

Vergaderjaar 2007–2008

30 218

Wijziging van de Wet ruimtelijke ordening inzake de grondexploitatie

Nr. 24

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 18 september 2007

De vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer¹ heeft een aantal vragen voorgelegd aan de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer over de brief van 24 april 2007 t.g.v. het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur inzake tot uitwerking van de Wet ruimtelijke ordening (kamerstuk 30 218, nr. 23).

De minister heeft deze vragen beantwoord bij brief van 18 september 2007. Tevens heeft de minister het onderzoeksrapport «Integratie van het ruimtelijk bestuursrecht; over de mogelijkheden en onmogelijkheden van integrale wetgeving inzake ruimtelijk projecten» gestuurd. Vragen en antwoorden, voorzien van een inleiding, zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Koopmans

De griffier van de commissie,
Van de Leeden

¹ Samenstelling:

Leden: Van Gent (GL), Van der Staaij (SGP), Poppe (SP), Snijder-Hazelhoff (VVD), onder-voorzitter, Depla (PvdA), Van Bochove (CDA), Koopmans (CDA), voorzitter, Spies (CDA), Van der Ham (D66), Van Velzen (SP), Haverkamp (CDA), De Krom (VVD), Samsom (PvdA), Roefs (PvdA), Neppérus (VVD), Van Leeuwen (SP), Jansen (SP), Jacobi (PvdA), Van der Burg (VVD), Van Heugten (CDA), Vermeij (PvdA), Madlener (PVV), Ouwehand (PvdD), Bilder (CDA) en Wiegman-van Meppelen Scheppink (CU).

Plv. leden: Duyvendak (GL), Van der Vlies (SGP), Polderman (SP), Remkes (VVD), Crone (PvdA), Hessels (CDA), Koppejan (CDA), Ormel (CDA), Koşer Kaya (D66), Leijten (SP), Willemse-van der Ploeg (CDA), Kamp (VVD), Wolfsen (PvdA), Vos (PvdA), Zijlstra (VVD), Langkamp (SP), Gerken (SP), Waalkens (PvdA), Van Beek (VVD), Schermers (CDA), Besselink (PvdA), Agema (PVV), Thieme (PvdD), Vietsch (CDA) en Ortega-Martijn (CU).

I Inleiding

Bij brief van 6 juni 2007 heeft u mij feitelijke vragen gesteld over het ontwerp-Besluit ruimtelijke ordening, dat ik uw Kamer en de Eerste Kamer op 24 april 2007 heb toegezonden.

Bijgaand treft u de beantwoording van die vragen aan. Naast vragen over het ontwerpbesluit bevatte de lijst ook vragen over het wetsvoorstel Invoeringswet Wro, dat bij u in behandeling is en ten aanzien waarvan ik u op 26 juni 2007 de nota naar aanleiding van het verslag en een nota van wijziging heb toegezonden, de Wet ruimtelijke ordening (Stb. 2006, 566) en de Wet tot wijziging van de Wro inzake grondexploitatie (Stb. 2007, 271). De beantwoording stelde mij in staat de bij uw Kamer en de uitvoeringspraktijk nog bestaande onduidelijkheden weg te nemen. Ik verwacht dat deze beantwoording een bijdrage levert aan een beter inzicht in de wet en daarmee aan een goede werking en uitvoering daarvan in de praktijk.

Graag wijs ik u in het bijzonder op mijn antwoorden op de vragen 15 en 18 die betrekking hebben op burgerparticipatie bij ruimtelijke besluitvorming. Dit was een belangrijk thema bij de behandeling van het wetsvoorstel Wro en van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wro inzake grondexploitatie, waarbij met name de Eerste Kamer der Staten-Generaal de wens heeft geuit dat een vroegtijdige participatiemogelijkheid bij planvoorbereiding steviger wordt geregeld. Die antwoorden bevatten mijn voorstellen daartoe. Ik verwacht daarmee op een adequate wijze aan de wensen tegemoet te komen.

Van deze gelegenheid maak ik tevens gebruik om u ter kennisneming toe te zenden het onderzoeksrapport «Integratie van het ruimtelijk bestuursrecht; over de mogelijkheden en onmogelijkheden van integrale wetgeving inzake ruimtelijke projecten», opgesteld door mr. A. A. J. de Gier, verbonden aan het Centrum voor Omgevingsrecht en -beleid/NILOS van de Universiteit Utrecht¹. De opdracht tot dit onderzoek werd verstrekt door het Ministerie van VROM, ter uitvoering van de motie-Verdaas/Van Bochove (TK 2005–2006, 28 916, nr. 30).

Het rapport beantwoordt de vraag in hoeverre het wenselijk en mogelijk is om te komen tot een (re-)integratie van het ruimtelijk bestuursrecht op het onderdeel van de projectbesluitvorming en -uitvoering en zo ja langs welke wegen die (re-)integratie zou kunnen geschieden. De elf conclusies zijn overzichtelijk samengebracht op pagina 42 van het rapport. Centraal staat conclusie 6 dat de doelstellingen van sector- en ruimtelijke ordeningswetgeving onvoldoende verenigbaar zijn om tot een integratie van die wetgeving te kunnen geraken. Voor de Ontgrondingenwet geldt dit niet (conclusie 6). Tenslotte bevat het rapport het advies om de Wro op twee onderdelen aan te passen.

Gelet op deze conclusies en het advies van de begeleidingscommissie van het onderzoek ben ik van mening dat het niet zinvol is om een wetgevingstraject in gang te zetten dat gericht is op de integratie van de Tracéwet en mogelijke andere wetgeving in de Wro. Over de integratie van de Ontgrondingenwet in Wro, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de Waterwet, zond de minister van Verkeer en Waterstaat op 26 september 2006 een brief aan uw Kamer². Korthedshalve verwijs ik daarnaar.

De twee aanbevelingen om de Wro op twee technische punten te verbeteren heb ik overgenomen. Die aanpassing heeft gestalte gekregen in de nota van wijziging van het wetsvoorstel Invoeringswet Wro.

Een afschrift van deze brief heb ik verzonden aan de Voorzitter van de Eerste Kamer.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Kamerstukken II, 30 800 XII, nr. 4.

II Vragen en antwoorden

1

Hoe verhoudt het ontwerp-Besluit ruimtelijke ordening (hierna: ontwerp-besluit) zich tot het (voorlopig) wel of niet, dan wel aangepast invoeren van hoofdstuk 5 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro)? Wat zijn de gevolgen van de verschillende keuzes in dezen voor het ontwerp-besluit?

Bij nota van wijziging¹ is het voorstel tot invulling van hoofdstuk 5 «Intergemeentelijke samenwerking in stedelijke gebieden» van de Wet ruimtelijke ordening (Wro), zoals opgenomen in het wetsvoorstel Invoeringswet Wro, aangepast. Indien het parlement instemt met de door de regering voorgestelde regeling van bevoegdheden voor de Wgr-plusregio's heeft dat voor het Bro geen inhoudelijke consequenties. Wel zal het besluit op enkele kleine onderdelen technisch worden aangevuld.

2

Bent u bereid de opmerkingen van de VNG (brief 1 juni 2007) m.b.t. de aspecten samenhangend met Hoofdstuk 5 van de Wro bij de Invoeringswet te betrekken?

In het antwoord op vraag 1 is vermeld dat bij nota van wijziging het beoogde hoofdstuk 5 van de Wro is aangepast. Uit die nota en de daarbij behorende toelichting blijkt dat met alle elementen van de VNG-brief rekening is gehouden. In de nota naar aanleiding van het verslag over het wetsvoorstel Invoeringswet Wro heb ik aangegeven dat over de regeling overeenstemming is bereikt met IPO en VNG en dat deze in de bestuursakkoorden is opgenomen².

3

Hoe beoordeelt u de opvatting van de VNG, dat het bouwvergunningstelsel onder de nieuwe Wro een stuk ingewikkelder is geworden? Deelt u het oordeel van de VNG dat hogere overheden via het instrument van de «aanwijzing» reeds de mogelijkheid hebben om uitvoering van provinciaal of landelijk beleid zonodig af te dwingen en dat de regeling in het Bro dus eenvoudiger kan?

De opvatting van de VNG dat de toetsing van aanvragen om bouwvergunningen ingewikkelder is geworden, deel ik niet. Het beeld dat de VNG neerzet, inhoudende dat die aanvragen straks aan een veelvoud van ruimtelijke regelingen moet worden getoetst, klopt ook niet. Zo bepaalt de Wro dat een inpassingsplan van een provincie of het rijk geacht wordt deel uit te maken van het bestemmingsplan. Anders geformuleerd: een inpassingsplan kan worden gezien als een besluit tot wijziging van een vigerend bestemmingsplan. De toetsing van de aanvraag om een bouwvergunning blijft dus geschieden aan het bestemmingsplan. Daar waar een beheersverordening geldt, geldt geen bestemmingsplan. Daar geschiedt de toetsing dus aan de beheersverordening. Waar de kritiek van de VNG betrekking heeft op een toetsing aan algemene regels, opgenomen in een algemene maatregel van bestuur of een verordening, merk ik het volgende op. In het wetsvoorstel Invoeringswet Wro³ heeft de regering voorgesteld artikel 3.16 Wro zo te wijzigen dat de toetsing van aanvragen om bouw-, aanleg- of sloopvergunningen alleen geschiedt aan de regels die strekken ter voorbereidingsbescherming voor de periode totdat het bestemmingsplan aan de algemene regels is aangepast. Nadat het bestemmingsplan of de beheersverordening in overeenstemming is gebracht met de algemene regels, geschiedt de toetsing weer gewoon aan het bestemmingsplan of de beheersverordening.

¹ Kamerstukken II, 2006/07, 30 938, nr. 8, onderdeel M, onder 18.

² Kamerstukken II, 2009/07, 30 938, nr. 7, blz. 7.

³ Artikel 8.13, onderdeel J, eerste lid.

Het oordeel van de VNG dat de bevoegdheid tot het geven van een aanwijzing voldoende zou zijn om landelijk, provinciaal of regionaal beleid af te dwingen en dat – een andere interpretatie van dit onderdeel van de VNG-brief is haast niet mogelijk – algemene regels overbodig zijn, kan ik niet delen. Uit de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel Wro kan ook worden opgemaakt dat de Staten-Generaal dat oordeel van de VNG niet heeft onderschreven.

Over de vraag of het ontwerpbesluit niet eenvoudiger kan, merk ik tenslotte op dat het ontwerpbesluit ten aanzien van de algemene regels alleen de regel bevat dat deze een geometrische plaatsbepaling van het werkingsgebied bevatten in verband met de digitale raadpleegbaarheid daarvan door een ieder. Een nog eenvoudiger regeling in het Bro is nauwelijks denkbaar.

4

Waarom zou een structuurvisie voor het gehele grondgebied van een gemeente verplicht moeten worden wanneer een gemeente reeds actuele bestemmingsplannen heeft?

In het wetsvoorstel Wro, zoals dat door de regering bij de Tweede Kamer was ingediend, was geen verplichting tot het opstellen van een structuurvisie opgenomen. Na discussie in het wetgevingsoverleg van 3 december 2003¹ en na lezing van de inbreng van de vaste commissie, opgenomen in het verslag², constateerde de regering in haar nota naar aanleiding van het verslag³ dat een meerderheid van de Tweede Kamer de voorgestelde regeling van de structuurvisies als te vrijblijvend beoordeelde en een verplichtende redactie wenselijk vond. Bij derde nota van wijziging⁴ is het wetsvoorstel toen in die zin aangepast.

In meer inhoudelijke zin kunnen noch mogen structuurvisies op gemeentelijk niveau gelijk worden gesteld met bestemmingsplannen. De structuurvisie is een beleidsnota waarin de desbetreffende overheid haar inhoudelijke beleidsdoelstellingen vastlegt alsmede de wijze waarop zij die beleidsdoelen wenst te realiseren. De visie is een bestuurlijk document dat richting geeft aan de inzet van aan de desbetreffende overheid toekomende juridische bevoegdheden, zoals bindende normstelling. Op gemeentelijk niveau wordt de structuurvisie dus vertaald naar juridisch bindende bestemmingsplannen of beheersverordeningen en geeft zij richting aan bijvoorbeeld de reactie van de gemeentelijke overheid op individuele aanvragen tot het nemen van projectbesluiten of tot het aanpassen van bestemmingsplannen. De structuurvisie en het bestemmingsplan zijn dus naar inhoud en werking geheel verschillende figuren.

5

Hoe is gewaarborgd dat de digitale versie van het vastgestelde bestemmingsplan ongewijzigd blijft en te allen tijde in dezelfde vorm en inhoud beschikbaar is, ook bij technische storingen, backups, updates van onderstaande software, etc.? Hoe wordt de fraudegevoeligheid ingeschat? Moeten alle betrokken automatiseringsafdelingen en softwarebedrijven beëdigd zijn?

In de Wro wordt het bestemmingsplan digitaal vastgelegd en vastgesteld. Het toekennen van een waarborg geschiedt door middel van een gekwalificeerde elektronische handtekening door de bronhouder. Vervolgens wordt het aldus gewaarborgde authentieke plan via het internet ter beschikking gesteld aan een ieder. Hiervoor worden specifieke afspraken en standaarden beschreven in de «Standaard voor Toegankelijkheid». Deze maakt deel uit van het totale pakket standaarden voor het maken, gebruiken en beschikbaarstellen van digitale ruimtelijke plannen.

¹ Kamerstukken II, 2003/04, 28 916, nr. 7.

² Kamerstukken II, 2003/04, 28 916, nr. 10.

³ Kamerstukken II, 2003/04, 28 916, nr. 12.

⁴ Kamerstukken II, 2003/04, 28 916, nr. 11.

Ruimtelijke plannen die beschikbaar worden gesteld, zijn 24 uur per dag toegankelijk.

De digitale plannen zelf zijn openbaar. Van geheimhouding (exclusiviteit) is bij ruimtelijke plannen dus geen sprake. De integriteit en authenticiteit van de digitale plannen is wel essentieel, omdat burgers rechten kunnen ontlenuen aan het digitale plan. Mede door het specifieke karakter van openbare informatie met essentiële integriteitseisen, is gekozen voor het zware instrument van de elektronische handtekening, zodat de integriteit van het plan zelf is geborgd en het beveiligingsniveau verder onafhankelijk is van de infrastructuur (servers, internet) waarop het plan zich bevindt.

6

Waarom wordt voor de bouw van woningen (artikel 6.2.1, onder a) en hoofdgebouwen (artikel 6.2.1, onder b) geen ondergrens van 10 woningen of 1000 m² gehanteerd?

Omdat vraag 32 van gelijke strekking is, zal ik in dit antwoord ook die vraag betrekken.

In beide vragen wordt verzocht om de reden aan te geven voor de afwezigheid van een ondergrens voor het opstellen van exploitatieplannen bij nieuwbouw.

Bij het kostenverhaal is primair de vraag aan de orde of sprake is van een grondexploitatie, ofwel van het geschikt of beter geschikt maken van grond voor de in het bestemmingsplan aangegeven functie (bijvoorbeeld woningbouw, groen, etc.). De kostensoortenlijst geeft een goed beeld van wat hieronder verstaan kan worden. Wanneer geen sprake is van een grondexploitatie, zijn er ook geen grondexploitatiekosten die verhaald moeten worden.

Uitgangspunt van het hoofdstuk «Grondexploitatie» van de Wro en van de voorloper daarvan, de baatbelasting, is dat de kosten van grondexploitatie evenredig worden omgeslagen over allen die daarvan profiteren. Als er kosten zijn, die voor rekening van de gemeente komen, maar waarvan particuliere eigenaren profiteren, behoren die eigenaren een evenredig deel daarvan te dragen. De kosten worden omgeslagen over alle percelen met grondopbrengsten. In het ontwerp-Bro is de grens is zo getrokken dat de wet van toepassing is op alle gevallen waarin er normaal gesproken sprake is van grondexploitatiekosten en van een grondopbrengst. Ook bij de bouw van één woning kan van beide sprake zijn. Uit een oogpunt van rechtsgelijkheid en rechtvaardigheid dient ook de eigenaar van die ene kavel zijn deel bij te dragen. Hij heeft immers dezelfde soort profijt van de voorzieningen die worden getroffen als de andere eigenaren. Wanneer die eigenaar niet zou behoeven te betalen, dan zouden zijn kosten drukken op de andere eigenaren of de gemeente. Op deze wijze zou de doelstelling van de wet om free riders aan te pakken, gedeeltelijk niet gehaald worden. Voorts zou bij een ondergrens van één woning een gemeente die honderden vrije kavels wil realiseren in het geheel geen kostenverhaal via een exploitatieplan meer kunnen plegen. Op die manier zou het kostenverhaal verslechteren, hetgeen niet de bedoeling kan zijn.

Een ondergrens van meerdere woningen zou gemakkelijk tot handhavingsproblemen kunnen leiden. Bij de bouw van een aantal eengezinswoningen is het niet moeilijk om de eigendom te splitsen in eenheden die onder drempel zouden vallen. Dit zou dan mogelijk ook tot juridische problemen kunnen leiden omtrent de vraag of de splitsing al dan niet terecht is aangebracht.

Ik wijs er verder op dat de uitvoeringslasten in de meeste gevallen minder hoog zullen zijn dan het op het eerste gezicht lijkt. Bij de realisatie van bijvoorbeeld één woning behoeven meestal geen omvangrijke werkzaamheden ten behoeve van de grondexploitatie te worden uitgevoerd. Wel zouden bijvoorbeeld de kosten voor bouwrijp maken of de aansluiting aan

de riolering in rekening gebracht kunnen worden. Het kostenniveau van dergelijke ingrepen zal er niet vaak toe leiden dat men niet bereid is tot een minnelijke regeling te komen. Als het op een exploitatieplan aankomt, zal dat eenvoudig zijn op te stellen, vanwege de eenvoudige grondexploitatie. Ingewikkelder lijkt het in de situatie dat men er met een laatste grondexploitant in een omvangrijk exploitatiegebied niet minnelijk uitkomt. In die situatie is echter vrijwel al het voorwerk dat ten grondslag ligt aan het exploitatieplan reeds verricht in het minnelijk traject met overeenkomsten met de andere eigenaren, zodat ook voor die situatie de bestuurslasten gering zullen zijn. En ook hier geldt weer het argument van het gelijkheidsbeginsel: als de andere eigenaren wel moeten betalen en zich houden aan inhoudelijke eisen, valt niet in te zien waarom een individuele eigenaar niet zou meebetalen aan de kosten van de exploitatie en zich houden aan de eisen die dan in het exploitatieplan worden opgenomen.

7

Heeft het ontwerpbesluit invloed op de rol en de mogelijkheden van de Kamer, zoals vastgelegd bij het instellingsbesluit van het Ruimtelijk Planbureau?

Het Ruimtelijk planbureau is ingesteld bij Besluit van 8 oktober 2001, Stb. 2001, 488, houdende vaststelling van het Besluit Instelling Ruimtelijk planbureau. Die regeling is in het onderhavige ontwerpbesluit ongewijzigd overgenomen.

8

De minister van VROM heeft laten weten dat de nieuwe Wro, inclusief de Grondexploitatiewet en het nieuwe Besluit ruimtelijke ordening, pas op 1 juli 2008 in werking treden, met als reden dat de Eerste Kamer in september 2007 het ontwerpbesluit wil bespreken. Kan de regering aangeven wat de gevolgen van dit half jaar uitstel zijn voor gemeenten, provincies, woningcorporaties en projectontwikkelaars voor de planning en uitvoering van bouwplannen?

Het klopt dat de inwerkingtreding van het nieuwe wettelijke stelsel door mij wordt voorzien met ingang van 1 juli 2008. Dit is een uitstel van 6 maanden ten opzichte van de datum van 1 januari 2008 die eerder door mij werd gehanteerd. Dit uitstel betekent dat het werkveld nog iets langer met de huidige Wet op de Ruimtelijke Ordening zal doorwerken. Tot dusver heb ik geen signalen ontvangen dat dit uitstel tot onoverkomelijke problemen leidt. De datum van 1 juli 2008 geeft het werkveld overigens wel meer tijd om zich voor te bereiden op de Wro.

9

Waar in het ontwerpbesluit zijn definities terug te vinden van de termen «belanghebbenden, rijksbelang, provinciebelang en de ruimtelijke kwaliteit»? Als de definities niet terug te vinden zijn in het ontwerpbesluit, kunt u die dan alsnog geven? Kunt u tevens een heldere definitie geven van de termen «bestaand gebruik» en «geen ontwikkeling»?

In het ontwerpbesluit zijn geen definities opgenomen van de in het eerste deel van de vraag opgesomde begrippen. Omdat het eerste deel van deze vraag identiek is aan de vraag die de leden van de SP-fractie hebben gesteld in het verslag van de vaste commissie voor VROM over het wetsvoorstel Invoeringswet Wro, en ik onnodige dubblures in de parlementaire stukken zou willen voorkomen, verwijs ik graag naar de beantwoording van die vraag in de nota naar aanleiding van het verslag¹. Uit die beantwoording kan worden opgemaakt dat ik niet overweeg om in het besluit tot nadere definiëring van die begrippen over te gaan.

¹ Kamerstukken II, 2006/07, 30 938, nr. 7, p. 24.

De termen «bestaand gebruik» en «geen ruimtelijke ontwikkeling» hebben betrekking op de beheersverordening. Ten aanzien daarvan merk ik op dat in het ontwerpbesluit de term «bestaand gebruik» eenmaal wordt gehanteerd en refereert aan de terminologie zoals die in de Wro is opgenomen. De term «geen ruimtelijke ontwikkeling» komt in het ontwerpbesluit niet voor.

Over de beheersverordening heeft de vaste commissie voor VROM meerdere vragen gesteld in het verslag over het wetsvoorstel Invoeringswet Wro. In de nota naar aanleiding van het verslag ben ik op die vragen uitvoerig ingegaan. Daarbij heb ik desgevraagd ook verduidelijkt wat onder de terminologie «bestaand gebruik» kan worden verstaan¹. Kortheidshalve verwijst ik daarnaar.

De term «geen ruimtelijke ontwikkeling» bakent de formele grens af waarbinnen de gemeenteraad kan besluiten tot het vaststellen van een beheersverordening: indien redelijkerwijs geen ruimtelijke ontwikkelingen in een deel van de gemeente worden voorzien of wenselijk worden geoordeeld voor de periode waarin de beheersverordening zou moeten gelden, kan die verordening worden vastgesteld.

Zoals uit de nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel Invoeringswet Wro blijkt², ben ik van oordeel dat onder de woorden «geen ruimtelijke ontwikkeling» moet worden verstaan: geen ruimtelijk relevante veranderingen in het planologisch toegestane gebruik van gronden of opstallen alsmede bouwkundige wijzigingen van bouwwerken. Ten aanzien van dat laatste merk ik op dat het Besluit bouwvergunningstvrije en lichtbouwvergunningplichtige bouwwerken (Bblb) bouwwerken of vormen van gebruik van bouwwerken aanwijst, die worden aangemerkt als van beperkte betekenis en die gelet op het huidige artikel 20 WRO als ruimtelijk niet relevant worden gezien (de voorschriften van een bestemmingsplan gelden niet voor die bouwwerken). Dergelijke activiteiten kunnen dus buiten beschouwing blijven bij de vraag of er ruimtelijke ontwikkelingen worden voorzien.

Ik wijs in dit verband nog op de rol die de structuurvisie kan spelen bij het aangeven van gebieden waar geen ruimtelijke ontwikkeling wordt voorzien.

10

Waar in het ontwerpbesluit zijn de handvatten te vinden voor de grote mate van afstemming en samenwerking tussen de verschillende overheden zoals de Wro impliceert? En waar staat omschreven op welke wijze de minister van VROM de helpende hand biedt in dit proces, dan wel de regie naar zich toetrekt als het proces van samenwerken de ruimtelijke kwaliteit van het betreffende gebied schaadt?

Voor een juiste beantwoording van het eerste deel van de vraag over de afstemming en samenwerking tussen de verschillende overheden is het wenselijk deze begrippen vanwege hun algemene karakter nader te definiëren. Afstemming ziet met name op het doen sporen van inhoudelijke beleidsdoelstellingen van de te onderscheiden overheden (horizontaal en verticaal) en van de inzet van beleidsinstrumenten om die doelen te realiseren. Het begrip samenwerking ziet meer op het onderlinge samenspel en optrekken van overheden om de gezamenlijke beleidsdoelstellingen te doen verwezenlijken.

Beleidsvorming is een continu proces dat afhankelijk van de te beantwoorden maatschappelijke opgaven tot stand komt in overleg met soms enkele en dan weer met heel veel actoren. Dat kunnen ook andere overheden zijn. Dit proces eindigt in veel gevallen door de vastlegging van de beleidsdoelstellingen in een nota. Zo'n nota is in de Wro een structuur-

¹ Kamerstukken II, 2006/07, 30 938, nr. 7, p. 11–12.

² Kamerstukken II, 2006/07, 30 938, nr. 7.

visie. In een intensieve samenspraak met het parlement is in de Wro gekozen voor een uiterst terughoudende opstelling ten aanzien van voorschriften die procedurele vereisten bevatten voor de opstelling van structuurvisies. Elk overheidsorgaan weet immers hoe nuttig en nodig het is om via overleg maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak te creëren voor een helder en consistent beleid en om tegengestelde beleidsdoelstellingen tussen overheden te voorkomen. In die lijn bevat het ontwerpbesluit geen nadere regels omtrent de afstemming van structuurvisies tussen overheden in de bestuurlijke kolom, noch over het maken van samenwerkingsafspraken of andere beleidsarrangementen om ruimtelijk beleid gestalte te geven. Maar ik twijfel er niet aan dat overheden bij de totstandkoming van een structuurvisie de visie van andere betrokken overheden op het betreffende ontwerp willen vernemen en daarover zonodig overleg zullen plegen. Nadere uitwerking hiervan in het Bro acht ik niet noodzakelijk.

Waar het rijk of de provincies elementen van hun beleid willen borgen, d.w.z. bewerkstelligen dat andere overheden niet buiten wezenlijke beleidskaders treden, en aldus op die punten beleidsmatige conformiteit willen bewerkstelligen, biedt de Wro hen de mogelijkheid tot het stellen van algemene regels. De Wro voorziet in een inspraakprocedure die bij de voorbereiding daarvan in acht moet worden genomen. Voor het rijk geldt de algemene regel dat ruimtelijke regelgeving niet tot stand komt zonder betrokkenheid van IPO en VNG. Daarom voorziet het ontwerpbesluit op dit punt niet in nadere regelgeving.

Afstemming van beleidsdoelstellingen bij de inzet van een ieder bindende juridische instrumenten zoals het bestemmingsplan en projectbesluit, heeft zijn regeling gekregen in artikel 3.8 respectievelijk 3.11 Wro. Ter ondersteuning daarvan is in het ontwerpbesluit in de artikelen 3.1.1 en 5.1.1 een voorziening getroffen: het zgn. vooroverleg over bestemmingsplannen, respectievelijk projectbesluiten.

Het tweede deel van de vraag heeft betrekking op de helpende of dwingende hand van de Minister van VROM bij het proces van afstemming en samenwerking, wanneer de ruimtelijke kwaliteit in het geding is. Ten aanzien daarvan merk ik op dat in het ontwerpbesluit geen voorschriften zijn opgenomen over de ondersteunende rol die de Minister van VROM vervult bij de vormgeving van de afstemming van het beleid. Dat is niet omdat die afstemming niet wezenlijk zou zijn maar omdat het naar mijn mening niet nodig is om de helpende en ondersteunende rol in een algemene juridische regeling vast te leggen. In de praktijk geschiedt dat op tal van wijzen en momenten, gevraagd en ongevraagd, vooral door middel van inschakeling van medewerkers van gedeconcentreerde diensten van het Ministerie van VROM, zoals de regioaccounts, en de VROM-inspectie. Dwingend ingrijpen van de Minister van VROM betekent een interventie in taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van andere overheden, waarvoor een wettelijke basis moet zijn. Indien wezenlijke belangen van het rijk worden bedreigd of geschaad door voorgenomen of genomen besluiten biedt de Wro de bevoegdheden aan de minister om in te grijpen. Die bevoegdheden werpen in veel gevallen hun schaduw vooruit in die zin dat de inzet daarvan niet nodig blijkt, omdat overleg nagenoeg altijd tot overeenstemming leidt. Een nadere regeling van de wettelijke bevoegdheden in het Bro heb ik daarom niet nodig geoordeeld.

11

Op welke wijze voorziet het ontwerpbesluit in de beoordelingsstructuur waarmee overheden bepalen welke bestuurslaag verantwoordelijk is voor programma's en projecten?

Het ontwerpbesluit voorziet niet in een beoordelingsstructuur, zoals in de vraag is omschreven. De vraag of een provinciaal of rijksruimtelijk belang aan de orde is, is een zuiver politieke afweging. Welk overheidsniveau waarvoor verantwoordelijk is, wordt bepaald door de aard van de maatschappelijke opgave en het principe dat decentraal gebeurt wat decentraal kan. Interbestuurlijk overleg is het belangrijkste middel om helderheid te bereiken tussen overheden over de aanwending van bevoegdheden of bestuurlijke maatregelen op de verschillende niveaus en de coördinatie daarvan. Juist bij belangen die op verschillende schaalniveaus spelen is dit overleg gericht op overeenstemming over de inzet van de juiste planologische instrumenten.

Ik beoordeel het als juist dat we op dit moment niet tot een nadere regeling van de beoordelingsstructuur in het Bro overgaan en dat we ruimte bieden aan de te onderscheiden overheidsniveaus om binnen onze staatsrechtelijke structuur en de algemene criteria van de Wro te komen tot evenwichtige afspraken over de inzet van bevoegdheden.

12

Hoe is de delegatie van bevoegdheden aan Wgr-plusregio's in het ontwerpbesluit vastgelegd en hoe is het democratisch toezicht op de uitvoering van taken en de besteding van geld gewaarborgd? Is daarmee de verplichte delegatie van de provincies aan de regio's vermeden?

De bevoegdheden van de Wgr-plusregio's zijn opgenomen in de Wro zelf en niet in het Bro. Zoals ik in het antwoord op vraag 1 heb aangegeven is bij nota van wijziging ¹ het voorstel tot invulling van hoofdstuk 5 «Intergemeentelijke samenwerking in stedelijke gebieden» van de Wro, zoals opgenomen in het wetsvoorstel Invoeringswet Wro, aangepast. De voorgestelde regeling bevat voor Wgr-plusregio's de verplichting om een regionale structuurvisie te maken. Voorts wordt aan de samenwerkende gemeenten de mogelijkheid geboden voor concrete ontwikkelingsprojecten de bevoegdheid tot het vaststellen van bestemmingsplannen en projectbesluiten en in het verlengde daarvan andere bevoegdheden zoals het exploitatieplan over te dragen aan de regio. Daarmee wordt ook aansluiting gevonden bij het gemeenschappelijk grondbeleid dat krachtens artikel 119 Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) verplicht is en bij hoofdstuk 6 «Grondexploitatie» van de Wro waarin bij amendement de mogelijkheid is gecreëerd voor bovenplanse verevening bij gebiedsontwikkeling, mits hiervoor een basis is gelegd in een structuurvisie. Tevens biedt de thans voorgestelde regeling de provincies de mogelijkheid om op vrijwillige basis hun verordenende bevoegdheid op grond van artikel 4.1 Wro in het belang van een goede regionale ruimtelijke ordening aan een plusregio over te dragen.

Het democratisch toezicht op de uitvoering van taken door de bestuursorganen van een Wgr-plusregio wordt primair geregeld door de Wgr en door het samenwerkingsstatuut (de «regeling» op basis van art. 1 Wgr). Voor een nadere verdieping van dit antwoord verwijs ik graag naar de brief van de Minister van BZK van 13 oktober 2004 aan de Tweede en de Eerste Kamer². Bij deze brief was ook een notitie «democratische legitimatie intergemeentelijke samenwerkingsverbanden» gevoegd, waarin de bestaande instrumenten uiteen zijn gezet, waarover gemeenteraden op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen beschikken voor de democratische controle van gemeenschappelijke regelingen. In de brief concludeerde de Minister van BZK dat met deze instrumenten de democratische controle op gemeenschappelijke regelingen voldoende is gewaarborgd. Wel blijkt uit die notitie dat de gemeenteraden betere kaders kunnen stellen voor gemeenschappelijke regelingen. De democratische legitimatie wordt verbeterd als raden scherper formuleren wat de gemeenschappelijke regeling gaat realiseren en tegen welke prijs. Een

¹ Kamerstukken II, 2006/07, 30 938, nr. 8, onderdeel M, onder 18.

² Kamerstukken I, 2005/06, 29 523, nr. G.

scherp afgebakend kader is immers een voorwaarde voor een goede controle. Dit kan binnen het huidige wettelijke instrumentarium van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

De deelvraag over de verplichte delegatie van de provincies heb ik reeds beantwoord in de nota naar aanleiding van het verslag over het wetsvoorstel Invoeringswet Wro. Met verwijzing daarnaar kan ik hier kort opmerken dat de verplichte delegatie is komen te vervallen en is omgezet in een vrijwillige.

13

Kan worden aangegeven hoeveel fte er thans in totaal bij respectievelijk het rijk, de provincie en gemeenten aanwezig is voor uitvoering van taken voortvloeiend uit het ontwerpbesluit en of dit toereikend is?

Het ontwerpbesluit is een nadere uitwerking van de Wro en vormt daarmee een onlosmakelijk geheel. Het ontwerpbesluit introduceert ook geen nieuwe figuren of procedures, zodat niet kan worden gesteld dat hieruit specifieke uitvoeringstaken voortvloeien waaraan fte's kunnen worden opgehangen.

De ontwikkeling en uitvoering van ruimtelijk beleid is als sinds jaar en dag een belangrijke algemene taak van het rijk, de provincies en de gemeenten. Het behoort tot de verantwoordelijkheid van de gemeenten en de provincies om hun bestuurlijk en ambtelijk apparaat zo in te richten dat zij op een efficiënte wijze de uit de wet voortvloeiende taken kunnen verrichten. Via de generieke uitkering uit het Gemeente- en Provinciefonds ontvangen zij een dekking voor de door hen te maken kosten terzake van de taken die voortvloeien uit de ruimtelijke ordening, volkshuisvesting en stadsvernieuwing. Er zijn geen cijfers bekend omtrent het aantal fte's dat direct of indirect door de verschillende overheden daarvoor wordt ingezet. Wel is in 2003 berekend welke structurele en eenmalige effecten de invoering van de Wro voor gemeenten en provincies met zich zou meebrengen. Die berekening was gebaseerd op het wetsvoorstel, zoals dat toen bij de Tweede Kamer aanhangig was. Op basis van het verrichte onderzoek kon worden vastgesteld dat het merendeel van de veranderingen in de Wro voor gemeenten géén of slechts marginale financiële effecten hebben. De grotere nadruk op de 10-jaarlijkse herziening van bestemmingsplannen zou wel extra structurele kosten met zich meebrengen, welke werden geraamd te liggen tussen € 0 tot € 2 à 3 per inwoner (op een totaal-gemiddelde van circa € 25 bruto per inwoner). Mede door aanpassingen van het wetsvoorstel nadien, zoals invoering van een veel lichtere procedurele mogelijkheid voor de actualisering van bestemmingsplannen en het vervallen van de generieke bestemmingsplanverplichting met een gelijktijdige introductie van de beheersverordening, is een lastenverlichting gerealiseerd die naar verwachting de oorspronkelijke potentiële lastenstijging voor gemeenten geheel heeft gecompenseerd en mogelijk zelfs tot lastenverlichting zal bijdragen.

Voor de provincies bedroegen de uitgaven onder het regime van de WRO in 2003 gemiddeld ruim € 4 per inwoner. Volgens het verrichte onderzoek zullen de kosten onder de nieuwe Wro naar verwachting van de meeste provincies per saldo lager kunnen zijn (€ 0,10 tot € 0,50 per inwoner). Op grond van bovenstaande gegevens ben ik van mening dat gemeenten en provincies in financieel en daarmee ook formatief opzicht in staat zullen zijn de taken en verantwoordelijkheden onder de nieuwe Wro waar te maken. Begin oktober heb ik hierover nog bestuurlijk overleg met IPO en VNG.

14

Hoe verhoudt zich de vaststellingstermijn van 12 weken voor besluiten en verordeningen tot de procedures van de strategische milieubeoordeling

(SMB), milieueffectrapportage (MER) en ontheffing op de Flora- en Faunawet en acht u die termijn reëel uitvoerbaar voor bevoegde overheden?

De 12 wekentermijn waarop de vraag doelt, heeft betrekking op artikel 3.8, eerste lid, onder e, Wro, dat bepaalt dat de gemeenteraad binnen twaalf weken na de termijn van de terinzagelegging van een ontwerp voor een bestemmingsplan of projectbesluit beslist omtrent de vaststelling van dat besluit. Als dat besluit vanwege de aard of inhoud daarvan mer-plichtig is, dient de milieueffectrapportage te worden opgesteld vóórdat dat besluit ter inzage wordt gelegd. Het milieueffectrapport wordt als onderliggend document bij het ontwerpbesluit ter inzage gelegd. De opstelling van dat rapport heeft dus geen invloed op de beslistermijn van twaalf weken.

De strategische milieubeoordeling ziet met name op verplichte plannen die een kader vormen voor mer-plichtige besluiten. Daartoe behoren de structuurvisies. Omdat de Wro zelf geen procedurele eisen stelt aan de totstandkoming van structuurvisies, gelden hiervoor de standardeisen voor de totstandkoming van strategische milieubeoordelingen die bij of krachtens de Wet milieubeheer zijn gesteld. De 12 wekentermijn is hierop dus niet van toepassing.

Over de bedoeling van het deel van de vraag dat betrekking heeft op de genoemde 12 wekentermijn en de ontheffing op de Flora- en Faunawet, ben ik onzeker.

De Flora- en faunawet bevat in hoofdstuk 5 bepalingen aangaande vrijstellingen, ontheffingen en vergunningen. De in die wet genoemde ontheffingen hebben betrekking op bij of krachtens die wet verboden handelingen met beschermde dier- of plantensoorten, zoals het rapen van kievitseieren, prepareren e.d. Enige relatie met de 12 wekentermijn in de bestemmingsplanprocedure is niet aan de orde, zodat de bedoeling of strekking van de vraag niet duidelijk is.

Voor het geval de vraag mocht doelen op de procedure tot verlening van goedkeuring voor besluiten tot vaststelling van bestemmingsplannen en projectbesluiten die gedeputeerde staten verlenen krachtens de Natuurbeschermingswet 1998 (verder afgekort met: Nb-wet), merk ik het volgende op.

Bij het wetsvoorstel Invoeringswet Wro wordt voorgesteld de Nb-wet voor het onderdeel dat betrekking heeft op op het vereiste van goedkeuring door een hoger bestuursorgaan voor ruimtelijke plannen te wijzigen. Kort gezegd komt het hierop neer dat artikel 19j Nb-wet wordt aangevuld met een regeling die bewerkstelligt dat inhoudelijk en procedureel de procedure voor de «toestemming» van de Nb-wet en de procedure tot vaststelling van een bestemmings- of inpassingsplan dan wel projectbesluit op basis van de Wro worden vervlochten. Een ontwerpbestemmingsplan of ontwerpprojectbesluit wordt volgens die regeling toegezonden aan onder meer die diensten van rijk of provincie die belast zijn met de behartiging van de Habitatrichtlijn. De provincie dan wel de VROM-inspecteur heeft dan, zoals een ieder, zes weken de tijd om het plan op natuurbeschermingsbelangen te toetsen en zo nodig in verband daarmee zienswijzen in te dienen. Wordt van die mogelijkheid gebruik gemaakt, dan heeft de gemeente in de daarop volgende periode van 12 weken de gelegenheid de plannen aan te passen. Wordt het plan, geheel aan die zienswijzen aangepast, vastgesteld, dan ligt een goedkeuring daarmee uit een oogpunt van de Nb-wet in de rede. Ditzelfde geldt als er geen zienswijzen worden ingediend. In zodanig geval is het plan als zodanig niet Habitatgevoelig of is het Habitatbelang adequaat behartigd. In die genoemde gevallen is geregeld dat de goedkeuring geacht wordt te zijn verleend. Ik kan niet uitsluiten dat er zich gevallen zullen voordoen, waarbij een gemeente haar ontwerpplan – gelezen de zienswijzen – zal moeten

heroverwegen. Dan is een overschrijding van de 12 wekentermijn mogelijk niet te voorkomen.

Zijn door gedeputeerde staten dan wel de VROM-inspecteur zienswijzen ingediend waaraan niet of niet geheel geheel is tegemoet gekomen of wordt het plan gewijzigd vastgesteld, dan is ingevolge artikel 3.8, vierde lid, Wro de termijn voor bekendmaking van het vastgestelde plan zes in plaats van twee weken. In deze periode moet worden gezien of uit een oogpunt van de belangen van de Nb-wet aan het plan goedkeuring onthouden moet worden. Is dit niet het geval of verloopt de termijn zonder dat een besluit tot onthouding van goedkeuring bekend is gemaakt, dan is de goedkeuring verleend. Wordt daarentegen binnen de termijn bekendgemaakt dat de goedkeuring is onthouden dan wordt dat besluit gelijkgesteld met een reactieve aanwijzing als bedoeld in artikel 3.8, zesde lid, Wro.

Voor een verdere toelichting op de relatie van de Nb-wet en de Wro, meer in het bijzonder de inpassing van de Nb-wet-goedkeuring in de Wro, verwijs ik u naar de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Invoeringswet Wro¹.

15

Hoe zijn in het ontwerpbesluit de procedures en het recht vastgelegd op inspraak, bezwaar en beroep van belanghebbenden van respectievelijk de beheersverordening, het inpassingsplan en de projectbesluiten?

De procedure voor de totstandkoming van het inpassingsplan en het projectbesluit is in de Wro zelf geregeld. In de wet wordt de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing verklaard. Dit houdt in dat het ontwerpbesluit gedurende een periode van 6 weken ter inzage wordt gelegd ten behoeve van het indienen van zienswijzen door een ieder. Na de vaststelling van het inpassingsplan kan een belanghebbende die een zienswijze heeft ingediend, binnen 6 weken beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Gaat het om een projectbesluit dan kan die belanghebbende beroep instellen bij de rechtbank en hoger beroep bij de voornoemde Afdeling.

Noch de Wro, noch het ontwerp- Bro bevat bepalingen omtrent de totstandkoming van een beheersverordening. Zo'n verordening komt tot stand op de wijze zoals alle gemeentelijke verordeningen tot stand komen. En omdat de Wro geen bijzondere bepalingen bevat het beroepsrecht, geldt hiervoor de hoofdregel van de Awb dat tegen dergelijke besluiten geen beroep open staat. Indien een burger het niet eens is met een dergelijk besluit, bijv. omdat hij een verandering in het planologisch regime wenselijk acht, kan hij overigens een aanvraag om een bestemmingsplan of een projectbesluit indienen. Tegen een afwijzing van zo'n aanvraag bestaat weer wel een beroepsmogelijkheid.

Over de inspraak bij de totstandkoming van het inpassingsplan en het projectbesluit merk ik het volgende op.

In het ontwerpbesluit zoals dat aan uw Kamer is toegezonden, is bepaald dat – net als bij het bestemmingsplan – in de toelichting bij een inpassingsplan en in de ruimtelijke onderbouwing van een projectbesluit een beschrijving dient te worden opgenomen van de wijze waarop burgers en maatschappelijke organisaties bij de totstandkoming van het plan respectievelijk besluit zijn betrokken. Zoals ik reeds bij de behandeling van het wetsvoorstel Grondexploitatiewet in de Eerste Kamer heb aangegeven, vind ik burgerparticipatie bij ruimtelijke besluitvorming belangrijk. De wijze waarop die thans in het ontwerpbesluit is vormgegeven geeft elke overheid de ruimte om aan die burgerparticipatie concreet vorm en inhoud te geven. Toch merk ik dat er een behoefte leeft om voorafgaande aan ruimtelijke besluitvorming meer garanties te geven

¹ Kamerstukken II, 2006/07, 30 938, nr. 3, p. 9–11 en 33–34.

voor tijdige informatie aan en betrokkenheid van burgers. In de nota naar aanleiding van het verslag betreffende de Invoeringswet Wro kondigde ik aan nog voorstellen voor versterking hiervan te zullen presenteren. Na overleg met het IPO, de VNG en de Neprom heb ik besloten in het nieuwe Bro een bepaling opnemen voor ruimtelijke ontwikkelingsinitiatieven die vergelijkbaar is met de meldingsplicht in artikel 7.11c Wet milieubeheer en de in voorbereiding zijnde wijziging daarvan (modernisering van de regelgeving over de milieueffectrapportage). Het betreft dan de fase van vroege planvoorbereiding. De bepaling regelt een meldingsplicht voor ontwikkelingsinitiatieven, inhoudende de verplichte kennisgeving van het voornemen tot het voorbereiden van een plan en de verplichting tot het organiseren van participatie met burgers en maatschappelijke organisaties in de zogenaamde voorfase.

Over de inspraak bij de totstandkoming van de beheersverordening kan ik tenslotte nog het volgende opmerken. Noch de Wro noch het ontwerpbesluit bevat daarvoor bepalingen. De Gemeentewet schrijft in artikel 150 voor dat elke gemeente een inspraakverordening dient vast te stellen die regels stelt voor de inspraak bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid. Denkbaar is dat ook de voorbereiding van een beheersverordening in de gemeentelijke inspraakprocedure wordt aangewezen en dat een ontwerp daarvoor aan inspraak wordt onderworpen. Dat ligt in ieder geval voor de hand voor die gemeenten waar bij de voorbereiding van een ontwerpbestemmingsplan nog steeds een inspraakverplichting geldt. De beheersverordening komt immers in plaats van het bestemmingsplan en regelt naar zijn aard dezelfde inhoudelijke materie. Of een inspraakverplichting geldt, is hoe dan ook steeds afhankelijk van de (inspraakverordening van) desbetreffende gemeente. In dit verband merk ik voor de volledigheid op dat artikel 150, tweede lid, van de Gemeentewet bepaalt dat voor zover bij de verordening niet iets anders is geregeld, de inspraak wordt verleend overeenkomstig de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van de Algemene wet bestuursrecht.

16

Kunt u nadere toelichting geven wanneer het besluit in werking treedt? Wat zijn de consequenties voor het ontwerpbesluit bij aanpassing van de Wro?

Het ontwerpbesluit is nodig om de Wro te kunnen laten werken. De inwerkingtreding van het Bro zal dan ook gelijktijdig plaatsvinden met de inwerkingtreding van de Wro. Zoals ook al in het antwoord op vraag 8 naar voren is gebracht, is de inwerkingtreding voorzien met ingang van 1 juli 2008.

Mochten er via een aanpassing van het wetsvoorstel Invoeringswet Wro nog wijzigingen van de Wro plaatsvinden die aanpassing van het Bro noodzakelijk maken, dan zal het Bro daar vanzelfsprekend op worden bijgesteld.

17

Hoe reageert u op de opvatting van de VNG dat de vaststellingstermijn van 12 weken te kort is om kwalitatief goede besluitvorming binnen colleges van burgemeester en wethouders, raadscommissie en gemeenteraden te kunnen garanderen? Stuit het streven naar het terugdringen van regelgeving hier niet op grenzen?

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar het door mij gegeven antwoord op vraag 14.

Waarom zijn er geen zwaarwegende argumenten waarom het ontwerpbesluit specifieke regels zou moeten stellen aan het overleg en de inspraak bij de voorbereiding van de besluitvorming over structuurvisies?

Bij de totstandkoming van de Wro is veel aandacht gegeven aan de vraag of aan de totstandkoming en de inhoud van structuurvisies wettelijke eisen zouden moeten worden gesteld. De memorie van toelichting bij dat wetsvoorstel bevatte een uitvoerige argumentatie voor een terughoudende benadering daarvan¹.

Ook in de brief van de Minister van VROM van 18 maart 2004² en in de nota naar aanleiding van het verslag³ is uitvoerig ingegaan op de argumenten voor een terughoudende opstelling ten aanzien van procedurele bepalingen ten aanzien van de totstandkoming van structuurvisies.

Ook in de Eerste Kamer kreeg de totstandkoming van structuurvisies de aandacht, met name de wenselijkheid om burgers en maatschappelijke organisaties volwaardig te laten participeren. In de memorie van antwoord ging de Minister van VROM wederom uitvoerig in op de keuzes die de regering ter zake had gemaakt⁴.

Gehoor gevend aan de dringende oproep vanuit de Eerste Kamer om toch op een bepaalde wijze wettelijk aan te geven dat ook bij de totstandkoming van structuurvisies de participatie van burgers een belangrijk item is en blijft, voorziet het ontwerpbesluit in de bepaling dat bij de structuurvisie moet worden aangegeven op elke wijze burgers en maatschappelijke organisaties bij de totstandkoming zijn betrokken. Deze redactie gaat ervan uit dat op basis van de gemeentelijke en provinciale inspraakverordening inspraak wordt geboden. Per structuurvisie kan dan worden gezien hoe een en ander wordt georganiseerd.

Daarnaast geldt ook hier de in het Bro op te nemen meldingsplicht voor ontwikkelingsinitiatieven, die ik in mijn antwoord op vraag 15 heb ik beschreven.

Tenslotte zal ik in overleg met de VNG en het IPO bezien hoe de adviezen van de Commissie Tops kunnen worden omgezet in een handreiking voor gemeenten en provincies om burgerparticipatie een zinvol en verrijkend element in de totstandkoming van structuurvisies te doen zijn.

Ik merk voor de volledigheid nog op dat indien de structuurvisie mer-plichtig is, de Wet milieubeheer een totstandkomingsprocedure voorschrijft waarbij ook inspraak is voorgeschreven.

Wordt op termijn voorzien in verplichte digitale presentatie van structuurvisies? Zo nee, waarom wordt niet voor deze verplichting gekozen? Zo ja, is regulering van de vormgeving en technologie dan niet wenselijk?

Vanaf 1 juli 2008 moeten alle nieuwe plannen digitaal gemaakt, gebruikt en beschikbaar gesteld worden. Dat geldt voor bestemmingsplannen, maar ook voor structuurvisies. Voor bestemmingsplannen geldt dat er regels zijn opgesteld voor de inrichting, voorbereiding, beschikbaarstelling en vormgeving. Vormgeving houdt in dat er inhoudelijk afspraken worden gemaakt over de te gebruiken beleidsobjecten (zoals bestemmingen, dubbelbestemmingen en aanduidingen). Tevens worden er regels gesteld over de presentatie op papier en digitaal.

Voor structuurvisies worden nog geen regels gesteld over de vormgeving en voorbereiding. Er is nog niet voor deze verplichting gekozen bij structuurvisies omdat vanuit gemeenten, provincies en rijk erg wordt gehecht aan de vormvrijheid van dit instrument. Daarmee worden er dus ook geen regels gesteld over de presentatie van structuurvisies. De provincies hebben de wens uitgesproken om hier voor provinciale

¹ Kamerstukken II, 2003/04, 28 916, nr. 3, pag. 13.

² Kamerstukken II, 2003/04, 28 916, nr. 8, pag. 4/5.

³ Kamerstukken II, 2004/05, 28 916, nr. 12, pag. 16.

⁴ Kamerstukken I, 2005/06, 28 916 C, pag. 29 e.v.

structuurvisies wel aan te werken. Het project DURP is daarom een verkenning gestart voor vergelijkbare provinciale structuurvisies. De uitkomsten van deze verkenning bieden mogelijk een aanzet voor afspraken op termijn voor de digitale weergave van provinciale structuurvisies. Mogelijk dat deze op termijn ook een basis kunnen bieden voor structuurvisies op gemeentelijk en rijksniveau.

20

Hoe zal de genoemde verantwoordingsplicht bij de totstandkoming van de structuurvisie concreet worden vormgegeven?

Ten aanzien van de verantwoordingsplicht is in het ontwerpbesluit de bepaling opgenomen dat bij de structuurvisie moet worden aangegeven op elke wijze burgers en maatschappelijke organisaties bij de totstandkoming zijn betrokken. Ik verwijs u naar het antwoord op vraag 18, waarin ik hier nader op in ga.

21

Wat is de relatie tussen de vereiste geometrische plaatsbepaling van het gebied waarop een structuurvisie betrekking heeft en de diverse basisregistraties?

Het onderhavige ontwerpbesluit bevat een verwijzing naar een verplicht gebruik van een geometrische standaard. Deze wordt uitgewerkt in de ministeriële regeling voor digitale plannen. Deze geometrische standaard gaat uit van het rijkdriehoeksstelsel waarin coördinaten de ligging van een planobject vastleggen. De basisregistraties zijn eveneens gebaseerd op het rijkdriehoeksstelsel. Dit heeft als groot voordeel dat de informatie-lagen in samenhang te gebruiken en te vergelijken zijn en dat de basisregistraties als ondergrond voor de presentatie van ruimtelijke plannen gebruikt kunnen worden.

22

Wat zijn de risico's bij de overgang van de leefmilieuverordening naar de Wro? Wat is de materiële werking van de leefmilieuverordening bij overgang? Wanneer eindigt deze?

Aan de overgang van de leefmilieuverordening naar de Wro zijn geen risico's verbonden. Artikel 9.2.2 van het wetsvoorstel Invoeringswet Wro voorziet in de volgende regeling.

Een leefmilieuverordening die op het tijdstip van inwerkingtreding van de Wro in ontwerp ter inzage is gelegd, kan op de volgens de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing geldende wijze tot stand komen en in werking treden. De termijn waarvoor de verordening geldt kan echter niet meer worden verlengd.

Een op genoemd tijdstip geldende leefmilieuverordening, waarvan de termijn niet is verlengd, blijft haar rechtskracht behouden tot zij ingevolge artikel 30, eerste lid, eerste volzin, van de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing haar gelding verliest.

Een geldende leefmilieuverordening, waarvan de termijn op genoemd tijdstip al was verlengd, blijft haar rechtskracht behouden tot de verlengde geldingsduur is verstreken.

23

Lid 2 meldt dat het recht blijft gelden als het plan jonger is dan 10 jaar. Betekent dit dat het recht niet blijft gelden voor plannen die ouder zijn dan 10 jaar? Of is verlenging mogelijk?

Ingevolge het tweede lid van de artikelen 9.1.4 en 9.2.4 van het wetsvoorstel Invoeringswet Wro blijft het recht dat vóór het tijdstip van inwerking-

trekking van het nieuwe ruimtelijke-orderingsstelsel gold van toepassing ten aanzien van een bestemmingsplan dan wel een stadsvernieuwingsplan waarvan het ontwerp voor dat tijdstip ter inzage is gelegd, totdat de 10-jaarstermijn bedoeld in artikel 33 WRO is verstreken. Oogmerk van deze laatste zinsnede was dat na inwerkingtreding van het nieuwe stelsel geen vrijstelling van de 10-jaarlijkse herzieningsplicht in artikel 33 WRO meer kon worden verleend. Bij nota van wijziging is deze bedoeling verduidelijkt. De regeling houdt dus in dat die plannen na de inwerkingtreding van de nieuwe wet hun rechtskracht behouden, ook al zijn zij ouder dan tien jaar. Zij kunnen alleen geen vrijstelling van de herzieningsplicht meer krijgen.

Ingevolge het vierde lid van artikel 9.1.4 moeten dergelijke plannen, als zij op het tijdstip van inwerkingtreding van het nieuwe r.o.-stelsel vijf jaar of ouder zijn, binnen vijf jaar na dat tijdstip volgens de nieuwe regels worden vastgesteld. Een ongewijzigd opnieuw vaststellen of verlengen kan niet. Alleen al de digitale wijze van uitvoering verzet zich hiertegen. Gebeurt de vaststelling conform de nieuwe regels niet of niet tijdig dan treedt de bepaling ingevolge het vierde lid van artikel 3.1 Wro in werking en vervalt de bevoegdheid tot het invorderen van rechten terzake van na dat tijdstip door of vanwege het gemeentebestuur verstrekte diensten.

24

Op welke wijze wordt de vitaliteit en leefbaarheid van dorpen beschermd als er geen ruimtelijke argumenten tegen de bouw van «weidewinkels» zijn en niet louter op argumenten van concurrentiebeperking de bouw is tegen te houden?

Het pakket aan bevoegdheden dat de Wro aan bestuursorganen toedeelt, strekt ter bevordering van een duurzame ruimtelijke kwaliteit. De vitaliteit en leefbaarheid van dorpen moeten daartoe ook worden gerekend, maar ook de openheid van het landelijk gebied. Het rijksbeleid voor perifere en grootschalige detailhandelsvestiging (PDV/GDV beleid), zoals neergelegd in de Nota Ruimte, is ingebed in een regionaal georiënteerd integraal locatiebeleid voor bedrijven en voorzieningen. Daartoe hebben de provincies in IPO-verband in 2006 de richtlijnen met betrekking tot grote supermarkten langs de snelwegen en in gebied buiten de winkelcentra (perifere detailhandel) vastgesteld, waarin is aangegeven dat vestiging van detailhandel in het buitengebied, de zogenaamde weidewinkel, niet is toegestaan. Het Kabinet is op 10 november 2006 akkoord gegaan met deze richtlijnen¹.

Het aldus geformuleerde beleid wordt door elke provincie in de komende tijd geïmplementeerd. Het is primair aan de provincies te bezien op welke wijze dit beleid met toepassing van het Wro-instrumentarium ook wordt geborgd.

25

Met betrekking tot het voorkomen van ongewenste ontwikkelingen rond de detailhandelsstructuur binnen een gemeente wordt gemeld dat deze «niet louter» mag worden gegrond op argumenten van concurrentiebeperking. Kunt u aangeven welk gewicht dat aspect in de beoordeling wel mag hebben?

Het zgn. specialiteitsbeginsel brengt met zich mee dat bevoegdheden die in een wet zijn toegekend alleen mogen worden aangewend ten behoeve van en binnen de doelstelling van de desbetreffende wet. Blijkens de considerans geeft de Wro regels ter bevordering van een duurzame ruimtelijke kwaliteit. In artikel 3.1.2, tweede lid, van het ontwerpbesluit is bepaald dat ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening een bestemmingsplan eisen kan bevatten met betrekking tot branches van detail-

¹ Kamerstukken II, 2006/07, 26 570, nr. 23 (brief van 12 november 2006).

handel. Beperkingen die in een bestemmingsplan worden opgelegd ten aanzien van branches van detailhandel zullen dus in elk geval moeten kunnen worden gemotiveerd vanuit deze doelstelling.

26

Via branchebeperkende maatregelen kunnen leefmilieu en leefbaarheid worden vergroot. Vallen beperking van het aantal koffieshops en bijvoorbeeld de lokatiekeuze voor een punt van waaruit heroïne- of methadonverstreking plaatsvindt, ook onder deze mogelijkheid tot regulering?

Het ontwerpbesluit voorziet met artikel 3.1.2, tweede lid, er in dat eisen kunnen worden gesteld aan branches van detailhandel om daarmee het leefmilieu en de leefbaarheid van een gebied te beschermen. Dit is in lijn met de leefmilieuverordening die met de inwerkingtreding van de Wro vervalt. De in de vraag genoemde activiteiten kunnen niet tot de detailhandel worden gerekend. Ik beraad mij op de vraag op welke wijze het ontwerpbesluit kan worden aangevuld om ook ten aanzien daarvan desgewenst eisen te stellen.

27

De regering geeft aan dat de eisen uit het Bro1985 voor geluid grotendeels ongewijzigd in het ontwerpbesluit zijn overgenomen. Welke wijzigingen zijn wel doorgevoerd?

In artikel 15, eerste lid, van het Bro 1985 wordt verwezen naar begrippen die in verschillende besluiten ter uitvoering van de Wet geluidhinder zijn gehanteerd. Deze verwijzingen zijn achterhaald. Zij zijn in artikel 3.3.1 van het ontwerpbesluit vervangen door een verwijzing naar de begrippen in de Wet geluidhinder. Hierbij is ook de redactie enigszins gestroomlijnd. Vandaar dat de term «grotendeels ongewijzigd» is gebruikt.

28

Waarom kiest de regering voor loskoppelen van visualisatie van de ondergrond van de digitale systematiek en acht zij het omwille van de duidelijkheid voor burgers en de «één plangedachte» niet wenselijk ook de ondergrond digitaal te koppelen aan bestemmingen?

Het klopt dat de koppeling met de ondergrond in de visualisatie van het bestemmingsplan in zekere mate is losgelaten ten opzichte van de huidige praktijk van papieren plannen. De ondergrond maakt namelijk geen deel meer uit van het digitale bestemmingsplan. Hieraan liggen de volgende redenen ten grondslag. In het digitale tijdperk is de ondergrond niet meer nodig ter oriëntatie: er zullen coördinaten (geometrie) worden gebruikt om de ligging van de bestemmingen te kunnen bepalen. Gemeenten kunnen bij dienstverlening via het internet daardoor zelf kiezen welke informatie zij gebruiken als ondergrond ter oriëntatie bij het tonen van een bestemmingsplan (zoals bijvoorbeeld luchtfoto's). In tegenstelling tot papier kan in een digitale omgeving de ondergrond worden «losgekoppeld» van de bestemmingen. Dit betekent dat de ondergrond bij beschikbaarstelling, uitwisseling of na downloaden los kan worden doorgeleverd. Vaak zijn de databestanden van de ondergronden geen eigendom van de gemeenten. Dit zou betekenen dat de eigenaar van de databestanden bij elke download opnieuw vergoed moeten worden. De koppeling van de ondergrond aan het bestemmingsplan is overigens niet geheel losgelaten. Er moet in het bestemmingsplan namelijk nog steeds worden aangegeven welke ondergrond is gebruikt voor het opstellen van het bestemmingsplan.

Hoe wordt zorg gedragen dat aan de genoemde kwaliteitscriteria van informatieuitwisseling voldaan wordt?

In het kader van DURP worden samen met het werkveld ruimtelijke ordening (gemeenten, provincies, departementen, waterschappen, stedenbouwkundig adviesbureaus, wetenschap, etc.) afspraken en standaarden gemaakt (pakket standaarden 2008) waarmee ruimtelijke plannen kunnen worden gemaakt, gebruikt en beschikbaar gesteld. Dit pakket wordt verankerd in een ministeriële regeling. Deze wordt de komende maanden opgesteld in samenwerking met het werkveld. De afspraken voor 2008 zijn niet nieuw. De basis voor deze standaarden is gelegd in het pakket standaarden 2006 dat is vastgesteld in december 2005. Dit pakket met standaarden en afspraken kan momenteel gebruikt worden door alle overheden.

Op welke wijze wordt gezorgd dat de grens van geringe betekenis niet overschreden wordt? Wie bepaalt die grens? Wie bewaakt die grens? Waar verschilt de lijst van gevallen van de huidige lijst van artikel 20 Bro? Heeft er een uitbreiding plaatsgevonden? Op welke overwegingen geschiedde dit?

Artikel 3.23 Wro bepaalt dat burgemeester en wethouders ten behoeve van bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aan te geven gevallen ontheffing kunnen verlenen van het bestemmingsplan. De bedoelde gevallen zijn opgenomen in artikel 4.3.1 van het ontwerpbesluit en betreffen blijkens de nota van toelichting gevallen van geringe planologische betekenis en bouwtechnisch niet ingrijpend van aard. Indien een bepaalde activiteit niet past binnen het bestemmingsplan heeft de gemeente op grond van deze regeling de bevoegdheid om voor deze activiteit met een eenvoudige procedure ontheffing van het plan te verlenen. Omdat het een zgn. «kan-bepaling» is, kan de gemeente de ontheffing weigeren indien deze niet past binnen het gemeentelijke ruimtelijke beleid. Er bestaat voor een aanvrager dus geen recht op de ontheffing, de gemeente maakt een eigen afweging en bepaalt daarmee de grens van de bevoegdheid. De activiteit dient daarnaast te voldoen aan de criteria opgenomen in de opsomming van gevallen in artikel 4.3.1 van het ontwerpbesluit. Deze criteria bepalen dus mede de grens.

De lijst van gevallen opgenomen in artikel 4.3.1 van het ontwerpbesluit is grotendeels gelijk aan de lijst opgenomen in artikel van het huidige Bro 1985. De regeling ten aanzien van de uitbreiding van gebouwen in onderdeel a is beperkter dan artikel 20, eerste lid, onder a, Bro 1985. De in onderdeel g van het ontwerpbesluit opgenomen wijziging van bestemming «kantoren» in de bestemming «woondoeleinden» verschilt van de gebruikswijziging opgenomen in artikel 20, eerste lid, onder e, Bro 1985. Deze wijziging is ingegeven door de wens gemeenten de mogelijkheid te bieden op korte termijn leegstaande kantoorgebouwen te veranderen in woningen.

Vanuit de praktijk zijn tegen de hiervoor bedoelde wijzigingen overigens bezwaren geuit, dus ik zal deze onderdelen opnieuw bezien.

Onder het kopje «Buitenplanse ontheffingen» kan de bouw van een antenne-installatie op basis van een ontheffing plaatsvinden. In hoeverre wordt het gemeenteraden daarmee onmogelijk gemaakt invloed uit te oefenen op de plaatsing van GSM- en UMTS-antennes in bijvoorbeeld woongebieden?

Zoals ik in het antwoord op vraag 30 al heb gesteld, geeft het feit dat een activiteit is opgenomen in de Bro-lijst op grond van artikel 3.23 Wro geen recht op deze ontheffing. De gemeente bepaalt of de ontheffing wordt verleend en kan deze weigeren.

32

Bij de bouw van een of meer woningen is de Grondexploitatiewet van toepassing. Dit betekent dat de gemeente voor ieder bouwplan moet nagaan of eventueel kostenverhaal geregeld is. Komen de betrokken partijen er onderling niet uit, dan moet er een exploitatieplan worden opgesteld. Wat vindt de regering van de suggestie van de VNG om hiervoor een ondergrens aan te houden, bijvoorbeeld een minimum aantal woningen of een bepaald aantal vierkante meter?

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik u naar het door mij gegeven antwoord op vraag 6.

33

Waarom kiest de regering voor toepassing van de Grondexploitatiewet op nieuwe plannen en besluiten en niet voor gronden waarvoor weliswaar een bestemmingsplan geldt, maar waar nog wel een uitwerkings- of wijzigingsplan in de zin van de Wro dient te worden vastgesteld?

Allereerst dient te worden opgemerkt dat uitwerkingen wel degelijk onder het onderdeel grondexploitatie van de Wro vallen, zij het dat de plicht om een exploitatieplan te maken niet gekoppeld is aan het uitwerkingsplan, maar aan het uit te werken bestemmingsplan, dus al in een eerdere fase. De reden hiervoor is dat een globaal plan vaak in deelgebieden wordt gerealiseerd, waarbij voor elk deelgebied een uitwerking wordt gemaakt, terwijl wel sprake is van een grondexploitatie voor het gehele gebied. Uitgangspunt van het wetsvoorstel Grondexploitatie¹ is dat voor een samenhangend exploitatiegebied ook een samenhangend exploitatieplan wordt gemaakt. Als voor een uit te werken bestemming een afzonderlijk exploitatieplan kan worden gemaakt, leidt dit in het systeem van de wet er toe dat de overige gebieden alleen via de post bovenplanse kosten kunnen worden meegenomen. Een totaalexploratie waarbinnen de andere kosten en de opbrengsten kunnen worden meegenomen en omgeslagen is dan niet mogelijk. Dit is strijdig met genoemd uitgangspunt van de wet.

Het gesignaleerde probleem is derhalve uitsluitend een overgangsrechtelijk probleem en spitst zich toe op de vraag of toekomstige uitwerkingen van nu reeds vastgestelde uit te werken bestemmingen, onder het onderdeel grondexploitatie van de Wro gebracht kunnen worden. Achter dit probleem schuilt de wens om het nieuwe instrumentarium ook op deze uitwerkingen toe te kunnen passen. Dat vereist dat specifiek voor bestaande uit te werken bestemmingen een plicht moet worden gecreëerd om een exploitatieplan vast te stellen. Dit gaat de reikwijdte van overgangsrecht te buiten, want het vereist een nieuwe wettelijke grondslag, die uitsluitend van toepassing is in een overgangsrechtelijke situatie. Bovendien leidt dit, zoals hiervoor is uiteengezet, inhoudelijk tot problemen indien de grondexploitatie met andere (uit te werken) bestemmingen een geheel vormt. Om deze redenen is ervan afgezien een tijdelijke of permanente koppeling te leggen met uitwerkingsplannen. Bestaande nog uit te werken bestemmingsplannen kunnen via een herziening van het bestemmingsplan zelf niettemin wel worden voorzien van een exploitatieplan. Bouwplannen op grond van een herziening van een nog uit te werken bestemmingsplan, waarvan de uitwerking nog niet was vastgesteld en dat een bouwverbod bevatte, vallen namelijk onder artikel 6.12 van de wet (verplichting tot maken exploitatieplan), zoals ook is aangegeven in de nota van toelichting op het ontwerp-Bro.

¹ Voorstel van wet tot wijziging van de Wet ruimtelijke ordening inzake de grondexploitatie, Kamerstukken II, 30 218, nr. 3.

34

Waarom is gekozen voor een limitatieve lijst? Wat zijn de voor- en nadelen van zowel de limitatieve als de kaderstellende lijst? Kunnen deze voor- en nadelen toegelicht worden met een voorbeeld? Is het voorstelbaar dat de kostensoortenlijst per amvb als gevolg van voortschrijdend inzicht op een zeker moment aangepast wordt? Ten aanzien van welke verwickelingen is de lijst geactualiseerd?

Uit een oogpunt van rechtszekerheid voor de particuliere eigenaren is voor het exploitatieplan gekozen voor een limitatieve lijst. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Grondexploitatie¹ is de wenselijkheid daarvan nader onderbouwd. Overigens drongen ook VNG, Neprom en NVB aan op een limitatieve lijst. Volgens deze partijen zal de lijst de discussie en geschillen over kostensoorten aanzienlijk inperken en meer rechtszekerheid bieden. Voorbeelden van kostensoorten, waarover vaak discussie ontstond, zijn het meebetalen aan kinderopvang of de bouw van een cultureel centrum, of het meenemen van kosten van onderhoud van de openbare ruimte. Deze posten staan niet op de kostensoortenlijst, omdat ze niet tot de grondexploitatie worden gerekend. Een voorbeeld van een regelmatig bediscussieerd item dat er wel op staat, is de compensatie van groen, natuur en waterberging. De lijst zal regelmatig worden geëvalueerd en kan worden aangepast naar aanleiding van voortschrijdend inzicht.

35

Hoe worden onwenselijke toenames van administratieve lastendruk, bij het vaststellen van de methode tot maximering, voorkomen?

Ik neem aan dat met deze vraag bedoeld wordt op de begrenzing van een aantal kostensoorten in artikel 6.2.6. Naar een methode om deze kosten te begrenzen wordt momenteel onderzoek gedaan. Omdat de methode moet worden toegepast door de gemeente, zal het niet tot een toename van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven kunnen leiden, maar wel tot een toename van bestuurlijke lasten. Bij de keuze van de methode zal het aspect bestuurlijke lasten worden meegewogen. De regeling van de methode zal duidelijkheid bieden over de aard van de kosten die onder de begrenzing vallen. Verwacht mag worden dat het bijhouden van die kosten niet zal leiden tot significante structurele bestuurslasten. Ik verwacht overigens wel een beperkte tijdelijke stijging van de bestuurslasten, omdat gemeenten deze gegevens nu nog niet in deze vorm administreren. Zoals aangegeven in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Grondexploitatie zal de totale lastenstijging voor gemeenten ruimschoots overtroffen worden door een toename van de opbrengst van het kostenverhaal.

36

Hoe wordt er zorggedragen dat incidenteel verstrekte subsidies die buiten programma's om lopen, niet alsnog een structureel karakter krijgen?

In beginsel worden subsidies verstrekt op grondslag van een programma. Incidenteel kan subsidie worden verstrekt buiten een programma om, maar dan zal wel sprake moeten zijn van een basis in de rijksbegroting in de vorm van vermelding in de begrotingswet. Zodra een dergelijke subsidie een structureel karakter krijgt, ligt het in de rede dat hiervoor een programma wordt opgesteld. Een steeds terugkerende subsidiepost in een begrotingswet zal naar mijn mening ook uwerzijds tot vragen omtrent het karakter van de desbetreffende subsidie aanleiding geven en zal dan ook een degelijke verantwoording vergen om nog langer buiten een programma om te worden geaccepteerd.

¹ Kamerstukken II, 30 218, nr. 3, blz. 14.

37

Waarom is de Kaderwet Adviescolleges niet van toepassing op de Rijksplanologische Commissie?

Ingevolge artikel 2 van de Kaderwet adviescolleges is geen adviescollege in de zin van die wet een college dat voor meer dan de helft bestaat uit ambtenaren die werkzaam zijn bij een ministerie of een daaronder ressorterende instelling, dienst of bedrijf en die in verband met hun werkzaamheden in dat college zitting hebben. De Rijksplanologische Commissie bestaat thans uitsluitend uit bedoelde functionarissen en is om die reden geen adviescollege in de zin van de Kaderwet adviescolleges.

38

Welke termijn is gekoppeld aan het uitstel van Digitale Uitwisseling in Ruimtelijke Processen (DURP) en op welke wijze wordt in de tussentijd voorzien in uitvoering van de regels rond opmaak en vormgeving van bestemmingsplannen?

De regels met betrekking tot digitale plannen zijn volledig verankerd in de Wro, het Bro en een ministeriële regeling voor digitale plannen en treden tegelijkertijd in werking op 1 juli 2008. Daarmee worden ook de afspraken en standaarden omtrent de opmaak en vormgeving van bestemmingsplannen en inpassingsplannen verankerd.

39

Hoe groot zijn de bestuurlijke lasten die voortvloeien uit het voor de gemeente verplichte onderzoek ter verantwoording van het instrument van de beheersverordening? Waarin verschilt het handelen na het constateren van illegaal gebruik bij een beheersverordening en illegaal gebruik bij een bestemmingsplan?

De vraag hoe groot de bestuurlijke lasten zijn bij het vaststellen van een beheersverordening, kan ik op dit moment niet goed beantwoorden omdat hiernaar geen onderzoek is verricht. Wel kan ik aan de hand van enkele aspecten duidingen van die bestuurslasten geven.

Onderzoekslasten:

Artikel 3.38, eerste lid, Wro bepaalt dat in een beheersverordening het bestaande gebruik wordt vastgelegd. Om dit te kunnen doen zal de gemeente een inventarisatie (laten) maken van het bestaande gebruik van de gronden en bouwwerken in het betrokken gebied. De aard van dit onderzoek zal weinig afwijken van dat wat moet verricht bij de vaststelling van een (conserverend) bestemmingsplan.

Sectorale wetgeving kent voor ruimtelijke besluiten onderzoeksverplichtingen, zoals de Flora- en Faunawet, de Natuurbeschermingswet 1998, Wet milieubeheer (m.e.r.), het Besluit externe veiligheid inrichtingen en het Besluit luchtkwaliteit 2005. De meeste van deze onderzoekspllichten gelden slechts voor zover met het ruimtelijk besluit nieuwe ontwikkelingen worden toegestaan. Omdat die juist ondenkbaar zijn bij een beheersverordening, ga ik ervan uit dat de bestuurlijke last die uit deze sectorale onderzoeksverplichtingen zou kunnen voortvloeien voor de vaststelling van een beheersverordening, gering zal zijn. Voor de onderzoeksverplichting die voortvloeit uit de Nb-wet geldt dat deze niet alleen betrekking heeft op de gevolgen van nieuwe ontwikkelingen maar ook de nadelige gevolgen van bestaande activiteiten op Natura 2000-gebieden en de vraag op welke wijze die gevolgen kunnen worden beperkt.

In algemene zin kan ik veronderstellen dat de sectorale onderzoeksverplichtingen zoals die gelden bij de vaststelling van een conserverend bestemmingsplan, in gelijke mate zullen hebben te gelden bij de vaststelling van een beheersverordening.

Procedurele lasten:

Zoals voor elk overheidsbesluit geldt, is ook de vaststelling van een beheersverordening aan een procedure onderhevig. De Wro zelf bevat ten aanzien van de voorbereidingsprocedure geen voorschriften. Dat wil evenwel niet zeggen dat er geen procedure geldt. De Gemeentewet schrijft in artikel 150 voor dat elke gemeente een inspraakverordening dient vast te stellen die regels stelt voor de inspraak bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid. In die verordening moet onder meer zijn bepaald welke ruimtelijke beleidsvoornemens via de in de inspraakverordening voorgeschreven procedure worden voorbereid. Denkbaar is dat ook de voorbereiding van een beheersverordening in de gemeentelijke inspraakprocedure wordt aangewezen en dat een ontwerp daarvoor aan inspraak wordt onderworpen. Dat ligt in ieder geval voor de hand voor die gemeenten waar bij de voorbereiding van een ontwerpbestemmingsplan nog steeds een inspraakverplichting geldt. De beheersverordening komt immers in plaats van het bestemmingsplan en regelt naar zijn aard dezelfde inhoudelijke materie. Of een inspraakverplichting geldt, is hoe dan ook steeds afhankelijk van de (inspraakverordening van) desbetreffende gemeente. In dit verband merk ik voor de volledigheid op dat artikel 150, tweede lid, van de Gemeentewet bepaalt dat voor zover bij de verordening niet iets anders is geregeld, de inspraak wordt verleend overeenkomstig de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van de Algemene wet bestuursrecht.

Tenslotte: in mijn antwoord op vraag 10 heb ik het belang aangegeven van een goede afstemming van het ruimtelijk beleid tussen overheden. Daarom vind ik het ook van belang – hoewel de Wro daartoe niet verplicht – dat een gemeente die het voornemen heeft om een beheersverordening vast te stellen, daarover in overleg treedt met in ieder geval de provincie om eventuele strijdigheden met provinciaal ruimtelijk beleid te voorkomen.

Het tweede deel van de vraag, die betrekking heeft op illegaal gebruik bij de totstandkoming van een beheersverordening, beantwoord ik bij vraag 40.

40

Waarom kan/mag op basis van een «beheersverordening» geen einde worden gemaakt aan illegaal gebruik van een lokatie? Waarin verschilt het handelen na het constateren van illegaal gebruik bij een beheersverordening en illegaal gebruik bij een bestemmingsplan?

Voorafgaande aan de vaststelling van een bestemmingsplan of een beheersverordening zal de gemeente een inventarisatie (laten) maken van het bestaande gebruik van de gronden en bouwwerken in het betrokken gebied. Daarbij – zo wijst de ervaring uit – stuit een gemeente met enige regelmaat op illegale bouwwerken of een gebruik van grond en gebouwen dat in strijd is met het geldende planologisch regiem. De gemeente heeft dan een beleidsvrijheid te kiezen om die gebruiksvorm te legaliseren door een positieve bestemming of om tot handhaving over te gaan, gericht op het beëindigen van die situatie. Een verplichting tot legalisering is er evenwel niet.

De keuzevrijheid bij de vaststelling van een nieuw bestemmingsplan geldt ook bij de vaststelling van een beheersverordening die het daaraan voorafgaande bestemmingsplan of de daaraan voorafgaande beheersverordening vervangt. In die zin verschilt het handelen na het constateren van illegaal gebruik bij een beheersverordening niet met het handelen bij een bestemmingsplan.

Ook bij het vaststellen van een beheersverordening kan tegen illegaal gebruik worden opgetreden als de gemeenteraad een legalisatie niet aan de orde vindt.

Derden-belanghebbenden kunnen de gemeente verzoeken een handhavingsactie in gang te zetten ter beëindiging van illegaal gebruik. Wijst de gemeente dit verzoek af, dan kan de rechtmatigheid van de beheersverordening bij de bestuursrechter aan de orde komen. Mocht blijken dat de illegale situatie niet gelegaliseerd had mogen worden, dan is voorstelbaar dat het desbetreffende deel van de beheersverordening door de bestuursrechter onverbindend wordt verklaard.

41

Onder het kopje «financiële bepalingen» staat te lezen dat onderzoekskosten binnen de exploitatie moeten worden opgevangen. Is dit m.b.t. onderzoek naar archeologische aspecten altijd haalbaar? Ligt, in het geval er bij opgravingen sprake blijkt van nationale archeologische waarden, een bijdrage van rijksoverheid niet in de rede?

De wet tot wijziging van de Monumentenwet 1988 ten behoeve van de archeologische monumentenzorg heeft als uitgangspunt dat de veroorzaker van een archeologische verstoring verantwoordelijk is voor de kosten van archeologisch onderzoek. Het uitgangspunt dat de veroorzaker betaalt ligt mede ten grondslag aan het onderdeel grondexploitatie van de Wro en is voor de archeologische aspecten uitgewerkt in artikel 6.2.4, onder a, en 6.2.5, onder h, van het ontwerp-Bro. De archeologische kosten worden in het kader van een exploitatieplan als kostenpost aangemerkt en worden dus samen met alle andere kosten omgeslagen over alle percelen met grondopbrengsten. Daarbij kunnen kosten verhaald worden tot maximaal het in het exploitatieplan opgenomen bedrag van de opbrengsten van de exploitatie. Ook kan een particuliere eigenaar voor zijn eigen perceel niet met een negatieve grondexploitatie kan worden geconfronteerd. De kosten worden dus volledig meegenomen en zo nodig vergoed. Als er een besluit komt (bijvoorbeeld een bouwvergunning) waarin tot archeologisch onderzoek wordt verplicht en er sprake is van excessieve opgravingskosten ten behoeve van (potentiële) archeologische monumenten kan de gemeente bovendien in aanmerking komen voor een specifieke uitkering van de Minister van OCW ter dekking van een deel van de kosten. Vereist is dat deze kosten niet geheel ten laste behoren te komen van degene die tot de opgraving verplicht is, de gemeente of de provincie. Voor de haalbaarheid van het exploitatieplan kan zo'n uitkering uiteraard een heel verschil maken.

Kort samengevat biedt het onderdeel grondexploitatie van de Wro eigenaren een adequate bescherming tegen te hoge archeologische kosten bij grondexploitatie en draagt de Minister van OCW bij aan opgravingen waarvan de kosten excessief zijn.

42

Inzake de financiële bepalingen staat te lezen dat voorzieningen voor openbaar nut uit de exploitatie bekostigd kunnen worden, voor zover deze kosten niet via gebruikstarieven kostendekkend worden gemaakt. Hoe wordt omgegaan met die situaties waarbij kosten t.b.v. het openbaar nut voor de exploitatie worden uitgespaard, maar waarvan later blijkt dat de kosten voor het alternatief voor betrokken particuliere gebruikers aanzienlijk hoger komen te liggen? Als voorbeeld kan hier de inzet van restwarmte dienen. Daarbij behoeven geen aardgasleidingen naar de huizen te worden aangelegd, hetgeen een besparing op de exploitatiekosten oplevert. In enkele gevallen blijken nu de kosten van de warmtevoorziening door restwarmte voor de gebruikers hoger te liggen dan via het conventionele systeem. Is dit niet aan te merken als het afwentelen van kosten op particuliere eigenaren, zoals dat op blz. 43 van het ontwerp-besluit staat beschreven? Zo ja, hoe wilt u daar dan mee om gaan? Zo nee, hoe wordt aan dit probleem dan wel tegemoet gekomen?

De keuze van een systeem voor verwarming of andere nutsvoorzieningen is een zaak van de gemeente en de nutsbedrijven. De gemeente krijgt in het exploitatieplan de mogelijkheid om hieraan eisen te stellen. Bij haar afweging zal de gemeente zowel de aanleg- als de gebruikskosten van het systeem betrekken. Ook marktontwikkelingen (huizenprijzen, woonlasten) kunnen een rol spelen bij die keuze. De keuze voor een systeem wordt echter niet louter op financiële gronden bepaald. Zo kunnen ook milieu-overwegingen daarbij een rol spelen. Bij de keuze in een exploitatieplan worden de inwoners betrokken. Over een ontwerpexploitatieplan kan een ieder een zienswijze indienen en tegen het vastgestelde plan kunnen belanghebbenden beroep instellen. Ze kunnen ook deze kwestie aan de rechter voorleggen. Hierbij past de kanttekening dat de gebruikskosten niet worden opgenomen in het exploitatieplan, maar alleen de aanlegkosten van voorzieningen.

Van het afwentelen op particuliere eigenaren zoals bedoeld op pagina 43 van de nota van toelichting van het Bro is geen sprake. De genoemde opmerking in de nota van toelichting heeft betrekking op de situatie dat een gemeente meer kosten in rekening wil brengen bij een particuliere exploitant dan de opbrengsten die de exploitant krijgt uit het plan. De opmerking heeft geen betrekking op de bewoner of eindgebruiker van een nutsvoorziening.

In de fase van grondexploitatie doet zich regelmatig de vraag voor naar de juiste afbakening tussen de kosten van nutsvoorzieningen die toe te rekenen zijn aan de grondexploitatie en de kosten die toe te rekenen zijn aan de aanlegger van de voorzieningen. Uitgangspunt bij het opstellen van het ontwerp-Bro is geweest dat de kosten van de aanleg van een net voor gas, elektriciteit, stadsverwarming en communicatie ten behoeve van een grondexploitatie voor rekening zijn van de aanlegger, omdat de kosten hiervan worden doorberekend door de aanlegger in de gebruikstarieven. De kosten van aanleg en gebruik van het gehele net, met inbegrip van die ene leiding, worden dus in beginsel uit de gebruikstarieven bekostigd. Resterende kosten die niet uit de gebruikerstarieven kunnen worden bekostigd, kunnen wel binnen de grondexploitatie in rekening worden gebracht.