlijk toezicht herijkt" en de instelling van de commissie-Oosting. Is de minister het eens met het uitgangspunt dat het toezicht wordt uitgeoefend door het naast hogere bestuursorgaan, ook als dat betekent dat het begrip subsidiariteit, legitimatie op het laagste niveau, wordt doorkruist onder verwijzing naar algemeen, provinciaal of nationaal belang? Hoe gaat dit nu werken en aan welke voorwaarden moet een dergelijke interventie voldoen? Als de provincie is aangewezen als toezichthoudend orgaan, kan het Rijk dan niet alsnog om redenen van systeemverantwoordelijkheid toezicht op gemeenten uitoefenen? Mijn fractie zet vraagtekens bij deze stellingname van het IPO en verneemt graag van de minister hoe de doorlichting van de commissie-Oosting van de interbestuurlijke verhoudingen verloopt, temeer omdat prioriteit aan de voorliggende Wro gegeven zou worden.

Is de minister het overigens eens met de constatering dat de Nota Ruimte vooral het decentrale niveau ruimte biedt, terwijl de Wro die nu voorligt daar al weer deels van terug komt, juist door de hogere niveaus een aantal interventiemogelijkheden te bieden?

Deze discussie raakt overigens het uitgangspunt van de Nota Ruimte dat in het voorliggende wetsvoorstel wordt uitgewerkt: decentraal wat decentraal kan en centraal wat centraal moet. Er bestaat toch een spanning tussen de belangen van de burger en de maatschappij, die soms Europees groot is. Ik verwijs hierbij naar het onderzoek "Verkenningen van de ruimte 2006" van het Ruimtelijk Planbureau en naar de constatering dat het decentralisatiebeleid een aantal ongewenste effecten heeft. Het leidt tot bestuurlijke versnippering en weinig efficiënt ruimtegebruik. Het planbureau verwijst hierbij onder andere naar de wildgroei aan bedrijventerreinen.

De stelling van het Ruimtelijk Planbureau dat men het ruimtelijk beleid ook om sociale rechtvaardigheid, duurzaamheid en beleving moet laten draaien in plaats van de nadruk vooral te leggen op het vergroten van welvaart en dus op investeren in infrastructuur, zou ik graag door deze minister, bij uitstek deskundig op het gebied van duurzaamheid, commentariseerd zien. Ik ben van mening dat het belangrijk is om in plaats van steeds te benadrukken dat structuurvisies vorm- en

procedurevrij zijn, de verschillende bestuurslagen uit te nodigen hun visie juist op deze onderdelen – rechtvaardigheid, duurzaamheid en beleving – expliciet op te nemen. Offensief en ambitieus in plaats van defensief en afwachtend. Dat heeft als bijkomend voordeel dat het meer houvast zal bieden als bij de rechter een plan aan de visie wordt getoetst. Inkadering vooraf, om toetsing achteraf beter mogelijk te maken. Graag een reactie.

Over de juridisering van het ruimtelijk beleid is tijdens de discussie over de Nota Ruimte in januari al uitgebreid van gedachten gewisseld. Minister Dekker heeft er een brief over geschreven en er is een vakdebat over gehouden. Het gaat met name over de vrees dat de verschillende begrippen in de WRO te vaag omschreven zijn waardoor rechters deze inhoudelijk gaan invullen en zo taken van de politiek overnemen.

Een begrip dat vooral onduidelijkheid en verschil in interpretatie oproept, is "basiskwaliteit". De minister wijst daarop in haar brief van 9 juni. Daarin noemt zij het begrip "basiskwaliteit" een verzameling van opgaven die soms op gespannen voet met elkaar staan. Hoe vordert de ambtelijke werkgroep met de uitwerking van aandachtspunten en dilemma's? Komt zij eruit en komen er nog verbeteringsvoorstellen?

In de brief zegt de minister ook dat zij bij onbedoelde juridisering eventueel bereid is om de sturingsfilosofie nader uit te werken via bijvoorbeeld AMvB's. Dan wordt juridisering toch tegengegaan met een juridisch middel? In mijn vak – ik ben huisarts – wordt dat gezien als symptoombestrijding. Een therapie die inferieur is aan een strategie van preventie. Dit wekt toch op z'n minst de suggestie dat de sturingsfilosofie nog niet erg is uitgedacht en dat stemt mij dan weer droef. Maar wellicht kan de minister mij op dit punt door zijn beantwoording wat opvrolijken.

Juridisering zoals die onder de oude Wro bestond, wordt onder de nieuwe wet ook tegengegaan door het afschaffen van allerlei inspraakprocedures. Er wordt gezegd dat de Wro 2 de mogelijkheid voor de burger om inspraak te hebben, verkleint. Burgers hebben nog maar weinig mogelijkheden om aan de voorkant te reageren. Collega Meindertsmas wees daar ook al op. Wel kunnen zij, als zij tenminste als belanghebbenden worden erkend, evenals overigens ngo's en de inspecteur RO, een zienswijze inbrengen als aanvulling of aanpassing op een streek- of bestemmingsplan. Voor mijn fractie is onduidelijk hoe dat in de praktijk zal gaan werken, met name als zienswijzen worden ingediend die haaks op elkaar staan. Hoe wordt de hiërarchie bepaald en wie heeft de taak om dat te doen? En wat is hierin de rol van zelfbinding bij de structuurvisie en wie ziet daarop toe?

Vaak wordt ook de ontwikkel- en onderhandelingsfase buiten het publieke domein gehouden en vormt de vaststelling van het bestemmingsplan nog de formele bekrachtiging waarbij de burger weinig meer kan inbrengen door zijn informatieachterstand. Er bestaat spanning tussen vroegtijdige openbaarheid, burgerparticipatie, democratische controle en marktpositie; dat is niet anders. Ons inziens verdient transparantie in de vorm van een meldingsplicht voor pps-projecten de voorkeur. Wij steunen dus het pleidooi van de PvdA-fractie daarvoor. De burger heeft recht op die transparantie, die de overheid bovendien uit de onmogelijke positie van dubbele petten haalt. Enerzijds is de overheid immers hoeder van de rechten van burgers, anderzijds is

Slagter-Roukema

zij zelf mogelijk financieel betrokken en kwetsbaar bij deze projecten. Daarop krijg ik graag een reactie.

Laten wij nog even inzoomen op de beantwoording in de memorie van antwoord van de vraag van mijn fractie of een vigerend planfiguur als een PKB onder de Wro 2 moet worden opgevat als een structuurvisie. Op bladzijde 53 van de memorie van antwoord wordt gezegd dat dat inderdaad zo is en in de invoeringswet ook als zodanig zal worden benoemd. Ik ga er overigens van uit dat beide wetten gelijktijdig worden ingevoerd. Dat zou eigenlijk ook voor Grondexploitatie wet zo moeten zijn, maar wij horen dat straks graag van de minister. Op het eerste gezicht zijn de structuurvisie en de PKB inderdaad identiek, maar de democratische inbedding verschilt toch aanmerkelijk. In de oude situatie kenden wij inspraak vooraf bij de totstandkoming, in de nieuwe situatie alleen achteraf na de vaststelling. Wat betekent dat voor de discussie die wij over enige weken voeren over de PKB Ruimte voor de rivier? Ik denk zelf dat een structuurvisie, gelet op de mogelijkheid tot doorwerking en inspraak, toch wat anders is dan een PKB, die mogelijk meer te duiden is als een AMvB of een structuurplan. Graag hoor ik daarover de mening van de minister.

Tot slot, om het allemaal even praktisch toepasbaar en inzichtelijk te maken: tot wie moet een burger, een ngo of een gemeentelijke overheid zich richten als de regering in het kader van een NAVO-verplichting een raketbasis wil aanleggen op de Veluwe naast de ehs? Tot het ministerie van Defensie, omdat men tegen raketten is? Tot het ministerie van VROM, dat wellicht in een inpassingsplan, dat overigens zonder mogelijkheid tot inspraak tot stand is gekomen, de ruimtelijke afweging laat zien, omdat men het een aantasting vindt van de ruimtelijke kwaliteit? Of tot het ministerie van LNV, dat immers over de ehs gaat? Of maar tot alle drie omdat het echt niet kan? Of stappen wij alsnog toch maar uit de NAVO? Dat is echter meer een politieke discussie, die wij de komende maand nog wel zullen voeren. Ik zie uit naar de discussie met deze minister.

□

De heer **Van den Berg** (SGP): Voorzitter. Ik voer het woord namens de fracties van de SGP en de Christen-Unie. Ik wil mevrouw Dekker, die toen nog minister was, hartelijk dankzeggen voor de beantwoording van onze vragen. Ik wil ook alsnog onze waardering uitspreken voor haar inzet, ook op dit beleidsterrein. De nieuwe minister wil ik van harte welkom heten. Ik hoop op een goede, constructieve samenwerking, ook al is die misschien kort; dat weten wij echter niet.

Wij bespreken vandaag een voorstel dat de WRO fundamenteel herzielt. Ik proef in het voorliggende wetsvoorstel een uitdrukkelijk pogen om te komen tot een transparante afbakening van bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de diverse bestuursorganen, maar ook de intentie om te komen tot een versnelling en vereenvoudiging van ruimtelijke procedures. Dat is bepaald niet overbodig. Daarnaast sta ik positief ten opzichte van de keus om te komen tot een versterking van de positie van het bestemmingsplan.

Ik zei al dat dit een bepaald niet overbodig wetsvoorstel is. Het is een forse wijziging van de wet, die in zekere zin de Wet ruimtelijke ordening weer tot rust moet brengen. Het ruimtelijk planningsstelsel is immers al

langere tijd in beweging, hetgeen zich ook heeft vertaald in diverse, soms ingrijpende wijzigingen van de WRO in de afgelopen jaren. Het is dan ook niet zonder reden dat onder meer de Raad van State al meer dan eens heeft uitgesproken dat door deze opeenvolgende wijzigingen een lappendeken van planprocedures is ontstaan, waardoor het reeds gecompliceerde wettelijk ruimtelijke ordeningssysteem er bepaald niet eenvoudiger en zeker niet inzichtelijker op is geworden. Dat geldt voor burgers en bedrijven, maar ook voor bestuursorganen. Om die reden sta ik in beginsel positief ten opzichte van deze grondige herziening van de WRO. Daarmee wordt een doorzichtig en in bestuurlijk opzicht praktisch uitvoerbaar ruimtelijk beleid mogelijk gemaakt, waarmee tevens het benodigde instrumentarium ten behoeve van de uitvoering van de Nota Ruimte wordt aangereikt.

In het traject dat het wetsvoorstel heeft doorlopen, zijn naar onze mening gaandeweg al de nodige verbeteringen aangebracht. Ik noem het opstellen van structuurvisies, dat nu verplicht is voor alle overheidsniveaus. Juist het opstellen van structuurvisies is immers van groot belang voor een integrale strategische beleidsbenadering van ruimtelijke ordening, water en milieu. Die verplichting is overigens naar vorm en inhoud – en ook ten aanzien van de actualiseringfrequentie – volgens mij voldoende flexibel om te voorkomen dat een te zware administratieve last ontstaat. Is dat een correcte inschatting?

In meer algemene zin blijf ik overigens van mening dat dit wetgevingstraject ingezet had moeten worden met een zorgvuldige analyse van de tekortkomingen van de huidige WRO, waarvoor de nieuwe wet uitkomsten moet bieden. Dit geldt in het bijzonder voor de uitvoeringspraktijk bij gemeenten. Het gevoel dat wij nu soms bezig zijn geweest met het ontwikkelen van een nieuw systeem in plaats van met het bedenken van oplossingen voor concrete bestaande problemen is bij ons nog niet helemaal weggenomen. Had het onderhavige wetsvoorstel niet veel explicieter kunnen worden ingevuld vanuit de huidige beperkingen van de Wet ruimtelijke ordening op het gebied van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid?

Het wetsvoorstel impliceert volgens mij dat de rol van de provincies in het ruimtelijk beleid bepaald niet scherper of effectiever wordt. Waarom schrapt de minister een bij uitstek eenvoudig en effectief instrument van de provincie, namelijk het instrument van de onthouding van goedkeuring van bestemmingsplannen? Juist de goedkeuring door Gedeputeerde Staten heeft een belangrijke functie als het gaat om het afstemmen van de gemeentelijke plannen op elkaar en op het provinciaal beleid. De tijdswinst die met het schrappen van dit instrument geboekt wordt, weegt naar mijn mening niet op tegen de nadelen ervan.

De provincie kan, zoals gezegd, op grond van het wetsvoorstel wel algemene regels bij wijze van verordening ter zake stellen, maar het is zeer onduidelijk of dit voldoende adequaat zal zijn. Ruimtelijke ordening is immers ook maatwerk. Verdient het geen aanbeveling om in het wetsvoorstel toch nadere vormen van goedkeuringsrecht door de provincie op te nemen? Zal provinciaal beleid dat doorwerking behoeft en dat thans in het streekplan is neergelegd, zich wel gemakkelijk laten vertalen naar provinciale verordeningen? Daarover is niet iedereen optimistisch; ook wij zijn op dat punt niet optimistisch. Kan de minister eens ingaan op wat dit betekent voor de bestuurlijke verhoudingen tussen

Van den Berg

provincie en gemeenten als het gaat om de verwezenlijking van provinciale belangen?

Ik heb geconstateerd dat het wetsvoorstel rijkelijk voorziet in interventie-instrumenten ten behoeve van Rijk en provincie. Bij wijze van interventie kan een bestemmingsplan worden vastgesteld, kunnen algemeen verbindende voorschriften c.q. verordeningen ten aanzien van de inhoud van bestemmingsplannen worden vastgesteld en kunnen aanwijzingen met betrekking tot de vast te stellen bestemmingsplannen worden gegeven. Bovendien is voorzien in het instrument van "reactieve aanwijzingen". Bij ieder instrument kan ik mij van alles voorstellen; daar wil ik niets aan afdoen. Feit is wel dat hiermee een instrumentarium wordt geboden waarmee fors kan worden ingegrepen in het lokale ruimtelijke beleid. Is er serieus over nagedacht of er wel voldoende waarborgen zijn opgenomen om eventueel te ver doorgesloten regelzucht van Rijk en provincies te voorkomen? En dienen deze waarborgen dan ook geen weerslag in de wet te vinden? Waarom moeten wij eigenlijk al die interventie-instrumenten hebben? Waarom zetten wij niet sterker in of gaan wij niet terug naar de eenvoudiger vormen van goedkeuring? Het is nu allemaal wel erg ingewikkeld geworden. En dat was nu net niet de bedoeling van deze operatie.

Bovendien vraag ik mij af of het niet enigszins overdreven is om provincies zowel een algemene verordeningsoverbevoegdheid als een bevoegdheid tot het geven van reactieve aanwijzingen te geven. Beide zijn immers gericht op het keren van in de ogen van de provincie onwelgevallige onderdelen van het bestemmingsplan. Is het dan niet logischer om hiertussen een keuze te maken? Of, in plaats van het instrument van de provinciale verordeningen, het aloude streekplan terug te halen? Niet ten onrechte werd enige tijd geleden in Bouwrecht opgemerkt dat "hoewel de verschillende maten van binding van verschillende streekplanonderdelen ook wel verwarrend kunnen worden genoemd, moet worden geconstateerd dat de huidige streekplannen juist met hun verschillende hardheidsgraden voldoen aan de behoefte om de prioritering van verschillende provinciale beleidsdoelstellingen in één document tot uitdrukking te brengen." Wat is de reflectie van de minister?

In het kader van de sturingsfilosofie lokaal wat kan, provinciaal/centraal wat moet, dienen het Rijk en de provincie zich rekenschap te geven van wat rijksbelang of provinciaal belang inhoudt. Om welke onderwerpen gaat het dan? De resterende onderwerpen zijn in beginsel dus lokale belangen. De wetgever geeft het onderscheid echter niet aan; dit moet door de overheden zelf worden bepaald. Vraag is: hoe bepaal je nu als provincie jouw belangen en de begrenzing daarvan met het oog op wat je wilt regelen in een structuurvisie? Kan worden gesteld dat wat de provincie opneemt in haar bestaande streekplan of structuurvisie automatisch het provinciale belang vertegenwoordigt of is dat te gemakkelijk?

Water behoort een belangrijk ordenend principe te zijn voor de ruimtelijke ontwikkeling. In dit licht vraag ik waarom het wetsvoorstel geen waarborgen biedt met betrekking tot de inbreng van de watersysteembeheerder bij de totstandkoming van de structuurvisies. Ook een informatieverplichting over het voornemen tot vaststelling van ruimtelijke plannen ontbreekt in het wetsvoorstel. Is dit niet te mager, gelet op de belangrijke rol die

water binnen het ruimtelijk ordeningsstelsel dient te hebben?

Naar mijn mening – teneinde de watersystemen in hun gebied op orde te hebben en te houden – moeten waterschappen als watersysteembeheerder een actieve rol in de diverse planprocessen van de medeoverheden kunnen spelen en in een vroegtijdig stadium actief betrokken zijn bij de ontwikkeling van ruimtelijke plannen van Rijk, provincie en gemeente, die in belangrijke mate invloed kunnen hebben op of afhankelijk zijn van het aanwezige watersysteem. Ik zeg dit ook tegen collega Meindertsma. Wij vinden dat de waterschappen een belangrijke functie hebben en moeten houden.

De actualiteit van bestemmingsplannen is belangrijk. Daartoe heeft het wetsvoorstel enkele waarborgen geschapen en enige sancties geïntroduceerd. Is dit nu werkelijk streng genoeg geregeld in het wetsvoorstel? Zijn de financiële prikkels die de minister invoert voor nalatige gemeenten genoeg? Sprekend over het bestemmingsplan leg ik ook de vinger bij de rechtstreekse werking van algemene regels van het Rijk en de provincie. Op grond van het wetsvoorstel worden aanvragen om een bouwvergunning getoetst aan zowel het bestemmingsplan als aan de algemene regels. Dit simpele gegeven – dubbele toetsing van aanvragen – leidt er dus plotsklaps toe dat het bestemmingsplan als zodanig geen volledige zekerheid meer biedt over bouw mogelijkheden. Dat is voor burgers en bedrijven een reëel bezwaar, juist nu de algemene regels naar hun aard slechts globaal kunnen zijn en in ieder geval niet de nauwkeurigheid van bestemmingsplannen hebben. Dat leidt dus tot een ongewenste rechtsonzekerheid. Is dit wel voldoende doordacht? Is het bovendien niet merkwaardig dat tegen deze algemene regels geen beroep openstaat, terwijl ze wel rechtstreekse werking hebben?

Aanvankelijk zou de bekende artikel 19-procedure worden afgeschaft. Dat betreurden wij. Daarom zijn wij positief over de introductie van de figuur van het projectbesluit. Dat zijn wij ook over het gegeven dat dit besluit binnen een jaar in een bestemmingsplan moet zijn geïmplementeerd. Bovendien hopen wij dat de introductie van het projectbesluit tevens gunstige gevolgen zal hebben voor de hoeveelheid en de zwaarte van de beroepen die de Afdeling bestuursrechtspraak te verwerken zal krijgen; een punt waarover onze fracties de nodige zorg kenden. Zien wij tegen een bestemmingsplan kunnen immers geen betrekking hebben op gedeelten van het plan die hun grondslag vinden in het projectbesluit. En de indiening van zienswijzen is een vereiste om beroep in te stellen. Wij hopen dat stuwmeren bij de Raad van State inderdaad voorkomen worden.

Ik leg nog wel even de vinger bij artikel 3.8b, lid 2 waarin wordt gesteld dat het projectbesluit een goede ruimtelijke onderbouwing vereist. De vraag blijft wat een dergelijke open formulering nu precies toevoegt, vooral ten aanzien van wat de AWB reeds stelt, namelijk dat een besluit een deugdelijke motivering moet kennen. Dat de onderbouwing goed moet zijn spreekt voor zichzelf en dat die ruimtelijk moet zijn, is reeds ingegeven door de aard van het besluit. Dus wat zegt dit artikel nu eigenlijk? Wat zou het uitmaken als wij dit lid schraptten? Wat is een goede ruimtelijke onderbouwing? Ik heb geen idee. De minister wellicht wel, maar dan horen wij dat graag. Feitelijk laten wij het aan de rechtspraak over om dit

Van den Berg

begrip nader in te vullen. Is dat gewenst? Onze fracties vinden dat niet.

Ik stel in dit overleg nog een aanliggend thema aan de orde. De problematiek mag ik als bekend veronderstellen. Agrarische bedrijven maar ongetwijfeld ook bedrijven uit andere sectoren, die tot wanhoop worden gedreven door organisaties die er hun professe van maken om het verlenen van vergunningen, milieuvergunningen, zo veel mogelijk te frustreren via bezwaar en beroep. Het leidt tot grote werklast voor degenen die belast zijn met het afdoen van bezwaar en beroep en tot grote frustratie van bonafide ondernemers, die hun verantwoordelijkheid nemen. Zij worden dan belemmerd in hun bedrijfsvoering. Het is hoog tijd dat wij – zonder tot ingrijpende systeemwijzigingen te komen – een einde maken aan dit oneigenlijke gebruik van onze rechtsorde. Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer verwees de minister naar een zeker wetsvoorstel van Justitie waarmee het mogelijk wordt gemaakt om technische of procedurele fouten in ruimtelijke plannen, hangende de procedure voor de rechter, te herstellen. Biedt dat ook een adequate en afdoende uitweg voor de door mij genoemde problematiek of zijn er aanvullende maatregelen nodig – wellicht via de Wro – om dit te bewerkstelligen? Wil de minister zich er, in samenspraak met zijn collega van Justitie, toe zetten om dit punt aan te pakken?

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

Aan de orde is de behandeling van:

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

De beraadslaging wordt geopend.

De heer **Doesburg** (PvdA): Voorzitter. Het voorliggende wetsvoorstel beoogt de veiligheid in de luchtvaart te verbeteren. Middelen daartoe is het structureren van de incidentenmelding op Europees niveau. Door een overall in Europa vergelijkbare aanpak ontstaat uit een veelheid aan gegevens informatie die kan worden gebruikt voor het nog verder verbeteren van de veiligheid in de luchtvaart. En daar kan natuurlijk niemand tegen zijn.

Ook de PvdA-fractie is voor het bevorderen van de veiligheid in de luchtvaart, en dat zeker niet alleen uit eigenbelang. De Europese richtlijn heeft dan ook onze warme steun. Wij vragen ons echter af of het voorliggende voorstel bijdraagt aan die veiligheid. Het toevoegen van nationale regelingen aan Europese richtlijnen is weliswaar een Haagse hobby, maar het verbetert deze doorgaans niet. Integendeel, ze leiden doorgaans tot minder duidelijkheid en problemen in de uitvoering.

Een mooi voorbeeld daarvan is het ESF. Al jaren zijn er problemen met de uitvoering van deze stimuleringsmaatregelen. Ik had daar zelf twaalf jaar lang mee te maken. Een ervaring die de diepe waarheid van een uitspraak van Bismarck nog eens benadrukt: "Keine

Erfahrung so schön wie die eines Anderen." Wie nagaat waarom men met het ESF zo vaak in de fout ging, stuit op een veelheid aan extra controle- en verantwoordingsregels, opgesteld door Nederlandse ministeries, met het doel de controleerbaarheid van het geheel te verbeteren.

Eenieder die ook maar enige leidinggevende ervaring heeft, weet dat dit soort acties doorgaans het tegendeel bewerkstelligt. Als voor één enkel project – en dit weet ik uit de eerste hand – vier verschillende accountantsverklaringen nodig zijn, dan gaan administrateurs doen wat gegeven deze omstandigheden nog haalbaar is, hetgeen zelden of nooit overeenkomt met wat is voorgeschreven. Al was het maar omdat er altijd wel een of twee bepalingen strijdig zijn. Het gevolg: bij controle vindt men altijd fouten.

Nu zal de minister misschien zeggen dat de genoemde administraties wel heel ver afstaan van de veiligheid in de luchtvaart – en tot op zekere hoogte is dat zo – maar dat is niet mijn punt. Wat ik wil zeggen is dit: indien bij het geven van een opdracht sprake is van een helder doel, duidelijke bevoegdheden, toereikende middelen en verantwoording afleggen op één punt, dan is de kans groot dat de opdracht slaagt. In het geval van het ESF was alleen het doel helder en dus ging het regelmatig mis. Nu is dat bij het ESF niet zo erg. Het is hooguit jammer van het geld dat teruggaat naar Brussel. Maar hetzelfde mechanisme kan in de luchtvaart levens kosten. Daarom staan wij zeer kritisch tegenover dit wetsvoorstel.

Werknemers leggen verantwoording af aan hun chef, die op zijn beurt rapporteert aan de directie, die, als orgaan van de onderneming, verantwoording aflegt aan overheid en maatschappij. Een justitieel onderzoek verbreekt deze "chain of being". Een organisatie of liever de mensen in een organisatie die met een dergelijke ingreep worden geconfronteerd, reageren daarop. Bij de implementatie van de onderhavige richtlijn is in Denemarken op voorbeeldige wijze rekening gehouden met de wijze waarop mensen omgaan met gebeurtenissen in hun omgeving. Ik citeer: "to attain a high rate of reporting, it is important that persons being cognisant and thereby capable of reporting any operational interruption or other irregular circumstance do not risk to be punished." Met andere woorden: als sprake is van een gereede kans op strafrechtelijk onderzoek, denken mensen wel drie keer na voordat zij een incident melden waarbij zij zelf of een sympathieke collega betrokken zijn. En dan daalt natuurlijk het aantal meldingen.

Voor de bevordering van de veiligheid in de luchtvaart is dat misschien niet goed, maar zo werkt het wel. Mijn fractie is daarom van mening dat het onverstandig is om strafrechtelijke bepalingen toe te voegen aan een regeling die beoogt om zo veel mogelijk informatie boven water te halen over nalatigheden, fouten en vergissingen. Want net zoals beschreven in mijn ESF-voorbeeld, zullen ook hier de medewerkers van de betrokken maatschappijen eigen oplossingen gaan hanteren om voor hen de situatie werk- en leefbaar te houden en het risico voor henzelf en hun collega's te minimaliseren.

Als gevolg van een interventie van de Tweede Kamer is afgesproken dat de inspectie Verkeer en Waterstaat alleen informatie zal doorgeven aan het Openbaar Ministerie indien er sprake is "van een vermoeden van opzet of grove nalatigheid". Stelt dat mijn fractie gerust? Nee, integendeel. De term "een vermoeden" legitimeert