

Vergaderjaar 2010–2011

32 821

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

Nr. 5

### VERSLAG

Vastgesteld 15 september 2011

De vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer verslag uit te brengen van haar bevindingen. Het verslag behandelt alleen die onderdelen waarover door de genoemde fracties inbreng is geleverd. Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig en afdoende zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

### Inhoud

|                        |   |
|------------------------|---|
| Algemeen               | 1 |
| Provinciaal medebewind | 2 |
| Ontheffingen           | 5 |
| Overig                 | 6 |

<sup>1</sup> Leden: Dijkema, S.A.M. (PvdA), Gent, W. van (GL), Snijder-Hazelhoff, J.F. (VVD), Voorzitter, Slob, A. (CU), Haverkamp, M.C. (CDA), Aptroot, Ch.B. (VVD), Samsom, D.M. (PvdA), Jansen, P.F.C. (SP), Graus, D.J.G. (PVV), Ouweland, E. (PvdD), Rouwe, S. de (CDA), Bashir, F. (SP), Mos, R. de (PVV), Tongeren, L. van (GL), Monasch, J.S. (PvdA), Dekken, T.R. van (PvdA), Dijkgraaf, E. (SGP), Veldhoven, S. van (D66), Koolmees, W. (D66), Ondervoorzitter, Jong, L.W.E. de (PVV), Leegte, R.W. (VVD), Caluwé, I.S.H. de (VVD) en Holtackers, M.P.M. (CDA).

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

### Algemeen

De leden van de VVD-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het genoemde wetsvoorstel. Naar aanleiding hiervan hebben deze leden nog wel enkele vragen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het genoemde wetsvoorstel. Deze leden zijn het eens met de strekking van het wetsvoorstel, maar maken zich wel zorgen over de exacte invulling ervan.

De leden van de PVV-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het genoemde wetsvoorstel. Deze leden onderschrijven het doel van de wijzigingen, namelijk een wettelijke grondslag creëren voor een rol van provincies bij de uitvoering van het nationaal ruimtelijk beleid.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het genoemde wetsvoorstel. Het is deze leden uit de memorie van toelichting (Kamerstuk 32 821, nr. 3) duidelijk geworden dat de regering met dit wijzigings-

voorstel mogelijk wil maken, dat via een algemene maatregel van bestuur, rijksregels worden uitgewerkt door middel van regels op provinciaal niveau. De regering schrijft in deze memorie van toelichting «het van essentieel belang te vinden dat de mogelijkheid bestaat dat provincies een schakelfunctie vervullen tussen Rijk en gemeenten». Met het voorstel moet een wettelijke grondslag worden gecreëerd om provincies in medebewind te roepen voor de nadere uitwerking van nationale ruimtelijke belangen en nationaal ruimtelijk beleid in een provinciale verordening.

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het genoemde wetsvoorstel. Het in medebewind roepen van provincies is in de ogen van de leden van de SP-fractie niet onlogisch. Het Rijk moet wat deze leden betreft de regie op ruimtelijke ordening veel meer naar zich toe trekken. Dat dit nu gebeurt roept bij de leden van de SP-fractie enkele vragen op. Ook de voorgestelde afwijkingsmogelijkheden van algemene regels vormt voor deze leden aanleiding tot het stellen van vragen. Het feit dat er in de tekst van het voorstel van wet wordt verwezen naar andere documenten, zoals het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Kamerstuk 31 500, nr. 26) en de ontwerp-Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (Kamerstuk 32 660, nr. 17) vraagt om nadere toelichting op het behandelproces.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het genoemde wetsvoorstel. Deze leden zijn van mening dat het wel van groot belang is om zicht te houden op de regels waarvoor medebewind en ontheffingsmogelijkheden gaan gelden.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het genoemde wetsvoorstel.

### **Provinciaal medebewind**

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering kan toelichten welke taken zij via deze wetswijziging aan de provincies wenst over te dragen. Kunnen provincies op basis van deze wetswijziging worden gedwongen om bepaalde taken uit te voeren? Zo nee, welke waarborgen zijn daarvoor? Zo ja, waarom is daar voor gekozen?

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

De leden van de CDA-fractie constateren dat bij de beoordeling van dit voorstel duidelijk is geworden dat de regering vrij snel, na het op 1 juli 2008 in werking treden van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening, is overgegaan tot uitwerking van de in artikel 4.3 opgenomen mogelijkheid om te komen tot een algemene maatregel van bestuur ter, zoals de regering schrijft, «bescherming van de nationale ruimtelijke belangen» (Kamerstuk 31 500, nr. 15). De Raad van State heeft vervolgens in het advies bij deze algemene maatregel van bestuur duidelijk gemaakt, dat de

Wet ruimtelijke ordening «geen toereikende grondslag biedt» voor realisering van de doelstelling van de regering via een algemene maatregel van bestuur. De leden van de CDA-fractie volgen in dezen de redeneertrant van de Raad van State. Deze leden stellen vast dat de regering nu een poging doet om alsnog te komen tot die «toereikende grondslag». De vraag die bij deze leden leeft, is of dit op basis van de sturingsfilosofie van de Wet ruimtelijke ordening wel mogelijk is. De leden van de CDA-fractie stellen vast dat de Raad van State, met zijn advies op het voorliggende, in omvang toch bescheiden wetsvoorstel van de regering, aanleiding zag voor een uitgebreide en inhoudelijk fundamentele reactie. Deze leden willen niet verhelen onder de indruk te zijn van dit boeiende en tot nadenken stemmende advies van de Raad van State. Het valt de leden van de CDA-fractie op dat de regering de inhoudelijke waarde van de advisering van de Raad van State weliswaar schoorvoetend erkent, maar er geen duidelijke consequenties aan verbindt. Roept de regering daarmee niet het beeld op dat zij feitelijk geen inhoudelijke reactie heeft op de stelling van de Raad van State, maar de doelredenering volgt dat een deel van het werk op ruimtelijk gebied dient te worden overgedragen aan provincies? Zowel in de reactie op het advies van de Raad van State als in de memorie van toelichting is sprake van deze doelredenering. De leden van de CDA-fractie missen, evenals de Raad van State, de noodzakelijke principiële keuze voor een aanpassing van de sturingsfilosofie in het voorliggende wetsvoorstel. Hoewel deze leden met een mogelijke aanpassing grote moeite zullen hebben, is een afweging van argumenten door het ontbreken van een duidelijke regeringsvisie op dit punt niet mogelijk. De leden nodigen de regering uit een meer principiële en op het punt van de sturingsfilosofie een meer inhoudelijke onderbouwing te geven voor de noodzaak van de voorgestelde wetswijziging. Willen de leden van de CDA-fractie de regering op dit punt volgen, dan is een duidelijke stellingname van de regering op dit punt gewenst.

Nu de Raad van State naar de opvatting van de leden van de CDA-fractie zorgvuldig onderbouwd stelt dat de regering met het voorliggende wetsvoorstel, gericht op het in medebewind roepen van provincies, niet handelt in overeenstemming met de sturingsfilosofie van de Wet ruimtelijk ordening en de uitgangspunten van selectiviteit en concreetheid, vragen deze leden de regering of niet moet worden erkend dat de Wet ruimtelijke ordening met artikel 4.3 weliswaar de mogelijkheid biedt om regels te stellen ten aanzien van de inhoud van ruimtelijke plannen van provincies, maar dat het gekozen instrument gewoon niet past binnen de sturingsfilosofie van de Wet ruimtelijke ordening? De leden van de CDA-fractie hebben ook kennisgenomen van de zinsnede in het regeerakkoord dat per terrein ten hoogste twee bestuurslagen betrokken zijn. Door de introductie van medebewind worden er echter drie bestuurslagen per terrein betrokken. Hoe denkt de regering deze tegenstrijdigheid tussen het regeerakkoord en de wetswijziging te gaan oplossen?

Bij de behandeling van de herziening van de Wet Ruimtelijke Ordening hebben de leden van de CDA-fractie zich nadrukkelijk als voorstander van de daarin gekozen sturingsfilosofie uitgesproken. De breuk met de voormalige Wet Ruimtelijke Ordening werd door deze leden zeer gewenst geacht. In het advies van de Raad van State wordt hier terecht uitgebreid bij stilgestaan. Bij de behandeling van de herziening is, zoals de regering schrijft, aandacht besteed aan gevallen van samenloop van ruimtelijke belangen van Rijk en provincie. Echter, daarbij is zowel van de kant van de regering als van de kant van de Kamer het belang onderstreept van het enerzijds in stand houden van de sturingsfilosofie en het anderzijds voorkomen van «conflicten» via een goed overleg tussen de twee betreffende bestuurslagen.

Graag zien de leden van de CDA-fractie hierop een inhoudelijke reactie.

Om ruimtelijke belangen van het Rijk en provincies veilig te stellen, kunnen beide bestuurslagen vooraf regels stellen, zo is in de Wet ruimtelijke ordening vastgelegd. Dit past in de gekozen sturingsfilosofie. Om welke reden gebruikt de regering dit instrument niet? Waarom wordt het instrument van medebewind gebruikt, waar feitelijk sprake is van het verschuiven/afstoten van werk?

De in de memorie van toelichting aangevoerde argumenten als «de provincie vervult een cruciale schakelfunctie en alleen provincies zijn in staat rekening te houden met bestaande regionale verschillen» overtuigen in het licht van de gekozen doelstelling noch de Raad van State, noch de leden van de CDA-fractie. Graag nodigen deze leden de regering uit alsnog met voldoende overtuigende argumenten te komen, die overigens de gekozen sturingsfilosofie in stand laten.

De leden van de CDA-fractie constateren dat de regering wijst op de complementariteit van overheidstaken op verschillende niveaus. Zij stelt dat, tijdens de behandeling van de Wet ruimtelijke ordening in de Eerste Kamer, is tegengesproken dat de behartiging van een vraagstuk van provinciaal of nationaal belang een exclusief karakter zou hebben, dus met uitsluiting van inzet van bevoegdheid op een lager overheidsniveau. Deelt de regering de opvatting van de leden van de CDA-fractie dat dit mede moet worden gezien in het licht van de op dat moment heersende opvatting over het toepassen van artikel 4.3 van de Wet ruimtelijke ordening? Is dit punt, vanuit de thans bekende opvatting van de Raad van State, niet in een ander daglicht geplaatst?

Graag zien de leden van de CDA-fractie een zorgvuldige onderbouwing van argumenten tegemoet.

De regering stelt dat de introductie van provinciaal medebewind een nuttige aanvulling is op het instrumentarium van de Wet ruimtelijke ordening, dat zeker niet haaks staat op strekking van het stelsel van bevoegdheden. Erkent de regering hiermee dat zij de Wet ruimtelijke ordening nu aanvult met een nieuw instrument? Daarmee heeft de regering de impliciete verplichting om aan te tonen te handelen binnen de door de leden van de CDA-fractie zo gewenste sturingsfilosofie. Hoewel de leden van de CDA-fractie daarvan nog niet zijn overtuigd, staan zij open voor goed onderbouwde argumenten!

De leden van de SP-fractie constateren dat in de inleiding van de memorie van toelichting de achtergrond van het wetsvoorstel staat beschreven. Daarin wordt gesteld dat «de Wet ruimtelijke ordening uitgaat van een scheiding van beleid en normstelling». Naar de mening van de leden van de SP-fractie was dit al een oneigenlijke scheiding. Beleid zonder normstelling is niet richtinggevend en niet toetsbaar. Zeker op gebied van ruimtelijke ordening is die duidelijkheid van Rijkswege wel gewenst. De leden van de SP-fractie juichen het dan ook toe dat het onderscheid tussen beleid, normstelling en uitvoering nu wel ter discussie staat.

Betekent dit een ommekeer in de hele visie en sturingsfilosofie achter de nieuwe Wet ruimtelijke ordening of spitst deze zich enkel toe op bepaalde elementen uit de wet? Indien het laatste het geval is, vernemen de leden van de SP-fractie graag op welke elementen deze ommekeer van toepassing is, gezien het feit dat de wetstekst, memorie van toelichting en het advies van de Raad van State en het nader rapport nogal uiteenlopende opvattingen bevatten over de aard en reikwijdte van de bevoegdheden, doorzettingsmacht en uitvoering in medebewind.

Indien er sprake is van bij medebewind overdragen van beleids- en normstellende taken van het Rijk aan provincies, wordt dan ook voorzien in bijbehorende middelen en menskracht, zo vragen de leden van de SP-fractie. Zo ja, op welke wijze vindt hierover overleg plaats met provincies?

Voorts vragen de leden van de SP-fractie om welke reden bij dit wetsvoorstel niet direct wordt gekozen voor het tevens in medebewind roepen van gemeenten.

De leden van de D66-fractie staan positief tegenover een rol van provincies in het ruimtelijk beleid. Toch merken deze leden op dat niet voor al het ruimtelijk beleid decentralisatie van nationaal beleid naar provincies of gemeenten gewenst is, omdat er grote nationale belangen spelen of omdat de vraagstukken van dergelijke orde zijn dat beleid op een hoger schaalniveau gewenst is. De leden van de D66-fractie denken hierbij bijvoorbeeld aan de Ecologische Hoofdstructuur en het leegstandsbeleid. Genoemde leden zijn van mening dat op deze terreinen nationaal beleid en nationale regelgeving onmisbaar is. Kan de regering aangeven op welke onderdelen zij medebewind van de provincies overweegt en kan zij deze keuze motiveren? Kan de regering ook aangeven hoe zal worden omgegaan met toekomstige aanvullingen?

De leden van de D66-fractie zien graag dat in de algemene maatregel van bestuur, die het provinciaal medebewind zal regelen, de specifieke regels waarbij medebewind zal gelden worden vastgelegd. Ook vragen deze leden of deze algemene maatregel van bestuur in een voorhangprocedure aan beide Kamers der Staten-Generaal kan worden voorgelegd, zodat beide Kamers zicht hebben op de bij medebewind te regelen zaken en dit waar nodig kunnen clausuleren.

Verder vragen de leden van de D66-fractie of en zo ja, hoe het beleid voor medebewind is te rijmen met het principe «je gaat erover, of niet» uit het regeerakkoord. Kan de regering hierop ingaan?

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

### **Ontheffingen**

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering een indicatie kan geven van de frequentie waarmee zich, sinds het van kracht worden van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening, een onvoorzien geval heeft voorgedaan waarvoor dit wetsvoorstel een oplossing kan bieden. Kan de regering hier een praktijkvoorbeeld van geven? Een bijzonder geval wordt onder meer omschreven als een geval waarbij de toepassing van de algemene regel onevenredig nadelig zou zijn in verhouding tot het doel dat deze algemene regel dient. Zou de regering kunnen aangeven wanneer sprake is van onevenredigheid en ook hier een praktijkvoorbeeld van kunnen geven? Er wordt voorts aangegeven dat moet worden aangenomen dat aantal ontheffinggevallen beperkt zal blijven. Kan de regering een indicatie geven van het aantal aanvragen dat – bijvoorbeeld jaarlijks – wordt verwacht en het aantal ontheffingen dat zal worden verleend?

De leden van de VVD-fractie constateren verder dat de ontheffing tot stand komt via een getrapte besluitvormingsprocedure waarbij zowel het Rijk, de provincies als de gemeenten betrokken zijn. Zou de regering kunnen aangeven hoe dit zich verhoudt tot het streven dat slechts twee bestuurslagen over een ruimtelijke kwestie gaan?

De leden van de CDA-fractie constateren dat de Raad van State ook uiterst kritisch oordeelt over de in dit wetsvoorstel opgenomen afwijkmogelijkheid van algemene regels. De regering stelt in reactie hierop dat de bevoegdheid om ontheffing te verlenen van provinciale of nationale regels slechts in vrij uitzonderlijke situaties kan worden toegepast. De leden van de CDA-fractie volgen bij dit voorstel de opvatting van de regering. Wel vragen deze leden wat de regering nu precies beoogt met het verbinden van voorschriften aan de toestemming voor ontheffing. De

regering schrijft dat dit instrument slechts wordt toegepast indien de betrokken provinciale, onderscheidenlijk nationale belangen daar met het oog op een goede ruimtelijke ordening toe nopen. De leden van de CDA-fractie zien dit graag onderbouwd met behulp van enkele voorbeelden. Graag nodigen deze leden de regering daartoe uit.

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

De zorgen van de leden van de D66-fractie over het voorgenomen beleid op het gebied van medebewind gelden ook voor het voorgenomen beleid om ontheffingen te verlenen aan provincies en gemeenten. Graag zien deze leden op welke gebieden de minister haar ontheffingbevoegdheid overweegt in te zetten. Kan er een inschatting worden gemaakt van het aantal ontheffingen dat zal worden verleend door het Rijk? Kan de regering een aantal voorbeelden uit het verleden noemen waarbij een ontheffingsmogelijkheid wenselijk zou zijn geweest? Voorts willen de leden van de D66-fractie ingaan op de inspraak- en beroepsmogelijkheden voor burgers en gemeenten. Kan de regering aangeven welke consequenties de voorgestelde wetswijziging heeft voor de inspraak- en beroepsmogelijkheden en kan de regering verzekeren dat deze ook in het geval van ontheffingverlening voldoende blijven gewaarborgd?

### **Overig**

De leden van de VVD-fractie constateren dat in het wetsvoorstel op advies van de Raad van State een overgangsregeling met terugwerkende kracht is opgenomen. Welke provinciale ontheffingbesluiten uit het verleden verkrijgen hiermee rechtskracht?

De leden van de SP-fractie zien dat er een relatie is gelegd met de eerder genoemde Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte en het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening. Betekent dit dat de structuurvisie via deze weg weer kracht van wet krijgt, zoals voorheen de Planologische Kern Beslissing (de PKB) dat had? Zo ja, om welke reden wordt dan niet gekozen voor het in ere herstellen van het instrument van de PKB, desnoods met als nieuwe naam structuurvisie? Zo nee, hoe moet de relatie tussen dit wetsvoorstel, de structuurvisie en het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening in juridisch opzicht dan wel gezien worden? De leden van de SP-fractie constateren dat door de minister wordt gesteld dat de Kamer reeds heeft ingestemd met het eerste deel van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Kamerstuk 31 500, nr. 25). Deelt de minister de visie van de leden van de SP-fractie dat de behandeling hiervan in de Kamer, onder meer vanwege de demissionaire status van het toenmalige kabinet, nooit is afgerond? Inhoudelijke bespreking hiervan zal dan ook nog plaats moeten vinden, zo stellen deze leden. Het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening, zoals dat in 2009 in de Kamer schriftelijk is behandeld, is daarmee nooit in werking getreden. De leden van de SP-fractie krijgen dan ook graag inzicht in de wijze waarop

alle voorliggende besluiten, visies en wetsvoorstellen worden behandeld en welke ruimte er per onderdeel is voor derden belanghebbenden en het Parlement om er zienswijzen en wijzigingsvoorstellen op in te brengen.

De voorzitter van de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu,  
Snijder-Hazelhoff

De adjunct-griffier van de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu,  
Israël