

## Schoondergang-Horikx

slechts een deel van de waarheid. De basisbeurs is jaren bevroren geweest na eerst fors gedaald te zijn. De indexering is inderdaad met ingang van 1 januari van dit jaar hersteld, maar de verhoging is slechts 2% en geldt niet met terugwerkende kracht. De verhouding tussen de hoogte van het collegegeld en de hoogte van de basisbeurs is dus wel verstoord. Bovendien werd de bevroering van de basisbeurs per 1 januari van dit jaar opgeheven op basis van reeds bestaande wetgeving.

Alles overwegende, is mijn fractie tot de conclusie gekomen dat zij tegen dit voorstel is.

□

Minister **Hermans**: Voorzitter! Ik ben niet bij machte om de technische vragen die door de heer Boorsma en mevrouw Schoondergang zijn gesteld, te beantwoorden. Ik weet niet of er sprake is van een verstoorde verhouding. Ik weet ook niet hoe de discussie indertijd is verlopen tussen de toenmalige minister van Financiën, de minister-president en de minister van Onderwijs over het relevant of niet relevant verklaren van uitgaven voor studiebeurzen. Ik zal hierop schriftelijk reageren. Zolang er echter sprake is van een beurs, is er potentieel ook sprake van terugvordering door de overheid als niet wordt voldaan aan de prestatienorm.

De heer **Boorsma** (CDA): Voorzitter! De minister zegt het onjuist. De beurs is definitief en dus relevant, terwijl de lening ook in het kader van de EMU-norm een financiële transactie is, want zij zal immers leiden tot terugbetaling. De lening is dus niet relevant en de beurs wel. De minister moet inzien dat ook leningen leiden tot een verhoging van het financieringstekort van de rijksoverheid en tot extra rente-uitgaven. Er is ook het risico dat zij niet worden terugbetaald. Daarom acht de minister leningen niet relevant, terwijl beurzen altijd relevant zijn?

Minister **Hermans**: Ik zal de vraag, in overleg met de minister van Financiën, schriftelijk beantwoorden. Dat geldt ook voor de vraag van mevrouw Schoondergang.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De **voorzitter**: De aanwezige leden van de fracties van GroenLinks en de SP wordt conform artikel 121 van het Reglement van orde aantekening verleend, dat zij geacht willen worden zich niet met het wetsvoorstel te hebben kunnen verenigen.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

---

Aan de orde is de behandeling van:  
- **het wetsvoorstel Wijziging van de Wet op de ruimtelijke ordening (25311).**

De beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Baarda** (CDA): Mijnheer de voorzitter! In de Tweede Kamer is uitvoerig gediscussieerd over het onderhavige wetsvoorstel. Daarbij stond centraal de vraag naar de noodzaak van een fundamentele herziening van de Wet op de ruimtelijke ordening (WRO). Door de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van de Tweede Kamer werd op 19 juni 1997 over het wetsvoorstel een rondetafelgesprek gevoerd met deskundigen op het gebied van de ruimtelijke ordening. In het verslag van dit gesprek (Tweede-Kamerstuk 25311, nr. 4) wordt kritisch gesproken over het wetsvoorstel. Men had met name behoefte aan een meer uitgewerkte visie op de vraag wat de toekomst van het bestemmingsplan zal zijn, nu min of meer los van het bestemmingsplan een zelfstandige projectprocedure wordt ingevoerd. Ook de Raad van State is kritisch over het wetsvoorstel en heeft de vrees uitgesproken dat de voorgestelde ontwikkeling ernstig afbreuk zal doen aan de onderlinge samenhang van het ruimtelijk planningstelsel.

De vaste commissie voor Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van de Eerste Kamer heeft zich tijdens de eerste bespreking van het wetsvoorstel afgevraagd of niet eerst een fundamentele discussie over de toekomst van de WRO had moeten worden gevoerd, voordat een wezenlijke verandering van het

ruimtelijk planningstelsel, zoals de projectprocedure, wordt voorgesteld.

In de Tweede Kamer heeft de minister gezegd dat het wetsvoorstel uitdrukkelijk moet worden gezien als reparatiewetgeving en in generlei opzicht als een fundamentele wijziging op zichzelf, maar het gaat hier wel om de introductie van een zelfstandige procedure. In de huidige praktijk wordt door gemeenten ruimhartig gebruikgemaakt van de artikel 19-procedure, waarbij in afwijking van een geldend bestemmingsplan betrekkelijk snel een bepaald project kan worden gerealiseerd. Een voorbereidingsbesluit of een ter inzage gelegd ontwerpbestemmingsplan blijkt daarbij meestal een wassen neus te zijn.

Tijdens de plenaire behandeling in de Tweede Kamer heeft de minister dat "de grote leugen" genoemd. Hoewel ook de CDA-fractie van mening is dat een andere invulling moet worden gegeven aan de huidige artikel 19-procedure blijft de vraag waarom een regeling niet kan wachten op een fundamentele herziening van de WRO. Dit geldt temeer nu de minister in een overleg in de Tweede Kamer heeft aangekondigd dat hij de herziening van deze wet met voortvarendheid wil aanpakken.

In de memorie van antwoord zegt de minister dat spoedige inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel voor de dagelijkse praktijk van de ruimtelijke ordening van groot belang is. Wil de minister dat nader onderbouwen en aangeven waarom deze reparatiewetgeving niet kan wachten op de spoedig te verwachten fundamentele herziening van de WRO, waardoor zij in een breder kader kan worden meegenomen?

In de memorie van antwoord wordt summier aangegeven aan welke onderwerpen de minister denkt bij een fundamentele herziening van de WRO. Bij de invulling van het ruimtelijk beleid gaat het in de praktijk om meerdere wetten. Verdient het geen aanbeveling om te komen tot één brede raamwet voor de ruimtelijke ordening, om te veel versnippering over meerdere wetten te voorkomen?

Een interessant punt is dat de verhouding tussen de bestuurslagen bij de bepaling en uitvoering van het ruimtelijk beleid aan de orde wordt

## Baarda

gesteld. In de memorie van toelichting van het wetsvoorstel wordt op enkele plaatsen verwezen naar het eindrapport van de stuurgroep bestuurlijke vernieuwing Friesland, het rapport Fryslân fernijt. Het zou goed zijn de voorstellen in het kader van Fryslân fernijt mee te nemen bij die fundamentele herziening. Het gaat dan met name om de rol van de provincie bij het ruimtelijk beleid. Gedacht kan worden aan het overhevelen van de toezichtsrol van de minister van VROM naar gedeputeerde staten.

Bij het onderhavige wetsvoorstel gaat het om de introductie van een gemeentelijke projectprocedure, maar ook op het niveau van het Rijk is een projectprocedure in voorbereiding. De introductie van een provinciale projectprocedure zal naar verwachting aan de orde komen bij de fundamentele herziening van de Vijfde nota ruimtelijke ordening. Dat pleit er wel voor om tot één projectprocedure voor alle overheden te komen. Daarbij past de waarschuwing dat voorkomen moet worden dat projecten als los zand aan elkaar hangen. Projecten moeten passen in een integrale langetermijnvisie op de ruimtelijke inrichting. Dan is inderdaad een goede ruimtelijke onderbouwing van groot belang, waarbij een relatie wordt gelegd met bestemmingsplannen, zowel vigerende als toekomstige.

In het voorlopig verslag is een opmerking gemaakt over het welstandstoezicht. Dit toezicht moet naar mijn mening verder gaan dan de beoordeling van de verschijningsvorm van één object. Het gaat om de beoordeling van de ruimtelijke kwaliteit en dat is breder. Beeldkwaliteitsplannen kunnen daarbij van dienst zijn. Zou het er ook voor kunnen pleiten om de bouwregelgeving, waarbij het gaat om de daadwerkelijke uitvoering en invulling van het ruimtelijk beleid, onder te brengen bij de wetgeving op de ruimtelijke ordening?

Graag wil ik ook hier aandacht vragen voor de projecten die grensoverschrijdend zijn in de zogenaamde euregio's. Ik doel dan bijvoorbeeld op de voorbereiding van een gezamenlijk industrieterrein door de gemeenten Aken en Heerlen, ontwikkelingen bij Coevorden en ontwikkelingen in het Scheldegebied. Hier is naast Nederlandse wetgeving ook de wetgeving van het buurland van toepassing. Experimenten

moeten hier mogelijk zijn, zodanig dat bij de uitvoering één regiem van toepassing is.

Voorzitter! De CDA-fractie heeft er goede nota van genomen dat de minister een fundamentele herziening van de WRO voortvarend ter hand zal nemen en vóór de zomer van 2000 het voorontwerp van wet zal publiceren.

In het voorlopig verslag is al opgemerkt dat de minister op blz. 25 van de nota naar aanleiding van het verslag (TK 25311, stuk nr. 6) heeft weergegeven dat "het ei van Columbus" voor een wettelijke regeling met betrekking tot het actueel houden van bestemmingsplannen nog niet is gevonden. Voor gebieden waarop een conserverende bestemming rust, behoeft dit geen zwaar punt te zijn. Anders ligt dit voor gebieden die in ontwikkeling zijn en waarvoor zogenaamde lege voorbereidingsbesluiten zijn genomen. Gemeenten blijven veelal nalatig met de tienjaarlijkse herzieningsplicht, zoals voorgeschreven in artikel 33 van de WRO.

Dit werpt de vraag op hoe hierop toezicht wordt uitgeoefend. Een recent rapport van de Algemene Rekenkamer over de Inspectie van de Ruimtelijke Ordening is daarover vernietigend. De Rekenkamer constateert dat het grootste deel van de maatregelen die de minister van VROM in 1993 en 1997 aan de Tweede Kamer toezegde om het toezicht op de uitvoering van de WRO en de handhaving van bestemmingsplannen op een hoger plan te brengen, onvoldoende van de grond is gekomen. Ook constateert de Rekenkamer dat voor de beoogde versterking van de rol van provincies door aanpassing van wetgeving nog geen voorbereidingen zijn getroffen. Ik citeer uit het rapport van de Rekenkamer: "De Rekenkamer heeft voorts vastgesteld dat de minister van VROM maar heel weinig gebruikmaakt van instrumenten om maatregelen te nemen tegen lagere overheden die handelen in strijd met het nationale ruimtelijk beleid. Dat is zowel het geval bij bestemmingsplannen als bij plannen die worden gerealiseerd op basis van de vrijstelling van het geldende bestemmingsplan, zoals bedoeld in artikel 19 van de WRO. De geloofwaardigheid van de minister als bewaker van ruimtelijke belangen komt hierdoor in het geding. Het is de vraag of het in december 1998

aan de Tweede Kamer aangekondigde voorstel van de minister voor de verbetering van de rijksinstrumenten en de effectievere inzet ervan, effect zal sorteren als er geen grotere bereidheid komt om dergelijke instrumenten ook echt te gebruiken."

In een reactie heeft de minister aangegeven een groot aantal verbeterpunten op het terrein van toezicht en doorwerking reeds in gang gezet te hebben of nog te zullen gaan zetten in de Vijfde nota ruimtelijke ordening en in een voorziene fundamentele wijziging van de WRO. De Rekenkamer tekent daarbij aan dat de toezeggingen van de minister nog weinig concreet zijn: hoe de verbeterpunten precies vorm krijgen, wordt niet altijd even duidelijk. Kan de minister thans aangeven hoe de verbeterpunten precies vorm zullen krijgen en binnen welke termijn een en ander gerealiseerd zal worden? Denkt de minister daarbij met name op het punt van de overdracht van toezichtstaken ook aan een rol voor de provincie, zoals eerder in mijn betoog naar voren is gebracht? In het oorspronkelijk ingediende wetsvoorstel was opgenomen dat de artikel 19-procedure moest worden omgebouwd tot een zelfstandige projectprocedure, los van het geldende bestemmingsplan. Volstaan zou dan kunnen worden met een goede ruimtelijke onderbouwing. Door de Tweede Kamer is hierop stevige kritiek geuit. Deze kritiek betrof met name het risico van uitholling van het huidige planningstelsel, waarin het bestemmingsplan als besluitvormingskader voor een zorgvuldige ruimtelijke afweging een centrale plaats inneemt. Door amendement heeft de Tweede Kamer toepassing van de zelfstandige projectprocedure ingeperkt. Deze geldt nu alleen voor bestemmingsplannen jonger dan tien jaar en voor bestemmingsplannen waarvoor gedeputeerde staten voor ten hoogste tien jaar vrijstelling hebben verleend van de verplichte herziening.

Ook is een nadere onderbouwing gegeven van het begrip "een goede ruimtelijke onderbouwing", waarmee een relatie is gelegd met structuur- en bestemmingsplannen. Maar voor de vrijstellingen die niet vallen binnen het nieuwe artikel 19 zal het toepassen van zogenaamde lege voorbereidingsbesluiten blijven

## Baarda

gelden. In het voorlopig verslag is door onze commissie verwezen naar een artikel van mr. J. Struiksma dat binnenkort in Bouwrecht zal verschijnen. De heer Struiksma wijst er op dat veruit de meeste bestemmingsplannen (veel) ouder zijn dan de nu al in artikel 33 WRO voorgescreven tien jaar. Dat zal betekenen dat ook onder de nieuwe regeling in de praktijk in de meeste gevallen de enige reële mogelijkheid om vrijstelling te verlenen zal zijn het nemen van een voorbereidingsbesluit. Wel is dan een goede ruimtelijke onderbouwing nodig, maar die zal in de praktijk dan wel zijn te geven. Overigens moet ook in de huidige situatie besluitvorming voldoende worden gemotiveerd.

In de memorie van antwoord zegt de minister de kwestie van de "lege" voorbereidingsbesluiten te willen betrekken bij de fundamentele herziening van de WRO en dan wil hij nagaan of er sancties mogelijk zijn met het oog op het actueel houden van bestemmingsplannen. Gaarne verneemt de CDA-fractie van de minister of hij het eens is met mr. Struiksma dat ook onder de nu voorgestelde regeling het oneigenlijk nemen van voorbereidingsbesluiten zal worden voortgezet en, indien dit het geval is, aan te geven aan welke maatregelen de minister denkt om dit tegen te gaan. Mogen wij de heer Struiksma geloven, dan zal er straks in de praktijk niet veel veranderen, omdat de meeste bestemmingsplannen ouder zijn dan tien jaar. Met belangstelling wachten wij een reactie van de minister af.

De **voorzitter**: Ik geef het woord aan de heer Van der Lans. Ik maak de Kamer erop attent dat de heer Van der Lans zijn maidenspeech houdt.

□

De heer **Van der Lans** (GroenLinks): Voorzitter! Toen ik drie weken geleden in deze zaal als Eerste-Kamerlid werd geïnstalleerd, had ik niet het flauwste benul over welk wetsvoorstel ik mijn eerste publieke opmerkingen zou mogen maken. Dagelijks vond ik enige kilo's wetgevende arbeid op mijn deurmat, maar over de vraag of zich in die stapel post wellicht het onderwerp van mijn eerste toespraak zou bevinden, tastte ik lange tijd in het duister. Soms zonk de moed mij zelfs enigszins in de schoenen als ik

tussen het papier een voorstel aantrof met de welluidende kop: Wijziging van de postwet en enige andere wetten in verband met richtlijn nr. 97/67/EG van het Europees parlement en de Raad van de Europese Unie van 15 december 1997 betreffende gemeenschappelijke regels voor de ontwikkeling van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap en de verbetering van de kwaliteit van de dienst (PbEG 1998, L15). Zonder ook maar iets af te willen doen van het belang van deze wetswijziging zag ik mij daar toch niet onmiddellijk een gloedvol betoog over afsteken.

Maar toen ik eenmaal – en ik heb daar een week over gedaan – de logica van de voorlopige agenda doorhad, werd mij na enig puzzelwerk duidelijk dat de wijziging van de Wet op de ruimtelijke ordening het onderwerp zou worden waar ik mijn tanden in mocht zetten. Ik moet zeggen dat ik daarbij een gevoel van opluchting moeilijk kon onderdrukken. Niet omdat mijn fractie zo tevreden is over dit voorstel, ik kom daar dadelijk nog uitvoerig over te spreken, maar omdat met dit voorstel, en dan met name met de harde kern daarvan: de voorgestelde verzelfstandiging van het beruchte artikel 19 tot een zogeheten zelfstandige projectprocedure, alle hete hangijzers van de hedendaagse politiek in het geding zijn. Achter deze wetswijziging gaat het debat schuil over de mate waarin de overheid sturend of volgend moet zijn.

Ruimte in Nederland is een schaars goed, waarmee op een doordachte en democratische wijze moet worden omgesprongen. In feite was dat ook de intentie van de Wet op de ruimtelijke ordening, zoals die in 1965 in werking trad. Wie de Handelingen van de parlementaire bespreking van de wet begin jaren zestig erop naslaat, stuit op een bijna aandoenlijk optimisme dat de Tweede Kamer in die dagen ten toon spreidde. Zeker, Nederland raakte ook toen al behoorlijk vol en de verwachting was toen dat Nederland rondom de eeuwwisseling ten minste 20 miljoen inwoners zou tellen, maar met de Wet op de ruimtelijke ordening in de hand zouden wij die klus wel klaren. Het is in het licht van wat wij vandaag weten bijna pikant om te lezen hoe het voor het toenmalige VVD-Kamerlid Cornelis Berkhouwer, die

later nationale bekendheid zou krijgen vanwege zijn inspanningen om de melkconsumptie te bevorderen, vanzelfsprekend is dat de belangen van de volksgemeenschap moeten prevaleren boven particuliere belangen, waarbij hij zich uiteraard wel hard maakte voor een wettelijke basis voor stevige schadevergoedingen. En het is bijna ontroerend om te zien hoe de toenmalige verantwoordelijke ARP-minister Van Aartsen, vader van de huidige minister van Buitenlandse Zaken, in de Kamer zijn uiterste best doet om de overheid van die instrumenten te voorzien waarmee ze de inrichting van Nederland naar haar hand kan zetten.

De behandeling van de Wet op de ruimtelijke ordening en de Eerste nota ruimtelijke ordening in juni 1961 nam vele dagen in beslag. Er werd over vele details gesproken, maar over een vrijstelling van een bestemmingsplan, wat later bekend werd als de artikel 19-procedure, werd met bijna geen woord gerept. Als er al getornd mocht worden aan een bestemmingsplan of streekplan, dan was dat niet van onderop, maar van bovenaf door de zogenaamde aanwijzingsbevoegdheid, waarmee de rijksoverheid een lagere overheid tot de orde kon roepen. Over de vraag hoe de rijksoverheid dat het beste kon aanpakken, raakte de Kamer in die dagen nauwelijks uitgesproken.

Ik refereer aan deze geschiedenis omdat het duidelijk maakt dat een planmatige aanpak, waarbij de overheid zorgt voor de grote lijnen, voor de visie, voor de keuzen, tot de kern van de ruimtelijkeordenings-traditie in Nederland hoort. Daarbij ging men in de jaren zestig heel ver. Planning was toen voor tal van sectoren hét beleidstoverwoord. Ruimtelijke vraagstukken, welzijnsvoorzieningen, openluchtrecreatie, onderwijsinstellingen, gezondheidszorg: alles leek in die dagen te plannen. Zo had men eind jaren zestig in de provincie Brabant een nauwkeurige berekening gemaakt van de "ruimteclaims" per inwoner. Een buurtbewoner had recht op 6 tot 12 m<sup>2</sup> "blokgroen" binnen een loopafstand van 100 m. Binnen een afstand van 400 m moest hij "buurtgroen" aantreffen, binnen 800 m "wijkgroen" en binnen 1600 m "stadsgroen". In totaal had de stadsbewoner recht op 75 m<sup>2</sup> groen binnen een straal van 3 km. Zelfs

GroenLinks durft tegenwoordig een dergelijk rigide groen-standpunt niet meer ten toon te spreiden, maar het opmerkelijke is dat wie heden ten dage door de nieuwbouwwijken van Brabantse steden fietst, toch het idee krijgt dat er het nodige van deze gedachtegang terecht is gekomen. Het is maar een klein voorbeeld van het idee dat planning en ordening van de ruimtelijke inrichting op lokaal niveau wel degelijk hun vruchten hebben afgeworpen.

Toch heeft het optimisme van de jaren zestig niet lang stand gehouden. Ondanks het feit dat de demografische groei niet zo spectaculair was als toen werd verondersteld, is op nagenoeg alle andere fronten de druk op de ruimte in Nederland toegenomen. De kaart van Nederland is aanmerkelijk voller geworden, de rode stipjes zijn samengeklonterd tot steeds verder uitdijende rode vlekken en nog steeds bestaat er geen duidelijkheid waar en wanneer dat ophoudt.

De schaarse ruimte is met voorsprong de belangrijkste bron van maatschappelijke conflicten in het land geworden. Kijk naar Schiphol, de Waddenzee, de files, het openbaar vervoer, de Betuwelijn: de politiek woekert met de grootst mogelijke moeite met de ruimte. Niet alleen op nationaal niveau, maar even koortsachtig op provinciaal en lokaal niveau. Zelfs het referendum, waar deze Kamer onlangs nog geschiedenis over heeft geschreven, blijkt in de praktijk vooral een middel om de hoogopgelopen strijd om de schaarse ruimte te beslechten. Vrijwel alle lokale referenda die tot nu toe zijn georganiseerd, gingen over ruimtelijke kwesties. Het zal in de komende eeuw nog een hele toer worden om in dit strijdgewoel goede evenwichten te vinden tussen economische belangen en milieu-belangen, tussen particuliere wensen en publieke waarden, tussen stad en platteland, tussen groen en rood, tussen landschap en beton, tussen korte termijn en lange adem. Veelal zijn dat confrontaties tussen partijen en belangen die ongelijksoortig en ongelijkwaardig zijn. Sommige belangen (in termen van milieu, biodiversiteit, omgevingskwaliteit, landschap en leefbaarheid en gezondheid in relatie tot milieu en ruimte) verdienen publieke bescherming, andere moeten aan de teugel gehouden worden.

Meer nog dan in het begin jaren zestig het geval was, is het de overheid die het voortouw moet nemen in deze ruimtelijke afwegingen. Daarvoor moet zij heldere en democratisch te controleren politieke keuzen maken en daarvoor moet zij goede instrumenten beschikbaar hebben.

De discussie die wij vandaag in dit huis voeren over de wijziging van de Wet op de ruimtelijke ordening, gaat over de vraag of tegen de achtergrond van de noodzakelijke rol die de overheid in de strijd om de ruimte in dit land moet vervullen, de weg die de regering nu wil inslaan de juiste is. Mijn fractie is daar huiverig over en dan doel ik met name op de omvorming van artikel 19 tot een zelfstandige projectprocedure, wat naar ons oordeel de harde kern van deze wetswijziging is.

Want terwijl de maatschappelijke en politieke noodzaak toeneemt om met goede en werkbare bestuurlijke instrumenten de ruimtelijke ordening in Nederland in de hand te houden, is er tegelijkertijd een proces op gang gekomen waarin het plannings- en controleregime van de overheid steeds meer lijkt te eroderen. Waar de macht van de overheid juist zou moeten toenemen, lijkt deze in de dagelijkse praktijk juist steeds verder af te brokkelen. Waar de overheid eerder sturend en initiërend zou moeten optreden, lijkt zij steeds meer volgend te zijn waarbij zij in toenemende mate haar oren laat hangen naar de grootste en sterkste marktpartijen.

Dat is een proces dat, zeker op lokaal niveau, al veel langer aan de gang is. Al in 1972 meldt Crinice le Roy in zijn beroemde inaugurale rede aan de Rijksuniversiteit in Utrecht dat er op grote schaal sprake is van "oneigenlijk gebruik" van artikel 19. In meer dan tienduizend gevallen per jaar wordt met behulp van dit artikel van het bestaande bestemmingsplan afgeweken, waarbij gemeenten volstaan met een zogenaamd voorbereidingsbesluit om het bestemmingsplan aan te passen, terwijl dat in de praktijk een leeg besluit is. In feite wordt de wet omzeild en de verbijsterde Crinice le Roy meldde tijdens het aanvaarden van het hooggeleerde ambt van professor dat het hem tegen deze achtergrond "zwaar zal vallen om de aan mijn zorg toevertrouwde studenten duidelijk te maken dat wij in een rechtsstaat leven".

Ook nadien zal hem dat niet gemakkelijk zijn afgegaan, want feitelijk is er sindsdien weinig veranderd. Sterker, met een aanduiding die geleend is van het oude echtscheidingsrecht, spreken wij nu nog steeds van "de Grote Leugen". Meer dan vijftientig jaar liegen de gemeenten in dit land op grote schaal om daarmee de wet te kunnen ontduiken. In veel gevallen betrof dat kleine leugentjes, maar inmiddels zijn hele woonwijken en grote projecten volgens deze artikel 19-procedure gebouwd.

Het gevolg is dat de kordate, publieke en bestuurlijke controle van de inrichting van de ruimte in Nederland, waar men in de jaren zestig bij aanname van de wet zo van doordrongen was, langzamerhand van onderop is gaan verweken. Plannen werden minder maatgevend, projectontwikkelaars kregen meer ruimte, ongeduld werd beloofd, afwegingen moesten sneller gemaakt worden, nu-of-nooit-argumenten zetten voortdurend druk op de ketel; het zou te ver gaan om van een "belgisering" van Nederland te spreken, maar velen menen dat er toch op zijn minst sprake is van een "versnacking van Nederland", waarin het in toenemende mate gaat om het "snel behalen van gemakkelijk te verteren succes".

Ronduit zorgelijk is dat de overheid daarbij in veel gevallen het nakijken heeft. Dat blijkt nog eens nadrukkelijk uit het rapport over de Inspectie Ruimtelijke Ordening dat de Algemene Rekenkamer twee weken geleden heeft gepubliceerd. Ik kan dat rapport niet anders lezen dan dat de overheid haar controle op de ruimtelijke ordening kwijt is.

De minister weet niet of provincies en gemeenten zich in hun streek- en bestemmingsplannen iets gelegen laten liggen aan landelijk beleid; wat er precies gebeurt in die 13.000 artikel 19-procedures ontgaat de inspectie nagenoeg helemaal, zij doet nauwelijks onderzoek en grijpt zelden in. In feite, zo concludeert de Algemene Rekenkamer, die dat overigens in 1993 en 1997 ook al deed, is de geloofwaardigheid van de minister van VROM als bewaker van ruimtelijke belangen in het geding. Dat is een harde conclusie. Het is niet alleen zo dat dit ongetwijfeld de vader van minister Van Aartsen tot grote droefenis zou stemmen, maar in het vooruitzicht van de belangrijke beslissingen die

in het kader van de Vijfde nota moeten worden genomen is het ronduit zorgwekkend.

Voorzitter! Het is te gemakkelijk en te eenvoudig om al deze artikel 19-procedures onder het kopje "misbruik" te scharen. Het feit dat er op zo'n grote schaal gebruikgemaakt wordt van een artikel 19-procedure wijst natuurlijk niet alleen op een wat al te elastisch rechtsbegrip van gemeentebestuurders, maar zegt natuurlijk ook wat over de Wet op de ruimtelijke ordening zelf. De begrijpelijke en goede intenties van het eerste uur blijken in de praktijk toch te star en zijn in de bestuurlijke en maatschappelijke verhoudingen kennelijk verworpen tot een veel te weinig wendbaar keurslijf. De toenemende maatschappelijke dynamiek laat zich in de praktijk steeds minder de wet lezen door het oude planningskader van de Wet op de ruimtelijke ordening. Dat is een conclusie waar niemand omheen kan.

Maar de politieke keuze die dan opdoemt is eigenlijk heel eenvoudig. Er zijn twee denkrichtingen waarlangs de verantwoordelijke minister de praktijk van het Grote Liegen tegemoet kan treden. In het eerste, en in onze ogen meest voor de hand liggende geval, houdt hij vast aan de filosofie van het planningskader in de ruimtelijke ordening. Het bestemmingsplan is in dat geheel één van de pronkstukken en de wetgever probeert een weg te vinden om het statische karakter daarvan bij te stellen en te dynamiseren, maar tegelijkertijd probeert hij de planmatige, visionaire en afwegende verantwoordelijkheid van de overheid overeind te houden. Anders gezegd: een planmatig sturende overheid blijft de spil van de ruimtelijke ordening in Nederland, maar vervult die rol op een eigentijdse manier door in de besluitvorming meer flexibiliteit en meer vrijheid toe te laten, zonder dat zorgvuldige en publieke afwegingen van de verschillende ruimteclaims uit het oog wordt verloren. De wendbaarheid moet worden vergroot, zonder de principes overboord te zetten. Dat is noodzakelijk omdat anders gevreesd moet worden voor de zorgvuldigheid en de kwaliteit van de afweging tussen de vele ongelijksoortige, ongelijkmatige en elkaar niet zelden uitsluitende ruimteclaims. Om dat te bereiken, kan bijvoorbeeld meer ruimte

geboden worden aan flexibelere en globalere plannen, maar dienen vooral ook de besluitvorming en de toetsing, zeker als het om ingrijpende projecten gaat, in publieke en politieke zin veel transparanter te worden.

Helaas hebben de minister en vooral zijn voorgangster met deze wetswijziging niet gekozen voor deze weg. De minister mag mij straks nog eens uitleggen waarom die weg niet met voortvarendheid is ingeslagen. De minister is, alsof het een echtscheiding betrof – zeker in de eerste versie van het wijzigingsvoorstel – gezwicht voor de Grote Leugen. Daarna is besloten om definitief uiteen te gaan. Artikel 19 en de Wet Ruimtelijke Ordening werden van tafel en bed gescheiden, doordat er een wet in een wet werd gemaakt. De minister en zijn voorgangster zijn daarmee als het ware overgestapt van het oude, bestuurlijke planningsregime naar een nieuw ordeningskader, dat zich de afgelopen decennia onder de oppervlakte van de officiële wet al aan het ontwikkelen was. Dat is een regime waarin in mentaal opzicht in feite al afscheid is genomen van de ordelijke en sturende intenties waarmee 35 jaar geleden de Wet op de ruimtelijke ordening van stapel is gegaan. Op talloze manieren is dit opkomende regime de ideologische ontkenning van het oude regime: tegenover het oude sturingsdenken zet dit regime moderne begrippen als dynamiek en flexibiliteit; tegenover planning en visie komt nu een project te staan; tegenover samenhang staat het woord zelfstandig; tegenover een gebiedsgerichte aanpak staat nu een investeringsgerichte aanpak; tegenover overheid komt markt te staan; tegenover het oude, rationele idee van grotere gehelen komt het postmoderne beeld van losse fragmenten te staan; tegenover de statische orde staat de beweeglijke chaos; tegenover betutteling staat vrijheid.

Voorzitter! Ik trek de contrasten bewust naar een bijna filosofisch niveau, omdat de transformatie die zich hier aftekent, niet een beweging is die beperkt blijft tot de ruimtelijke ordening, maar zich op veel meer maatschappelijke terreinen aftekent. Het is, wat eenvoudig uitgedrukt, een couplet van een liedje waarvan het wijsje al jaren gevangen zit in de hoofden van de bestuurlijke en economische elites van dit land. Het

refrein is daarbij steeds hetzelfde: tegenover oude, hiërarchische machtsordeningen, waarbij sturing vanuit een centraal punt plaatsvindt, zingen zich nieuwe sturingsconcepties rond die decentraal zijn, die horizontaal georiënteerd zijn en waarin een begrip als zelfsturing voorop staat. Wat korter door de bocht geformuleerd; het is een mentaliteit van "stoor ons niet in onze bezigheden, laat ons onze gang gaan", waarbij de overheid als een lastig en bureaucratisch obstakel te kijk wordt gezet.

Voorzitter! Het wetsvoorstel waarover wij vandaag spreken, past in deze maatschappelijke transformatie en conjunctuurwisseling. Ik heb mij dan ook erg verbaasd over de bewering van de minister in zijn eerste termijn van de behandeling van het wetsontwerp in de Tweede Kamer dat dit wetsontwerp niets met de terugtreden overheid te maken heeft. Sterker: zelfs het tegendeel daarvan zou zijn. Dat lijkt mij gezien de inhoud van het voorstel en, meer nog, gezien de maatschappelijke context waarin het wordt gelanceerd, toch moeilijk vol te houden. Wellicht kan de minister mij dat nog eens uit de doeken doen. Feit is dat in kringen van deskundigen – en dat is wat anders dan belanghebbenden – het wetsvoorstel niet als een reparatiewet maar als een trendbreuk wordt gezien. Het oorspronkelijke voorstel, dat onder verantwoordelijkheid van de voorgangster van de minister naar buiten kwam, oogste in deze kringen zelfs verbazing. Iedereen was het er wel over eens dat er wat moest gebeuren met artikel 19, maar dat de minister zo ver ging en weinig richtinggevend noties introduceerde als "goede ruimtelijke onderbouw" en "project" was voor ingewijden in de ruimtelijke ordening een grote verrassing.

Gelukkig was deze voortvarendheid de Tweede Kamer duidelijk wat al te gortig. Met grote inventiviteit hebben Kamerleden amendementen ingediend die het losgeschoten artikel 19-projectiel zoveel mogelijk in het gareel van het oude planningsregime moesten brengen. Vooral de door de Tweede Kamer aangebrachte koppeling van een zelfstandige projectprocedure aan de aanwezigheid van een geactualiseerd bestemmingsplan heeft die functie. Hetzelfde geldt voor de nadere concretisering door de Tweede

## Van der Lans

Kamer van de invulling van een "goede ruimtelijke onderbouwing", waarbij op zijn minst verwezen moet worden naar een structuurplan.

Het zijn pogingen om de schade voor de door de Tweede Kamer zo gekoesterde ruimtelijkeordenings-traditie binnen de perken te houden, maar of het voldoende is, daar heeft mijn fractie nog steeds haar twijfels over. Voor ons is het ook niet zozeer de vraag of dit voorstel zal leiden tot wat wel "incidentenplanologie" genoemd wordt, want dat is immers nu onder het regime van de Grote Leugen al het geval. De vraag die voor ons telt is of de wetswijziging op dit punt een verandering ten goede zal brengen. Anders gezegd: of de nieuwe wet de versnacking van Nederland een halt zal toeroepen. Wij zijn daar niet gerust op. Gevreesd mag worden dat de maatschappelijke dynamiek nieuwe sluiswegen zal vinden om via niet bedoelde omwegen toch aan de nieuwe verplichtingen te voldoen. Het wetsontwerp, zoals dat nu voorligt, nodigt daar zowel door zijn recente geschiedenis als door zijn huidige formulering impliciet toe uit. Ongetwijfeld zal de wet uitlokken tot het lichtvoetig actualiseren van bestemmingsplannen. Ook de nieuwe koppeling aan structuurplannen en structuurvisies is geen harde garantie om allerhande gelegenheid-sargumenten te voorkomen. Het is bekend dat structuurplannen en structuurvisies nu eenmaal niet uitblinken in duidelijkheid en dus veelal weinig concrete richtlijnen opleveren om de kwaliteit van een projectvoorstel te beoordelen, laat staan goed te onderbouwen.

Je hoeft niet heel erg lang in de ruimtelijke ordening mee te lopen om te kunnen constateren dat naarmate op dit terrein de effectiviteit van de planning afneemt – en dat is de laatste decennia onmiskenbaar het geval – tegelijkertijd de taal die in deze wereld wordt gebruikt om plannen te verwoorden en intenties te beschrijven, steeds wolliger en beeldender wordt. In dat klimaat zijn wij nu beland en in die context is het dus niet een echt grote opgave om bij elk project een passende argumentatie te vinden. Desnoods wordt daar een gespecialiseerd adviesbureau voor ingehuurd. De nadruk waarmee in de memorie van antwoord wordt gesteld dat in dit wetsvoorstel de inhoud (dat wil zeggen het argumenteren) boven de

vorm (het voldoen aan procedures) staat, komt ons dan ook enigszins naïef over. Wij zien immers voor onze ogen zich een ruimtelijke-ordeningspraktijk ontwikkelen waarin de gelegenheid steeds vaker de visie maakt en niet andersom.

Voorzitter! De fractie van GroenLinks is, zoveel zal inmiddels wel duidelijk zijn, niet bepaald ingenomen met het voorliggende wetsvoorstel, temeer daar wij er nu een oordeel over moeten vellen, terwijl ons de samenhang met de dingen die komen gaan, op dit moment volledig onduidelijk is. De vele wijzigingen die in de loop der jaren zijn aangebracht in de Wet op de ruimtelijke ordening, hebben de duidelijkheid en coherentie van het wettelijke bouwwerk behoorlijk aangetast. De Raad van State heeft daar in zijn advies ook op gewezen en beveelt een integrale herziening van de wet aan. De minister heeft dat overgenomen en is inmiddels daarmee aan het werk gegaan. Maar welke kant gaat de minister daarbij op? Gaat hij op de weg verder die hij naar onze mening met dit wetsontwerp is ingeslagen en waarin de kortademigheid het wint van de lange termijn of begrijpt hij dat hij beter ten goede kan keren dan ten halve dwalen? In dat geval kiest hij voor een weg waarin nadrukkelijk op zoek wordt gegaan naar een verversing en dynamisering van de bestaande planningssystematiek. Dat is de weg die nadrukkelijk onze voorkeur heeft en waar wij graag de minister over zouden horen.

Wij pleiten voor een ruimtelijke-ordeningssysteem waarin gestuurd wordt op heldere doelen en maatschappelijke waarden, en waarin in de uitvoering een grote vrijheid wordt gelaten om deze te realiseren. Wij streven ook naar een ruimtelijkeordeningssysteem waarin minder krachtdadige en financieel minder kapitaalcrachtige belangen in de sfeer van het milieu, van biodiversiteit, van het water, van sociale leefbaarheid en omgevingskwaliteit, van mobiliteitsbeheersing, ja zelfs van gezondheid in relatie tot milieu en ruimte, veel dwingender als toetsingscriteria voor project-aanvragen worden opgenomen. Wat dat betreft zouden wij het, in analogie met de milieueffect-rapportages die voor grootschalige projecten gelden, wenselijk vinden als projectplannen op een lokaal niveau zich zo concreet mogelijk over

de ruimtelijke gevolgen in de vorm van een soort ruimte-effectrapportage zouden uitspreken. Net zozeer als wij er voorstander van zijn om gemeentelijke milieubeleidsplannen veel nadrukkelijker te gaan integreren met structuurplannen. Een heldere uitspraak daarover helpt ons ook om de precieze status van de voorliggende wetswijziging te doorgronden. Is het inderdaad een soort tussenwet, een reparatiewet, waarmee de Grote Leugen in de ruimtelijke ordening wordt bestreden, waarna er een nieuwe ordeningssysteematiek komt met een duidelijk sturende moderne overheid en met voldoende waarborgen voor kwalitatief belangrijke, maar minder machtige ruimteclaims? Of is deze wet een opmaat voor een ruimtelijk-ordeningsregime waarin de deur steeds verder opengaat voor projecten die gehuld in een fraai verwoorde gelegenheidsideologie zich aan weinig meer gelegen laten liggen dan de rendementseisen van projectontwikkelaars? Daarover tasten wij momenteel behoorlijk in het duister en wij zullen het hogelijk op prijs stellen als de minister ons hier straks in zijn antwoord op een heldere en duidelijke manier kan bijlichten.

En dan – ik kom tot mijn laatste punt, voorzitter – kan hij misschien toch iets meer verklappen over de tweede grote onduidelijkheid waarmee wij met het beoordelen van dit wetsontwerp kampen? Die onduidelijkheid betreft de helderheid en krachtdadigheid waarmee de rijksoverheid zich in het begin van de komende eeuw op het terrein van de ruimtelijke ordening wil gaan manifesteren. In feite is dat het onderwerp van de Vijfde nota ruimtelijke ordening, waarmee men momenteel op het ministerie druk doende is.

Die nota is van cruciaal belang, want het is onze stellige overtuiging dat de mate waarin men in Nederland op lokaal niveau een loopje neemt met de wettelijke vereisten in de ruimtelijke ordening nauw samenhangt met het feit, dat een duidelijk richting gevend nationaal beleid ontbreekt. Naar de mate waarin de helderheid en de krachtdadigheid van de nationale overheid minder worden, worden de mogelijkheden om op het lokale vlak zijn eigen plan te trekken groter. Misschien is dat ook wel de tragiek die achter het laatste rapport van de

## Van der Lans

Algemene Rekenkamer schuilgaat. Daarin wordt de overheid verweten, dat ze haar controlefunctie niet goed uitoefent, maar misschien is het wel veel erger: met wat voor dwingende kaders zouden ze eigenlijk nog kunnen controleren?

Juist daarom wachten wij in spanning af wat de komende Vijfde nota ruimtelijke ordening ons brengen gaat. Daarin moet de overheid haar positie helder markeren, er moeten keuzen gemaakt worden die op de kaart van Nederland tot haarscherpe duidelijkheid leiden. Voor een beoordeling van dit wetsontwerp is het eigenlijk van het grootste belang om te weten wat de inhoud en scherpheid van de Vijfde nota gaat worden, want naarmate de nota meer in het midden laat en onhelderheid creëert valt te vrezen, dat de negatieve werking van het onderhavige wetsvoorstel groter wordt en de ad-hocplanologie metterdaad de horizonnen van het Nederlandse landschap gaat bepalen. Wellicht dat de minister in dit opzicht toch alvast een tipje van de sluier kan oplichten?

Voorzitter! Ik rond af. Ik heb mijn eerste toespraak in dit huis en de eerste ontmoeting van deze minister met de nieuwe senaat aangegrepen om in een aantal ruwe lijnen duidelijk te maken welke kant GroenLinks op wil als het gaat om de toekomstige ruimtelijke ordening in Nederland. Ik hoop dat de aanwezigen mij de wijldopenheid van mijn verhaal willen vergeven. Ik beloof u dat ik bij een volgende gelegenheid zal proberen wat korter van stof te zijn en de voorzitter mag mij daaraan houden.

Wat wel overeind blijft staan is, dat ik het als uitdaging zie om hier in dit huis zoveel mogelijk een inhoudelijk, bij voorkeur toekomstgericht, debat te voeren. Daarbij past het elkaar ondervragen op politiek-ideologische concepties en visies. Juist om die reden meen ik, voorzitter, dat de traditie in dit huis die voorschrijft dat een nieuw lid tijdens zijn maidenspeech niet door zijn collega's wordt geïnterrupteerd, eigenlijk een geheel verkeerde is. In een levendige chambre de réflexion, zoals ik mij die voorstel, zou die traditie precies het omgekeerde moeten inhouden: een nieuwbakken Kamerlid zou tijdens zijn maidenspeech per definitie geïnterrupteerd moeten worden. Dat zorgt voor het nodige leven in de brouwerij en juist

daaraan heeft de politiek, dus ook dit huis, veel behoefte: echte discussie die de geest scherpt.

De **voorzitter**: Ik wens de heer Van der Lans geluk met het houden van zijn maidenspeech. Heb ik eerder vanmiddag bij het houden van een maidenspeech geprobeerd aan te geven dat de betrokkene in staat was een grote mate van publiciteit te genereren, bij de heer Van der Lans wil ik een andere gave toelichten: hij is zelf publicist en nog meer dan dat, hij is ook essayist. Van die kunst hebben wij vanmiddag ruimschoots mogen genieten. Daarom was er een goede reden hem niet te onderbreken. Ik heb met genoegen naar hem geluisterd.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

□

De heer **De Beer** (VVD): Voorzitter! Als eerste spreker na de heer Van der Lans wil ik hem ook van mijn kant in de openbaarheid feliciteren met zijn maidenspeech. Het zal niemand die de standpunten van GroenLinks en de VVD kent verbazen, dat ik het niet op alle punten met hem eens ben. Maar dat doet absoluut niets af aan mijn waardering voor de kwaliteit van zijn betoog.

Voorzitter! De VVD-fractie kan zich vinden in de doelstellingen van het voorliggende wetsvoorstel; dat is het eerste verschil met wat de heer Van der Lans daarnet zei. Dat betreft in de eerste plaats de hoofdmoot van dit voorstel, de formele introductie van een zelfstandige project-procedure op gemeentelijk niveau. Maar dat geldt ook voor een aantal andere verbeteringen, waaronder een betere afstemming op de Algemene wet bestuursrecht, maatregelen om de bestuurslasten terug te dringen en stroomlijning van andere, reeds bestaande procedures.

Voorzitter! Maar voordat de minister ontspannen achterover gaat leunen, hebben wij nog een paar harde noten te kraken. De VVD-fractie is het grondig eens met de critici van binnen en buiten het parlement, die reeds eerder constateerden dat de Wet op de ruimtelijke ordening een onoverzichtelijke lappendeken van allerlei procedures is geworden. Tot zover niets nieuws. De minister heeft

inmiddels beloofd, de fundamentele herziening van deze wet ter hand te nemen. Maar daar begint ons eerste punt van kritiek. Want wat zegt hij in de memorie van antwoord? Eerst zal een discussienota verschijnen, waarin de aan te pakken onderwerpen met mogelijke oplossingen zullen worden behandeld. Vervolgens wordt een voorontwerp van wet uitgebracht; het streven is erop gericht om dat nog voor de zomer van het jaar 2000 te doen. Dat betekent dus, dat wij er niet op behoeven te rekenen dat het definitieve wetsvoorstel vóór medio 2001 de Tweede Kamer bereikt. Afschrijving binnen deze parlementaire periode wordt op die wijze op de tocht gezet. Waarom, zo vragen wij de minister, niet terstond met een definitief wetsvoorstel gekomen?

Voorzitter! In de 24 jaar dat ik als Kamerlid actief ben geweest, heb ik een cultuur zien ontstaan waarbij het voortraject van wetgeving steeds omslachtiger werd. Langzamerhand lijkt bij diverse departementen een soort vrees te hebben postgevat om de discussie met het maatschappelijk veld en het gemeen overleg met de Staten-Generaal direct aan te gaan aan de hand van een concreet uitgewerkt wetsvoorstel, zoals vroeger gewoon gebeurde. Je zou je nog kunnen voorstellen dat het ontstaan van deze notacultuur – zo wil ik het wel noemen – wordt gerechtvaardigd door de redelijke verwachting dat het bewandelen van een dergelijk voortraject aanzienlijke tijdswinst oplevert in de fase van het eigenlijke wetgevingsproces. Maar dat is een illusie. De tijd die de beide Kamers nemen voor hun verslagen en de tijd, die de regering nodig heeft voor haar antwoord daarop, blijkt niet merkbaar te zijn verkort. Evenmin is het zo, dat daarmee de indiening van een groot aantal amendementen wordt voorkomen. Het aantal amendementen dat bij belangrijke wetten pleegt te worden ingediend, is er in de loop der tijd alleen maar groter op geworden. Verder komt het niet zelden voor, dat bij de behandeling van de discussienota of startnota andere woordvoerders en/of bewindslieden betrokken zijn dan bij het uiteindelijke wetsvoorstel, omdat inmiddels een wisseling van de wacht heeft plaatsgevonden, met het gevolg dat de discussies over allerlei aspecten weer opnieuw plaatsvinden. Zo houden wij elkaar bezig! Het

## De Beer

voortraject verschaft de regering zelfs niet eens méér zekerheid dat het definitieve wetsvoorstel te zijner tijd op instemming van de Staten-Generaal mag rekenen, al was het alleen maar omdat het vooroverleg slechts met één der beide Kamers wordt gevoerd. En ten slotte moet worden geconstateerd, dat de totstandkoming van een wet op die manier aanzienlijk meer ambtelijke mensuren kost. Dit gezegd hebbende, vragen wij de minister of het niet verstandiger zou zijn om meteen met een wetsvoorstel te komen. Het gaat immers niet om totaal nieuwe ideeën over planprocedures. Wat hier aan de orde is, zijn stroomlijning, overzichtelijker maken, deregulering, betere afstemming op andere wetten, begrijpelijker formuleren enz. Dat moet toch in één keer kunnen?

Het is niet onze bedoeling om hier uitgebreid in te gaan op de mogelijke verbeteringen die met de Wet op de ruimtelijke ordening "nieuwe stijl" zouden kunnen worden bereikt. Maar gezien de bijzondere taak die de Eerste Kamer heeft, juist waar het gaat om de kwaliteit van de wetgeving, willen wij hier een paar opmerkingen maken.

Ten eerste lijkt het gewenst, de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing te integreren in de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening. Het heeft ons destijds reeds verbaasd dat voor de planmatige renovatie van de oude wijken een aparte wet in het leven werd geroepen, die in veel opzichten een duplicaat is van de Wet op de ruimtelijke ordening. Het enige echt belangrijke verschil zit in de leefmilieuvordering en die zou zonder bezwaar als apart hoofdstuk in de Wet op de ruimtelijke ordening kunnen worden opgenomen.

### Voorzitter: Boorsma

De heer **De Beer** (VVD): Ten tweede zouden wij willen aanbevelen om de diverse planprocedures onderling goed gescheiden te houden in verschillende paragrafen of hoofdstukken. Thans lopen zij onoverzichtelijk door elkaar heen in de opvolgende artikelen. Dat geldt niet alleen voor het bestemmingsplan en de projectprocedure, maar ook voor de varianten op beide, zoals de planbepalingen voor tijdelijke afwijkingen (artikel 17) of voor het onderscheid tussen

vrijstelling op basis van de zelfstandige projectprocedure en vrijstelling op grond van een voorbereidingsbesluit.

Ten derde wijzen wij erop dat de huidige tekst van de Wet op de ruimtelijke ordening wemelt van de verwijzingen naar andere artikelen, hetgeen de leesbaarheid zeer nadelig beïnvloedt. Soms is een verwijzing onontkoombaar, maar vaak ook niet. Ik noem een voorbeeld om duidelijk te maken wat wij hier bedoelen. Volgens het voorliggende wetsvoorstel komt in artikel 26 te staan: "Artikel 23, eerste lid, onder a, is van overeenkomstige toepassing." Wie straks artikel 26 leest, moet dus terugbladeren naar artikel 23 om te begrijpen wat daarmee wordt bedoeld. Dan blijkt dat voor de procedure afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is. De verwijzing naar artikel 23 is een volstrekt overbodige omweg, want in artikel 26 had natuurlijk net zo goed rechtstreeks kunnen worden vermeld dat afdeling 3.4 van de AWB van toepassing is. En dit is dan één voorbeeld, maar zoals gezegd wemelt het van dit soort puzzeltochten.

Ten vierde moeten onnodige procedureverschillen worden vermeden. Een voorbeeld hiervan is door de vaste commissie van de Eerste Kamer in haar voorlopig verslag genoemd. De procedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is volgens het wetsvoorstel van toepassing zowel op de voorbereiding van een bestemmingsplan als op de voorbereiding van een zelfstandige projectprocedure. Eenvormigheid en helderheid, prachtig. Dat is ook functioneel, want in zekere zin zijn beide planprocedures elkaars alternatief. Een gemeente die een bouwwerk wenst dat in strijd is met het vigerende bestemmingsplan, kan kiezen voor aanpassing van het bestemmingsplan dan wel voor een zelfstandige projectprocedure. Voor de belanghebbende die daartegen in het geweer wil komen, zal het dus geen verschil mogen uitmaken of de gemeente de ene dan wel de andere oplossing kiest. Helaas! Het voorliggende wetsvoorstel creëert toch weer minuscule verschillen. Zo wordt bij wijziging van bestemmingsplannen of bij nieuwe bestemmingsplannen dwingend voorgeschreven dat publicatie in de Staatscourant geschiedt, tervisieleg-

ging gedurende drie uren buiten werktijd plaats vindt en mondelinge toelichting op ingediende bezwaren mogelijk is, terwijl dit alles bij een projectprocedure niet verplicht is voor de gemeente. In de memorie van antwoord poogt de regering deze absurd kleine procedureverschillen te rechtvaardigen door te wijzen op de verschillende aard van beide planprocedures, maar dit rechtvaardigt geenszins dergelijke detaillistische verschillen die alleen maar verwarring zaaien en de kans op procedurele fouten door de gemeentelijke overheid vergroten. Weg daarmee, zouden wij zeggen. Wij zouden een reactie van de regering op dit deel van ons betoog op prijs stellen.

Na deze aanbevelingen voor de op komst zijnde herziening van de Wet op de ruimtelijke ordening nog enige punten met betrekking tot het voorliggende wetsvoorstel. De gang van zaken heeft ons toch wel enigermate verbaasd. Na – wat wij mogen veronderstellen – een gedegen voorbereiding is het oorspronkelijke wetsvoorstel ingediend in april 1997. Maar een jaar later komt de regering, na de nota naar aanleiding van het verslag, met een nogal ingrijpende nota van wijziging onder stuknummer 7 op de systematiek van de projectprocedure. Waaraan hebben wij deze verandering in een zo laat stadium te danken?

De projectprocedure in artikel 19 krijgt, na de nota van wijziging, drie varianten: een zware, een middelzware, waarbij GS in overeenstemming met de inspecteur voor de ruimtelijke ordening eigen beleidsvrijheid krijgen met betrekking tot het vrijstellingsbeleid, en een lichte, via een AMvB voor wat ik maar zal noemen "kruimelwerk". Bij de laatste twee categorieën beslissen burgemeester en wethouders over de vrijstelling, uiteraard binnen de kaders van respectievelijk de richtlijnen van GS en de AMvB. In de toelichting op de reeds genoemde nota van wijziging staat dat de gemeenteraad, zo nodig, zelf het heft in handen kan nemen via artikel 148 van de Gemeentewet. Maar waarom deze nogal moeizame constructie? De gemeenteraad beslist toch ook over kleine aanpassingen op het bestemmingsplan en over voorbereidingsbesluiten? Had het – gezien de aard van de beslissingen – daarom niet veel meer voor de hand



## De Beer

gelegen om het vrijstellingsbeleid eveneens in handen van de raad te leggen? Dit geldt zeer zeker voor de middelzware categorie ex lid 2 van artikel 19. Delegatie naar burgemeester en wethouders zou desgewenst dan altijd nog mogelijk kunnen blijven, maar daar kan de raad dan zelf over beslissen.

Mijnheer de voorzitter! Een enigszins onderbelicht aspect is het feit dat, wanneer gedeputeerde staten niet binnen 8 weken beslissen omtrent een verzoek om vrijstelling in het kader van de projectprocedure, het verzoek is verworpen. In tegenstelling tot de procedure voor een aanvraag van een bouwvergunning bij de gemeente zou je hier dus kunnen spreken van een "fictieve weigering". Betekent dit ook dat, indien bij de provincie door overbelasting of mismanagement of force majeure of wat voor oorzaak dan ook het verzoek om vrijstelling is blijven liggen, het in feite "einde oefening" is? En zien wij het goed, dat daartegen geen beroep mogelijk is? Dat lijkt ons toch niet echt bevredigend. Gaarne de visie van de regering hierop.

De VVD-fractie had in het voorlopig verslag de vraag gesteld of de eis van een goede ruimtelijke onderbouw van het verzoek om vrijstelling op het bestemmingsplan ingevolge artikel 19 geen toename van de jurisdisering ten gevolge zou hebben. Daarop is door de regering geantwoord dat de onderbouw vormvrij is. Dat laatste was ons bekend; en afgezien daarvan lijkt ons dat geen antwoord op de gestelde vraag. Waar wij op doelden, is dat er een flinke kans bestaat dat de ruimtelijke onderbouw inhoudelijk wordt bestreden door tegenstanders van een project en wellicht zelfs als kwalitatief onder de maat zal worden betiteld. Is de bestuursrechter in dat geval niet genoodzaakt om inderdaad een inhoudelijk oordeel te vellen over de juistheid c.q. kwaliteit van de onderbouw? En is dat dan geen toename van de jurisdisering? Ook de heer J. Struiksma, universitair docent aan de VU, komt in zijn conceptartikel voor Bouwrecht tot de conclusie dat rol van de rechter met dit wetsvoorstel groter zal worden. Is dat ook naar het oordeel van de regering het geval?

De Tweede Kamer heeft bij amendement ingebracht dat toepassing van de projectprocedure slechts mogelijk is indien het

bestemmingsplan voldoende actueel is, te weten minder dan 10 jaar oud, welke periode door GS met maximaal 10 jaar kan worden verlengd. De bedoeling daarvan was duidelijk: het bestemmingsplan houdt het primaat voor de lokale planologie. Wij zijn het daarmee eens. Ga je de zaak echter wat kritischer bekijken, dan valt de werking van dit amendement nogal tegen. Om te beginnen geldt de actualiteitseis alleen maar voor de zware procedure van lid 1 van artikel 19 en niet voor de lichtere procedures volgens lid 2 en lid 3. Maar belangrijker nog, zij geldt evenmin indien toch weer van de "grote leugen" van het voorbereidingsbesluit gebruik wordt gemaakt. Want die weg staat voor de gemeente ook altijd nog open!

In de memorie van antwoord erkent de minister dat dit inderdaad het geval is. Hij wijst er dan, ter vergoelijking, op dat er in zoverre van een verbetering ten opzichte van de huidige wet sprake is, dat bij het bewandelen van die weg voortaan een goede ruimtelijke onderbouw nodig zal zijn. Dat mag dan zo zijn, maar daar staat tegenover dat de urgentie die nu als eis voor toepassing van het voorbereidingsbesluit wordt gehanteerd, verdwijnt. Wij vrezen dan ook dat gemeenten het in een flink aantal gevallen gemakkelijker zullen vinden om de procedure van het voorbereidingsbesluit ex artikel 21 te volgen. Dan behoeven zij na tien jaar GS niet om verlenging van het bestemmingsplan te vragen of na twintig jaar om het bestemmingsplan te herzien, terwijl de ruimtelijke onderbouw volgens de nieuwe wet toch al wordt vereist. Daarmee zou de bedoeling van het wetsontwerp precies worden gemist. Wij hebben begrepen dat deze erop is gericht om de bewandeling van die weg juist overbodig te maken. Gaarne hoor ik het commentaar van de regering hierop.

Zoals wij allen weten, kunnen voorbereidingsbesluiten iedere keer opnieuw worden genomen. Of dat de bedoeling was van de toenmalige wetgever, valt ook sterk te betwijfelen. Daar zou ook best eens paal en perk aan gesteld mogen worden. Waarom is dat niet gebeurd bij deze wijzigingswet?

Ten slotte nog de vormvrijheid van de ruimtelijke onderbouw. Daarover geen misverstand: wij vinden dat een goede zaak. Maar

juist daarom was het ons liever geweest indien die vormvrijheid ook expliciet in de wetstekst was opgenomen. De regering volgt de redenering: geen regeling betekent vrijheid, maar daar zijn wij niet zo zeker van. Is het niet zo dat juist omdat in de wetstekst geen uitspraak wordt gedaan over de vorm van de onderbouw, er als het ware een witte plek wordt gecreëerd die de bestuursrechter de vrijheid geeft om daar naar eigen inzicht invulling aan te geven door wel vormvereisten te stellen? Wij zijn benieuwd naar het antwoord van de regering.

□

De heer **Bierman** (OSF): Voorzitter! Als er een wetswijziging aan de orde is, zijn de eerste vragen die je je stelt: is het nodig, wat zal daarvan het gevolg zijn, voldoet er iets niet? Daar liep ik al een beetje vast. In mijn ogen is er sprake van een voortreffelijk instrumentarium. Er ontbreekt dus iets anders, waar ik nader op in wil gaan.

Laat ik eerst kijken naar de inhoudelijke toepassing, want daar beginnen de fricties al meteen. Ik lees dat er in de memorie van toelichting als argument voor wetswijziging wordt gezegd dat de investeringspraktijk het niet meer kan bijbenen. Daarom is het nodig dat wij op al dit soort veranderingen en dynamiek inspelen.

Mijn vraag daarbij is: moet dat eigenlijk wel en wat zijn de ervaringen tot op dit moment. Als ik kijk naar de centra van Nieuwegein en Almere die binnen twintig jaar na realisering weer onder de slopershamer moeten, vraag ik mij af of wij daarin mee moeten hollen. Is de planning niet helemaal op hol geslagen, waarbij de investeringspraktijk buitengewoon onverstandig is gebleken? Er is een schreeuwend tekort aan een langetermijnbeleid, visie en een koersbepaling.

Die koersbepaling zou een goede ruimtelijke onderbouw en een toetssteen kunnen vormen, want formeel is de vorm vrij. Bij een heldere koers is er een goede ruimtelijke onderbouw, want deze correspondeert met het op een hoger niveau geformuleerd rijksbeleid. Zo zou je verder kunnen gaan.

Dan kom ik op de rol van de overheid. Het instrumentarium was natuurlijk altijd bedoeld ter behoeving van algemeen belang, vertaald

## Bierman

in ruimtelijke maatregelen. Je zou kunnen zeggen dat het erom gaat te waken tegen overbegrazing van de gemeenschappelijke weide die Nederland eigenlijk is. Om te kunnen vaststellen dat er sprake is van een goede ruimtelijke onderbouwning, moet die argumentatie ergens passen in een even goed onderbouwde redenering die op een hoger schaalniveau wordt geproduceerd, bijvoorbeeld in de Vijfde nota.

Dan moet je je afvragen of de RPD zoals deze beleidsdienst nu werkt, een dergelijke empirisch gedragen nota wel kan maken. Als ik de startnotitie bekijk, denk ik dat dit in het geheel niet het geval is. Ik denk dat er op dit moment grote behoefte is aan herstel van de functie van het vroegere ruimtelijk planbureau en aan het ter beschikking hebben van een aantal empirische gegevens op grond waarvan wij kunnen aangeven wat goed is, wat een goede onderbouwning kan zijn, en wat verkeerd is. Over dat inhoudelijke onderwerp tref ik heel veel niet aan. Met betrekking tot de demografische ontwikkeling van de bevolking zal de dynamiek heel anders worden. Er zal een afname van de bevolkingsomvang optreden waarbij beheers-, renovatie- en hervormgevingsaspecten veel meer op de voorgrond treden. Dat is een heel nieuw soort dynamiek. Ik zie niet waar het huidige voortreffelijke instrumentarium op dat punt faalt.

Het tweede element is de handhavingsmoed. Als ik zie hoe ten aanzien van de Betuweroute is opgetreden, kan er wel degelijk bijzonder veel: we wijzen gewoon aan of we dreigen met aanwijzen; dan gaan ook de laatste zes Betuwegemeenten en zelfs een hele provincie gewoon door de knieën. Als wij die moed opbrengen – daar is helemaal geen goede ruimtelijke onderbouwning voor nodig geweest – dan komt het er. Dat is een bewijs voor het voortreffelijke niveau van het ruimtelijke instrumentarium; dat instrumentarium wordt alleen wel buitengewoon ongelukkig gehanteerd.

Het rapport van de Rekenkamer is al eerder genoemd. Per jaar gaat het om 2000 bestemmingsplannen en 13.000 afwijkingen ofwel artikel 19-procedures; acht inspecteurs moeten daarop toezicht houden. Daarmee kom ik toe aan de handhavingsonmacht. Ook dat is een nieuw element waarvan je je kunt

afvragen of dat komt omdat het instrumentarium niet deugt of omdat het niet wordt opgebracht om het instrumentarium verdienstelijk te maken in het kader van doelstellingen van algemeen belang. Ik moet zeggen dat ik achter de conclusies van de Rekenkamer sta.

Als ik dat bij elkaar optel, kom ik tot de conclusie dat er natuurlijk wel iets kan worden toegevoegd of gestroomlijnd; we moeten op dat punt echter niet kinderachtig zijn, omdat de minister heeft toegezegd dat hij in ieder geval voor de zomer van 2002 met een geheel nieuw wetsvoorstel zal komen. Je zou je een experimenteerartikel kunnen voorstellen, zodat we kunnen bekijken of dit een beetje zou kunnen werken. Tot zover wil ik op dit moment gaan als de minister inderdaad een aantal inhoudelijke toezeggingen kan doen. Gaat er dus zoiets komen als een ruimtelijk planbureau dat bij de Vijfde nota inderdaad het straks voor een afwijking van een bestemmingsplan noodzakelijke kader voor een goede onderbouwning kan geven? Zal de minister ook meer doen aan de handhavingsmoed en de bestrijding van de handhavingsonmacht, omdat het op die punten in het verleden niet goed is gegaan?

□

**Minister Pronk:** Voorzitter! Ik dank de geachte afgevaardigden hartelijk voor de tijd en aandacht die zij hebben besteed aan dit wetsvoorstel, dat een redelijk lange geschiedenis heeft. Enkele geachte afgevaardigden hebben dat al gememoreerd. Die geschiedenis verklaart ook tot op zekere hoogte de huidige stand van zaken. Het is bekend, maar laat ik toch nog even heel kort memoreren dat dit wetsvoorstel tot wijziging van de WRO zelfs teruggrijpt op het rapport van de onafhankelijke evaluatiecommissie van prof. Van Buren. Dat rapport kwam al uit in 1994. Daarin werden wijzigingen geëvalueerd die sinds 1985 in de WRO waren aangebracht. De discussie op basis van de evaluatie is in 1994 zeer sterk toegespitst op het oneigenlijke gebruik van artikel 19. Ik heb het rapport van de Rekenkamer niet nodig en de geachte afgevaardigden hier evenmin om te weten dat de kwalijke afwijking van de geest van de Wet op de ruimtelijke ordening door het oneigenlijk

gebruik van artikel 19 niet handhaafbaar was. Dat was de achtergrond van deze wetswijziging. Dat heb ik ook uitdrukkelijk aan de orde gesteld in het Kamerdebat aan de overzijde van dit huis. Wij hebben allen in de afgelopen jaren gezegd dat het zodanige vormen had aangenomen dat een nieuwe beslissing noodzakelijk was. De Rekenkamer heeft zich in de rij van de critici geschaard en heeft de vinger alleen gelegd op de handhaving, maar dat kan natuurlijk samenhangen met de aard van het desbetreffende instrument. Het kan ook samenhangen met ontwikkelingen die voor een deel een projectmatig karakter hebben en met de verhoudingen tussen overheden op verschillende niveaus. Dat hebben wij allemaal geconstateerd in en na de desbetreffende evaluatie.

Toen volgde een aantal discussies – vooral aan de overzijde, maar ook in dit huis – met deskundigen die hebben geleid tot een wetsvoorstel dat al weer enkele jaren geleden is ingediend. Na overleg met de vaste Kamercommissie kwam men uit op een gemeenschappelijk standpunt. Dat heeft later geleid tot een wat kritischer verslag van de kant van de Kamer over het eerste wetsvoorstel en dus weer tot een wijziging van het oorspronkelijke wetsvoorstel. Toen nam ik op een gegeven moment het desbetreffende wetsvoorstel over om in het laatste stadium de mondelinge behandeling aan de overzijde van dit huis op mij te nemen. Voor dit wetsvoorstel is geen voorontwerp gepubliceerd. Zoals vaker gebeurt: er komt een nieuwe Kamer. Dan komen er nieuwe woordvoerders die weer komen met nieuwe kritiekpunten en nieuwe mogelijkheden vanuit andere invalshoeken. Dat heeft geleid tot verdergaande herzieningen, ook op basis van redelijk vergaande amendementen. Die amendementen waren overigens veel minder vergaand dan de amendementen die in eerste instantie waren ingediend. En nu zijn we aan deze kant beland.

Het is natuurlijk altijd mogelijk om alsnog te kijken of een ander traject kan worden bewandeld, bijvoorbeeld een fundamentele herziening van de Wet op de ruimtelijke ordening. Dat traject heeft het vorige kabinet niet gekozen. Toen we startten met Paars II hebben we ook niet voorgesteld om te komen tot een fundamentele herziening van de Wet op de ruimtelijke ordening. Mijn eigen lijn

## Pronk

is als volgt geweest. Toen ik minister van onder meer Ruimtelijke Ordening werd, heb ik mij vooral tot taak gesteld om het ruimtelijk beleid zo goed mogelijk een nieuwe inhoud te geven. Dat leidde al snel tot een discussie op basis van een aantal ruimtelijke beleidsuitgangspunten vastgelegd in het regeerakkoord over de Startnota. Geleidelijk aan kwam ik tot de conclusie – dat was al gedurende de eerste paar maanden – dat een groot ecart tussen nieuw beleid en handhaving uitermate ongelofwaardig is. Dat was voor mij de reden om in tweede instantie te zeggen dat wij veel meer de nadruk moesten gaan leggen op de handhavingsproblematiek. Anders wordt het écart te groot, zeker wanneer je het ruimtelijk beleid op een wat andere manier inhoud zou willen geven dan in de afgelopen jaren.

Kan dat dan met het huidige instrumentarium? Ik wil niet verhehlen dat mijn eerste inzet was om, naast beleid en handhaving, niet tot een fundamentele herziening te komen, omdat dat jaren zou kosten en waarschijnlijk helemaal niet nodig was. Het zou ook het risico betekenen van verlamming en stagnatie gedurende langere tijd, namelijk de periode waarin nog geen fundamentele herziening zou zijn doorgevoerd. Echter, geconfronteerd wordend met het écart tussen beleid en handhaving en met een aantal zeer specifieke handhavingsproblemen, bijvoorbeeld op het vlak van artikel 19, ben ik geleidelijk aan tot de conclusie gekomen dat de oorspronkelijke afwijzing (ook door het vorige kabinet) van een fundamentele herziening van de Wet op de ruimtelijke ordening niet gerechtvaardigd was.

Daarom heb ik aan de overzijde in een eerste overleg met de vaste Kamercommissie gezegd, geen voorstander te zijn van vergaande stoplapwetswijzigingen, zoals het voorliggende wetsvoorstel eigenlijk is. Ik antwoord hiermee op één van de vragen van de geachte afgevaardigde de heer Van der Lans die ik graag publiekelijk feliciteer met zijn maidenspeech. Het voorliggende wetsvoorstel is geen opstap naar een nieuwe methode, maar een tussenwet waarvoor gekozen is – en die daarna in een aantal discussies, ook met de overzijde, is bijgesteld – in een situatie waarin nog niet was gekozen voor een fundamentele

herziening van de Wet op de ruimtelijke ordening. Nu ik daarvoor wél heb gekozen en dat ook heb aangekondigd aan beide Kamers der Staten-Generaal, ligt het voor de hand om stagnatie en verlamming zoveel mogelijk te voorkomen en een aantal stappen ter reparatie waarmee al begonnen was, nu wel af te maken, maar die niet te beschouwen als de opmaat tot een fundamentele herziening van de Wet op de ruimtelijke ordening. Die fundamentele herziening vergt immers een totale samenhangende visie; dat kan niet alleen maar vanuit de invalshoek van het voorliggende wetsvoorstel gebeuren. Ik zou het echter onjuist vinden om nu te wachten met de voorgestelde stap tot reparatie van een naar mijn mening ontoelaatbare situatie in het land, totdat er in het kader van een geheel nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening een nieuw instrumentarium zou zijn, alleen al omdat het tot stand brengen van zo'n nieuwe wet een aantal jaren kost.

Wij zijn het er allemaal over eens – zowel degenen die vinden dat het voorliggende wetsvoorstel niet ver genoeg gaat, als de overigen – dat de huidige praktijk niet toelaatbaar is. Er zijn veel te veel afwijkingen van de geest van de wet en er wordt misbruik gemaakt van de desbetreffende mogelijkheid. Daarom heb ik dat ook de grote leugen genoemd. Er wordt wel gesteld dat men bezig is met de voorbereiding van een nieuw bestemmingsplan, maar in feite is men daar helemaal niet mee bezig, men zegt alleen maar dat men ermee bezig is en dat rechtvaardigt dan de afwijking van het geldende bestemmingsplan. Zo hoort het niet te zijn. Als men ergens van wil afwijken, zal men ook moeten aangeven waarom men ervan af wil wijken en zal men dat inhoudelijk moeten verdedigen. Daar ligt het grote verschil met de huidige procedure, waarin men helemaal niets hoeft te beargumenteren of te verdedigen; men stelt gewoon dat men ergens mee bezig is, quod non. Dat is een ontoelaatbare praktijk en dat zal in ieder geval in de huidige fase moeten worden gestopt.

Of de methodiek zoals wij die nu kiezen in de voorliggende tussenwet, zoals de geachte afgevaardigde de heer Van der Lans het wetsvoorstel heeft gekwalificeerd, ook de methodiek van de fundamentele herziening zal zijn, weet ik niet. Ik

zou graag weten hoe dit zou kunnen werken. De geachte afgevaardigde de heer Bierman heeft gezegd, dat dit voorstel zou kunnen worden gekwalificeerd als experimentenwet. Gedurende een aantal jaren zou het kunnen worden beschouwd als een experimenteerartikel. Ik hoop dat dit de komende jaren veel beter zal werken dan in de afgelopen periode het huidige artikel 19 heeft gefunctioneerd. Wij zullen dan zien in hoeverre wij het kunnen bijstellen of doortrekken, aan de hand van de ervaringen in de komende paar jaren.

Belangrijker vind ik de fundamentele herziening van de WRO in haar geheel. Met de heer De Beer ben ik eigenlijk van mening, dat een voorontwerp niet zo zinvol is. Daarom is deze discussie wel goed. Ik had dit niet verzonnen voordat ik hier naartoe kwam. Ik hecht veel aan een goede discussienota. Die discussienota wordt momenteel voorbereid. Ik hoop die discussienota, uiteraard via het kabinet, want het wordt een nota van het kabinet in zijn geheel, uit te brengen in september of oktober, in ieder geval voordat de begroting voor ruimtelijke ordening en milieu wordt behandeld. Er kan dan een goede algemene discussie in een ruimer kader plaatsvinden. Er zal zeer goed geluisterd moeten worden naar de opvattingen van de Tweede Kamer. Wanneer de Eerste Kamer daar prijs op stelt, wil ik ook luisteren naar bijvoorbeeld de Kamercommissie aan deze zijde van het Binnenhof. Zo kunnen wij werken aan een zekere politieke consensus, in de richting van een fundamentele herziening van de WRO. Daar hecht ik aan. De heer De Beer kan natuurlijk zeggen: kom maar op met een wetsontwerp en dan zien wij wel. In het verleden is vaak gekozen voor voorontwerpen, maar zo lijkt het wel alsof de wetgever op zoek is naar "overzekerheid". De twee slagen van een discussienota en een voorontwerp zijn eigenlijk niet nodig. Ik zou mij kunnen voorstellen dat een discussie over een discussienota leidt tot een zekere richting voor een wetsvoorstel dat kans van slagen in beide Kamers der Staten-Generaal heeft. Wat dit betreft, kan ik de heer De Beer dus wel tevreden stellen.

Mijn medewerkers zeggen terecht dat het opstellen van het wetsontwerp een hele klus zal zijn. De wet is uitermate ingewikkeld. Het is echter

## Pronk

niet mijn bedoeling, het zover weg te schuiven dat het over het einde van de huidige kabinetsperiode heen zou gaan. Ik heb als een soort haalbaar streven geformuleerd, dat een eerste behandeling van het wetsontwerp nog kan plaatsvinden door het huidige kabinet en de Tweede Kamer in de huidige samenstelling. Of het daar volledig door kan worden afgehandeld is een tweede. Ik wil het echter zo tijdig indienen, dat er nog een eerste politieke discussie over kan plaatsvinden na de behandeling van de discussienota in dit huis. Ik zou mij kunnen voorstellen dat, om dat politieke streven waar te maken, het voorontwerp verdwijnt uit de gesuggereerde procedure.

Voorzitter! Wat is de bedoeling van die fundamentele wijziging? In de eerste plaats ben ik het eens met allen die vinden dat in ieder geval een veel eenvoudiger en doorzichtiger formulering van de wet van groot belang is. De voorbeelden die de heer De Beer noemde, steken wat dit betreft. Ze zijn het gevolg van elkaar opvolgende wijzigingen. Die hebben de tekst onleesbaar gemaakt, ook voor degenen die daar groot belang bij hebben in het kader van de rechtsbescherming. Een nieuwe tekst moet dus veel eenvoudiger en transparanter zijn. Dat is echter alleen vorm.

In de tweede plaats is het van belang om ook de procedures zelve te vereenvoudigen. Zelf is mij een aantal keren in dit huis en aan de overzijde gevraagd of het mogelijk zou zijn om verschillende procedures ineen te laten vloeien of vergunning-procedures te stapelen. Ik ben voorstander van integratie. Dat lijkt mij mogelijk zonder afzwakking van de criteria waaraan moet worden voldaan. Procedures voor het geven van vergunningen moeten gelijktijdig en in onderlinge samenhang gehanteerd kunnen worden.

In de derde plaats hecht ik groot belang aan een inzichtelijkere, transparantere en heldere rechtsbescherming voor degenen die een beroep willen doen op de in de wet vervatte procedures. In de Tweede Kamer is hier zeer veel nadruk op gelegd.

In de vierde plaats vind ik dat er duidelijker onderscheid moet komen tussen de taken van de verschillende overheden. Ik hoop dat het mogelijk is om in ieder geval de taken van de nationale overheid duidelijk te formuleren: helder, sturend, maar

niet al te gedetailleerd. Ook wil ik komen tot het formuleren van daarvan afgeleide – en aan hen gedelegeerde – handhavings- en vergunningverleningstaken voor provinciale en gemeentelijke overheden, zonder daarbij dubbel-procedures te introduceren. Bij de vergunningverlening en handhaving ontbreekt het volgens mij thans aan duidelijke delegatie, duidelijke criteria en duidelijke kaders.

Ik ben het niet eens met de heer Van der Lans die, uitgaande van de stelling dat de overheid in grote lijnen sturend moet optreden, betoogde dat de overheid haar controle op de ruimtelijke ordening kwijt zou zijn. De geachte afgevaardigde de heer Van der Lans maakte die opmerking op basis van het rapport van de Rekenkamer. Over dat rapport heb ik zo-even mijn opmerkingen gemaakt, voorzover het gaat over het bestemmingsplan en artikel 19. Mijn stelling is dat de overheid nog steeds zeer veel sturende controle op de ruimtelijke ordening kan uitoefenen en uitoefent – eigenlijk heb ik dat ook wel een beetje geproefd in de opmerking van de heer Bierman – maar dat het uiterst onduidelijk is geworden wie die overheid is en op welk overheids-niveau dat gebeurt. Het is niet zozeer de overheid als zodanig, in haar totaliteit, die sturende controlerende mogelijkheden kwijt is – natuurlijk is dat in belangrijke mate het geval ten gevolge van de economische ontwikkeling en internationale grensoverschrijdende ontwikkelingen – als wel dat het binnen de overheid de nationale overheid is die een belangrijk deel van haar sturende mogelijkheden is zien gaan uithollen door sterke bevoegdheden die in de praktijk aan de gemeentelijke en provinciale overheden zijn gegeven. Dat is gebeurd, zonder dat dit altijd de bedoeling is geweest of zonder dat er de mogelijkheid was om echt te garanderen dat de nationale overheid haar beleid kan doorzetten bij een afwijking in het beleid en de visie van een regionale overheid ten opzichte van de nationale overheid. Het is dus geen conflict tussen overheid en markt, maar een conflict tussen overheidslagen. Ook hier wijst de Rekenkamer op, als zij zegt dat er niet altijd een duidelijke doorwerking is van het nationale ruimtelijke beleid in het beleid van de lokale en regionale overheden.

De inspecties ruimtelijke ordening hebben daar altijd mee geworsteld. Zij hebben een lange periode, maar zeer zeker de laatste jaren, dus in de jaren tachtig en de jaren negentig, de nadruk gelegd op de doorwerking van het nationale ruimtelijke beleid in het gemeentelijke, regionale en provinciale beleid. Zij legden meer de nadruk op die doorwerking dan op de handhaving. Dat is een stelling van de Rekenkamer. Die stelling is wel juist. Misschien is in de afgelopen periode bij de inspecties ruimtelijke ordening de nadruk op de handhaving onvoldoende gezien als een instrument op zichzelf om de doorwerking van het nationale beleid naar het provinciale en gemeentelijke beleid op het terrein van de ruimtelijke ordening te garanderen. Te veel is de doorwerking van nationaal naar provinciaal en gemeentelijk beleid gezien als een beleidsterrein, een activiteitenterrein van de inspecties dat onafhankelijk staat van de handhaving. In mijn reactie op de bevindingen van de Rekenkamer heb ik geschreven dat naar mijn mening beide onlosmakelijk met elkaar verbonden dienen te zijn – men kan dat in het desbetreffende rapport nalezen – en dat het daarom van belang is om beide beter met elkaar te integreren. Ik zal dat doen en daarom heb ik mijn inspecties inmiddels opgedragen om hieraan te werken. Dat was enkele maanden geleden niet naar aanleiding van het rapport van de Rekenkamer. Men vergeeft mij wel dat ik het niet zo aardig vind dat de Rekenkamer zegt dat er waarschijnlijk opnieuw sprake zal zijn van halfhartige maatregelen van deze minister. Ik vind dat de Rekenkamer er niet wijs aan doet om verder te gaan dan bevindingen en oordelen. Zij geeft immers ook inschattingen over de intenties en de opechtheid van een minister als de desbetreffende minister een wijziging van het beleid aankondigt. Laat ik die opmerking maar eens een keer gemaakt hebben. Wat de bevindingen betreft is het rapport inderdaad juist. Dat is in belangrijke mate het gevolg van het feit dat het onderscheid tussen doorwerking en handhaving zo sterk is gemaakt. Dat moet niet meer gemaakt worden.

Ik heb er met mijn inspecteurs over gesproken om bijvoorbeeld niet meer het onderscheid te maken tussen inspecteurs met een handhavingstaak en inspecteurs met

## Pronk

een doorwerkingstaak, maar om alle inspecteurs een handhavingstaak te geven. Op die manier zijn zij echt geïntegreerd bezig. Dat kan een schijnoplossing zijn, een formaliteit. Op zichzelf is capaciteit nodig en daarom zal daarnaar gezocht worden. Daarnaast zal op andere elementen worden gelet. Daarvoor heb ik een fundamentele herziening van de Wet op de ruimtelijke ordening nodig. Dan kan ik de handhavingsinstrumenten scherper formuleren.

Overigens, in de afgelopen periode is behoorlijk extra elan met betrekking tot handhaving ontstaan. Tegen mijn inspecteurs heb ik gezegd: ga er tegenaan, u wordt gedekt. We zullen wanneer we moeten handhaven de juridische procedures door blijven zetten, ook bij vervolgstappen. Dat kost tijd, dat weet ik, maar de regionale en de lokale overheden zullen weten dat goed wordt opgelet en dat we ons niet al te gauw neerleggen bij een afwijking en dat we niet bang zijn dat we het in een volgende fase bij de rechter niet zullen halen. We zullen dus meer procedures blijven doorzetten teneinde het ecart zo gering mogelijk te laten zijn.

Tegelijk wil ik het instrument van de aanwijzing niet eroderen door het al te veel te gebruiken. Je kunt ook niet aan de gang blijven. Ik ben blij, dat wij in juli vorig jaar Gelderland naar aanleiding van een fiks meningsverschil tussen de nationale overheid bij monde van mijn voorgangster en gedeputeerde staten een aanwijzing hebben gegeven. Met gedeputeerde staten heb ik voor en na de verkiezingen intensieve gesprekken gevoerd. Daarbij heb ik ze laten weten, dat wanneer de wijzigingen die wij zijn overeengekomen ook door provinciale staten in Gelderland zouden worden geaccordeerd, ik de aanwijzing zou kunnen intrekken. Dat heeft een jaar geduurd en morgen zal ik de brief, waarin ik provinciale staten van Gelderland meedeel dat de aanwijzing wordt ingetrokken, persoonlijk aan de heer Kamminga overhandigen. Op die manier hebben wij een politieke discussie gehad op basis van een aanwijzing die effecten heeft gehad en die verder kan doorwerken in de richting van meningsverschillen. Die kunnen ontstaan door het onderscheid tussen het nationale beleid, het beleid dat door mij inhoud wordt gegeven, en het beleid van andere

“staten”, bijvoorbeeld wanneer het gaat om de Hoeksche Waard, het Groene Hart, de Waddenzee en al dat soort vraagstukken. Daarover kunnen we een fikse discussie voeren en wanneer dat nodig is zullen wij niet aarzelen bepaalde aanwijzingen te geven, maar dat zullen wij doen nadat de politieke discussie niet tot resultaat heeft geleid. Ik vind namelijk dat een politieke discussie op zichzelf van belang is met het oog op zowel de doorwerking als de handhaving. Die kan daarmee echt mogelijk worden gemaakt. Ook dat heb ik de Algemene Rekenkamer meegedeeld. U kent de concrete casuïstiek van het afgelopen jaar. Daarom heeft het bij voorbaat plaatsen van een vraagteken achter de door mij aangekondigde aantekeningen door de Algemene Rekenkamer mij zeer verbaasd.

Voorzitter! Ik maak van de gelegenheid gebruik om daarop te wijzen, omdat nogal veel geachte afgevaardigden de behandeling van dit wetsontwerp hebben aangegrepen om uitvoerig in te gaan op het rapport van de Algemene Rekenkamer. Daarover zeg ik: voorlopig maar even basta.

De heer **Van der Lans** (GroenLinks): Mijnheer de voorzitter! Verschillende afgevaardigden hebben de jaartallen 1993 en 1997 genoemd. Daarbij ging het om iets wat ook mij verbaasde. Ik denk in dit verband aan de opmerking van de Algemene Rekenkamer. De Algemene Rekenkamer heeft het ministerie al meerdere malen gewaarschuwd en misschien vermoedt zij, dat er wel iets gezegd wordt, maar niets gedaan. De minister moet mij dan ook verklaren waarom het zolang duurde voordat deze maatregelen genomen werden.

Minister **Pronk**: Ik zit er net. Aan de overkant van dit huis is zeer uitvoerig gesproken over het afscheid van bepaalde tijdperken enz. Er is nu een hard tijdperk ingetreden. Alleen, ik moet wel een paar maanden de tijd hebben om precies te kunnen achterhalen waarom het gaat. Ik ben helemaal nieuw op dit terrein. De lijnen zijn nu evenwel duidelijk getrokken. Mijn medewerkers hebben er ontzettend veel zin in om er goed tegenaan te gaan, niet alleen beleidsmatig, maar ook met betrekking tot de handhaving. Overigens is het in de periode 1993-1999, voorzover het dit

wetsvoorstel betreft, gelet op de continuïteit van belang om door te gaan met de eenmaal ingezette lijnen, zeker wanneer je de mogelijkheid hebt om over de invulling van die lijnen met de Kamer te spreken en bij te stellen wanneer daarop vanuit de Kamer wijzigingen worden voorgesteld. Dat hebben wij dan ook gedaan. Ik heb al aangegeven, dat dit een tussenwet, een experimenteelartikel is, op weg naar meer samenhang.

Voorzitter! Het is mijn intentie om bij de fundamentele herziening van de WRO ook de criteria met betrekking tot de ruimtelijke ordening helder weer te geven in een samenhang, ook met dimensies van ruimtelijke ordening die misschien niet direct als zodanig zijn gezien. De heer Van der Lans heeft er een paar genoemd, zoals de relaties tussen ruimtelijke ordening en milieu. Ik vind dat die twee aspecten te veel gescheiden zijn geweest. Ik zou beide bepaald willen koppelen. Maar dit heeft consequenties voor vraagstukken met betrekking tot leefbaarheid en afwegingscriteria. In dit huis hebben wij daarover gesproken toen het ging om decentralisatie van bepaalde bevoegdheden. Het niet zien van de ruimtelijke ordening als louter absoluut ruimtelijk, maar ook gerelateerd aan vraagstukken van leefbaarheid, leefomgeving, duurzaamheid en milieu, met consequenties voor de gezondheid, acht ik op zichzelf ook noodzakelijk. Ik vind dat een vanzelfsprekend gevolg van een wens om bijvoorbeeld verschillende procedures ineen te vlechten, bijvoorbeeld in de vorm van verschillende vergunningsprocedures. Dan mag het niet zo zijn dat dat resulteert, behalve in vereenvoudiging van procedures, in versimpeling van criteria, want die blijven van groot belang.

Voorzitter! Dit zal een fundamentele herziening moeten zijn, die de wet met haar tijd doet meegaan. Of je het nu aardig vindt of niet, veel beslissingen in onze economie – dit is in belangrijke mate ook een wet die te maken heeft met de economische ontwikkeling van het land – vinden plaats op een andere wijze dan in het verleden. Zij vinden projectmatiger plaats, met begin en eind, dus niet alleen maar een langeretermijnprogramma, met kostencomputaties en micro van karakter. Wanneer besluitvorming in

## Pronk

deze samenleving vaak een wat projectmatiger karakter gaat krijgen, zul je ook goede projectmatige criteria moeten gaan hanteren. Ik sla nog eens aan op opmerkingen van de heer Van der Lans: dit betekent niet dat hiermee een totale wijziging in de filosofie zelf aan de orde is. Ik heb al gezegd dat ik totaal geen reden zie om af te wijken van een uitgangspunt dat de overheid toch in belangrijke mate meesturend en initiërend zou moeten zijn, en niet volgend. Ik heb het over de overheid in haar totaliteit: nationaal, regionaal en lokaal, niet volgend diegenen die beschikken over veel geld. Dat is bepaald niet de opzet.

Hoewel ik zijn analyse begrijp als een beschrijven van een ontwikkeling die hij onwenselijk acht, ben ik het niet eens met de heer Van der Lans dat een dergelijke fundamentele herziening, uitgaande van medesturing en initiëring, zal resulteren in het kiezen voor flexibiliteit ten opzichte van visie. Naast visie en planning is flexibiliteit nodig. Flexibiliteit dient ook te worden ingebouwd in planning. De heer Van der Lans heeft een aantal dubbeltallen genoemd. Tegenover samenhang staat zelfstandigheid, tegenover gebiedsgerichte aanpak staat investeringsgerichte aanpak, tegenover overheid staat markt en tegenover het oude rationele idee van grote gehelen staat het postmoderne beeld van losse fragmenten. Ik ben geen voorstander van een beleid van ruimtelijke ordening en planning gebaseerd op louter zelfstandigheid, louter investeringsgerichtheid, louter markt of louter een postmodern beeld van losse fragmenten. Ik ben een voorstander van het rekening houden met moderne ontwikkelingen waarin de markt, investeringsprojecten en dergelijke een rol spelen, maar dat komt wat mij betreft niet in de plaats van de aanpakken die omschreven kunnen worden met samenhang, planning, publiek karakter, grotere gehelen en dergelijke. Het is dus een kwestie van het creëren van een nieuwe samenhang, waarbij de publieke verantwoordelijkheden een centrale rol blijven worden toebedeeld in de ruimtelijke ordening.

De heer **Van der Lans** (GroenLinks): Ik ben erg blij dat van de minister te mogen vernemen. Ik neem aan dat dit ook de basisfilosofie wordt voor

de herziening van de wet. Als ik het goed begrijp, zal de zelfstandige projectprocedure zoals die nu voor ons ligt, niet overgenomen worden in de nieuwe wet.

Minister **Pronk**: De geachte afgevaardigde de heer Bierman gebruikte hiervoor de fraaie formulering "experimenteerartikel". Ik vind het een sluitstuk van een procedure die vanaf 1994 in werking is gezet. Ik heb tegen de geachte afgevaardigde De Beer gezegd dat ik hoop geen voorontwerp nodig te hebben. Het neemt niet weg dat een en ander tijd zal kosten. Ik ga ervan uit dat het nog in deze kabinetsperiode behandeld zal worden maar het zal het Staatsblad pas bereiken aan het begin van de volgende kabinetsperiode. Dan zitten wij in 2002, 2003. Voor de komende drie, vier jaar heb ik wel een betere praktijk nodig met betrekking tot dit specifieke onderwerp dan de praktijk die wij met z'n allen hebben verfoeid. Ik heb weinig behoefte om te zeggen dat ik met iets veel beters kom en dat ik in de tussentijd datgene waarover wij het met z'n allen eens zijn dat het niet goed is, maar laat bestaan. Ik kom dus met een verbetering. Het kan misschien nog beter maar dat nog betere mag niet de vijand worden van het betere, wat nu in dit wetsvoorstel vastligt.

De heer **Van der Lans** (GroenLinks): Ik heb in mijn eerste termijn geprobeerd een soort drieslag te schetsen. Er zijn drie momenten in een ruimtelijkeorderingsprocedure. De overheid staat voor algemene belangen en beschermt maatschappelijke waarden. Zij stelt die ook helder vast. Ik constateer dat de minister het daarmee eens is. Ten tweede is er een uitvoeringspraktijk waarin een zeker proces van dynamisering en flexibilisering aan de orde is. Ten derde komt de overheid meer in het spel naarmate zij aan de hand van criteria de uitvoeringspraktijk toetst op algemene en maatschappelijke belangen. Ik neem aan dat ik die drieslag ook kan verwachten in de logica van de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening.

Minister **Pronk**: Ja, waarbij de overheid drievuldig is en niet alles in handen wordt gelegd van de nationale overheid.

Voorzitter! De drie doeleinden van het wetsvoorstel zijn: de vastlegging van het begrip "concrete beleidsbeslissing", een betere afstemming op de Algemene wet bestuursrecht en – de belangrijkste van de drie – de uitbouw van artikel 19 tot een zelfstandige projectprocedure. Ik heb de geschiedenis van de afgelopen jaren, de "grote leugen", reeds geschetst. Wij hebben er dan ook voor gekozen om een gemeente te laten beargumenteren waarom zij af wil wijken van de procedure; een argumentatie die gekwalificeerd moet kunnen worden als een goede ruimtelijke onderbouwing.

Ik heb dat begrip al enige keren kunnen "proeven", dus ik heb het mij wat meer eigen kunnen maken. Een enkele afgevaardigde noemde het vaag. Het gaat om meer dan alleen een mededeling. Het gaat om een onderbouwing, een argumentatie die staat en het moet ook nog eens een goede onderbouwing zijn. Niet iedere redenering die aan bepaalde vormvereisten voldoet, kan als een onderbouwing worden beschouwd. Er zal dus een ervaringspraktijk ontstaan. Het zal tevens een ruimtelijke onderbouwing moeten zijn. Het gaat dus niet om – de heer Van der Lans suggereerde dat – een economische, een commerciële of een financiële onderbouwing van het desbetreffende project, want die zijn er al, maar om de toevoeging van een ruimtelijke onderbouwing.

Voor het opstellen van een ruimtelijke onderbouwing zijn normen geformuleerd. In de eerste plaats is er de ruimtelijke visie neergelegd door de desbetreffende overheid in het structuurplan. In de tweede plaats wordt er op nationaal niveau ruimtelijk beleid gevoerd, neergelegd in de Vierde nota en straks de Vijfde nota of de Vierde nota en een startnotitie. Er zijn specifieke opvattingen die zijn vastgelegd in stukken, bijvoorbeeld over het begrip "ruimtelijke kwaliteit". Ik doel dan overigens op iets anders dan de facilitering van de economische ontwikkeling. In de Vijfde nota gaat het bij ruimtelijke ordening om drie doeleinden:

- de bevordering van een hoogwaardige verstedelijking van ons land, vastgelegd in het regeerakkoord;
- het faciliteren van de economische ontwikkeling van ons land, gekoppeld aan werkgelegenheid en sociale rechtvaardigheid;

## Pronk

c. de bevordering van de ruimtelijke kwaliteit, onafhankelijk van de economische doeleinden zelf. Onder ruimtelijke kwaliteit versta ik ook differentiatie, een zekere mate van aantrekkelijkheid, handhaving van de cultuurhistorie en van het landschap en duurzaamheid.

Dat soort dimensies van begrippen van ruimtelijke kwaliteit liggen vast in debatten in de Tweede Kamer en in stukken. Een goede ruimtelijke onderbouwing betekent dat ook bekeken moet worden in hoeverre de ruimtelijke kwaliteit door het desbetreffende economische project niet wordt verstoord, maar kan worden gediend.

Daarom geloof ik dat die keuze voor het begrip "goede ruimtelijke onderbouwing" politiek gezien geen *dédain* verdient. Ik wil dat gaarne verdedigen. Het is misschien niet voldoende, want het is een experimenteerartikel, maar wij kunnen verder komen. Het is een grote stap verder ten opzichte van de huidige formele mededeling – geen onderbouwing, niet eens een redenering – dat wij bezig zijn met de voorbereiding van een nieuw bestemmingsplan en daarom laten wij dit project maar.

Bovendien gaat het niet alleen om een gemeentebestuur dat een goede ruimtelijke onderbouwing geeft, bijvoorbeeld met behulp van dat ook door mij vermaledijde adviesbureau dat door de gemeente wordt ingeschakeld. Dat zal ongetwijfeld gebeuren, maar daar heb ik al een kwalificatie van gegeven. Er zal dan ook een zekere praktijk ontstaan, waarbij maatstaven worden ontwikkeld voor wat geldt als een goede ruimtelijke onderbouwing.

De geachte afgevaardigde de heer De Beer heeft de vrees uitgesproken dat dit kan leiden tot een zekere mate van juridisering. Ik vind het woord "juridisering" niet zo prettig, omdat dit langzamerhand leidt tot de gedachte dat het negatief zou zijn, wanneer iemand via de rechter of via een juridische procedure een bepaalde redenering of voorgestaan beleid ter discussie wenst te stellen. Ik vind het heel goed, wanneer op basis van het begrip "goede ruimtelijke onderbouwing" de mogelijkheid bestaat voor derden om in discussie te treden en te zeggen: dit is naar onze mening geen goede ruimtelijke onderbouwing. Dan kan de rechter zich daarover uitspreken. Ik ben een tegenstander van het

stapelen van procedures en het twee of drie keer hetzelfde punt proberen te maken, maar dat punt moet wel een keer gemaakt kunnen worden. Ik ben zelfs een voorstander van een zekere mate van een rechtspraktijk, waarbij het begrip "goede ruimtelijke onderbouwing" politiek, maar ook consistent juridisch inhoud wordt gegeven, zodat er maatstaven ontstaan voor wat een goede ruimtelijke onderbouwing en voor wat een flodderredenering is. Dat is in ieders belang.

De heer **Van der Lans** (GroenLinks): Dat begrijp ik. Je kunt zeggen: er ontstaat een juridische praktijk en dan komt er vanzelf een invulling van het begrip "goede ruimtelijke onderbouwing", waar ik overigens helemaal niet met *dédain* over spreek. Licht het dan niet meer voor de hand dat de overheid haar verantwoordelijkheid neemt en de invulling van dat begrip meer richting geeft door daar meer voorschriften aan toe te voegen? Degene die zich daarmee verhoudt, spreekt zich dan ook daadwerkelijk uit over zaken die de overheid van belang vindt om als goede kwaliteit aan te duiden.

Minister **Pronk**: Dat hebben wij in dit wetsontwerp niet gedaan. Wij hebben steeds gekozen voor het begrip "goede ruimtelijke onderbouwing". De geachte afgevaardigde de heer De Beer heeft gezegd dat het op zichzelf wel goed is dat de vormgeving hiervan vrij is. In de loop van de discussie met de Tweede Kamer is wel gezegd dat dat bijvoorbeeld gekoppeld kan worden aan een structuurplan. Dat vind ik op zichzelf prima. Het is altijd nodig, zowel voor bestemmingsplannen die jonger zijn dan 10 jaar als voor bestemmingsplannen die ouder zijn dan 10 jaar. Die goede ruimtelijke onderbouwing dient te worden gegeven. Het gaat om projecten en dus om activiteiten, want alles is een project; dat kan een school zijn of een publiek gebouw. Laten we niet vergeten dat niet het desbetreffende bedrijfsleven, maar juist gemeentelijke overheden van de grote steden en de VNG gevraagd hebben om een dergelijke procedure te kiezen. Daarbij gaat het dus niet alleen om particuliere investeringsprojecten, maar ook om andere activiteiten die men in de stad graag mogelijk zou maken en die ook in strijd zijn met oude bestemmings-

plannen. Ik kom straks overigens op de bestemmingsplannen terug. Het gaat vaak om de goede ruimtelijke onderbouwing; die is heel specifiek voor de desbetreffende stad of regio en die verschilt dus nogal. Daarom is het niet goed mogelijk om in een wettekst die specificiteiten uitdrukkelijk op te nemen.

Het is wel mogelijk om het begrip "goede ruimtelijke onderbouwing" aan de hand van de praktijk een zekere norm voor opvolgingen te geven wanneer bijvoorbeeld de rechter zich daarover kan uitspreken. Dan ontstaat een voorraad van ervaringen. Ook is het mogelijk om in het nationale beleid en nationale beleidsstukken het begrip "goede ruimtelijke onderbouwing" vast te leggen, zodat er een soort algemene norm kan ontstaan. Dat ben ik bepaald van plan, bijvoorbeeld in de aanstaande Vijfde nota. De begrippen met betrekking tot ruimtelijke kwaliteit, zoals zij inmiddels al voorzichtig in de startnota zijn opgenomen, zijn een stapje op die weg. Begrippen met betrekking tot ruimtelijke kwaliteit spelen bijvoorbeeld een rol in de nota van mijn collega van LNV inzake vitaliteit van het platteland – ik ben de precieze titel even kwijt – en in de door de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat uit te brengen nota over de situatie in de rivierbedding. Daarbij gaat het om specificiteiten met betrekking tot het begrip "ruimtelijke kwaliteit" voor de desbetreffende regio's. Ik probeer die specificiteiten straks allemaal samen te brengen in de Vijfde nota. Ik spreek hierbij uit dat het nationale beleidsstuk voor de periode tot aan de Zesde nota de nationale inhoudelijke norm zal bepalen voor het begrip "goede ruimtelijke onderbouwing"; dat begrip zal moeten worden gehanteerd door de desbetreffende gemeenten, indien zij wensen af te wijken van het bestemmingsplan. Dat is een dynamisch begrip dat bijgesteld kan worden en dat zelf niet vast omschreven is in de wettekst. Er is dan een begrip – totdat dat gewijzigd wordt in de politieke discussie – dat de norm kan zijn en dat ook niet statisch blijft.

De heer **Van der Lans** (GroenLinks): Ook ik ben niet voor een statisch begrip, maar ik kan mij voorstellen dat je, in plaats van dit aan de rechter over te laten, richting geeft

## Pronk

door als richtlijn aan te duiden dat er uitspraken moeten worden gedaan over bepaalde onderwerpen op het punt van milieu en leefbaarheid. Ik begrijp het argument dat het in alle Nederlandse steden verschillend zou zijn, niet goed. Die onderwerpen spelen overal en iedereen kan zich daarmee verstaan; waarom zou er dan geen richtlijn worden opgenomen over de elementen waarover in het kader van "goede ruimtelijke kwaliteit" ook moet worden gesproken? Daarbij doel ik dus op milieu, leefomgeving, biodiversiteit en noem de hele santenkraam maar op. Waarom zou dat niet kunnen? Dat begrijp ik nog steeds niet.

Minister **Pronk**: Het is niet in de wetstekst zelf opgenomen. Er is iets over gezegd in de loop van de discussie over deze wet en in de memorie van toelichting. Er is het meest over gezegd in de discussie over het wetsvoorstel aan de overzijde van het Binnenhof. De discussie over het wetsvoorstel is wat mij betreft een heel belangrijk element bij het bepalen wat onder een goede ruimtelijke onderbouwing wordt verstaan. Ik heb een aantal hoofdelementen genoemd.

a. Ruimtelijke onderbouwing is iets anders dan een financiële, economische en commerciële onderbouwing. Het is iets nieuws. Je kunt dus niet volstaan met een onderbouwing die alleen die andere elementen bevat. Je zult er dus iets aan moeten toevoegen.

b. Ruimtelijke onderbouwing heeft te maken met de omschrijving van ruimtelijk beleid in de nationale beleidsstukken. Dan wijs ik vooruit naar de Vijfde nota ruimtelijke ordening die er overigens nog niet is, maar die komt.

c. Het gaat bij ruimtelijke onderbouwing om een integraal concept, inclusief milieu en leefbaarheid. Het is dus niet louter de verdeling van de fysieke ruimte in absolute termen, maar ook de consequentie daarvan in termen van milieu en leefbaarheid.

Die drie dimensies van het begrip "goede ruimtelijke onderbouwing", waarbij ik "goed" en "onderbouwing" al afzonderlijk heb omschreven, vind ik in dit stadium voldoende om te zeggen dat dit wetsvoorstel een kans verdient. De toepassing van het wetsvoorstel met betrekking tot het inhoud geven aan het begrip "goede ruimtelijke onderbouwing" kan in de komende experimentele

periode iedere keer worden bijgesteld aan de hand van deze drie hoofdelementen. Wanneer er een onderbouwing komt die niet voldoet aan het begrip "ruimtelijk", die niets te maken blijkt te hebben met de algemene visie op de ruimtelijke ordening die vastligt in de nationale beleidsstukken en die daarmee in strijd blijkt te zijn, dan is het geen goede ruimtelijke onderbouwing. Ik kan niet veel verder gaan dan wat de regering over het begrip "goede ruimtelijk onderbouwing" heeft gezegd. Nog scherper dan dit kan ik het niet zeggen, maar het lijkt mij voldoende. Dat is een heel belangrijk richtsnoer bij de toepassing van de desbetreffende praktijk.

Voorzitter! Dan is er nog een aantal specifieke vragen gesteld. Ik heb de vragen van de heer Bierman beantwoord. Zijn tweede vraag betreft vooral de handhavingsproblematiek. Daar heb ik het een en ander over gezegd. Ik hoop dat het mogelijk is om iets te zeggen over zijn tweede vraag over het planbureau wanneer ik straks met de Vijfde nota kom.

De heer De Beer heeft verwezen naar een artikel van de heer Struiksma, waar ik aan heb kunnen ruiken. Hij vroeg of deze procedure niet zou leiden tot een overmaat aan juridisering. Daar heb ik eigenlijk al een opmerking over gemaakt. Er is ook gevraagd of deze procedure niet ook zou inhouden dat die praktijk van lege voorbereidingsbesluiten wordt voortgezet. Het is nu juist de bedoeling dat dit niet gebeurt. Voor bestemmingsplannen die jonger zijn dan 10 jaar, is het zonder meer noodzakelijk dat een goede ruimtelijke onderbouwing wordt gegeven als men van zo'n plan wil afwijken. Voor bestemmingsplannen die ouder zijn dan 10 jaar, geldt dat ze tijdig herzien moeten worden, dan wel vrijstelling moet worden gegeven door gedeputeerde staten. De andere mogelijkheid is dat een bestemmingsplan in procedure wordt gebracht in de zin dat een voorbereidingsbesluit moet zijn genomen. Dat kan dan niet leeg zijn, omdat het gekoppeld moet worden aan een goede ruimtelijke onderbouwing. In het begin zal wellicht een aantal juridische procedures worden gevoerd om de praktijk te zetten, maar dat heeft dan te maken met het punt van inhoudelijk volle voorbereidingsbesluiten, dus geen wassen neuzen.

De heer **De Beer** (VVD): Stel nu eens dat een gemeente een bestemmingsplan ouder dan 10 jaar heeft. Die plannen zijn er. Die gemeente kan dan kiezen voor een projectprocedure volgens het eerste lid van artikel 19, of voor de weg van het voorbereidingsbesluit. Dat kan dan inderdaad geen leeg besluit zijn – daar heeft de minister gelijk in – maar het is wel een voorbereidingsbesluit. Als de gemeente daar inderdaad voor kiest, hoeft zij niet bij de provincie aan te kloppen om het bestemmingsplan verlengd te krijgen. Voor het punt van het moeten geven van een onderbouwing maakt het geen verschil of wordt gekozen voor een projectprocedure of een voorbereidingsbesluit; in beide gevallen moet een onderbouwing worden gegeven. Al met al is dan de weg van een voorbereidingsbesluit toch gemakkelijker dan de weg van het eerste lid van artikel 19.

Minister **Pronk**: Daar heeft u gelijk in.

De heer **De Beer** (VVD): Ik denk dus dat gemeenten toch zullen kiezen voor de weg van het voorbereidingsbesluit.

De heer **Baarda** (CDA): Ik koppel hier de vraag aan, wanneer de ruimtelijke onderbouwing dan opgenomen wordt in het bestemmingsplan. Bij de projectprocedure staat men los van het bestemmingsplan.

Minister **Pronk**: Zoals ik zojuist al zei, heeft de geachte afgevaardigde de heer De Beer gelijk dat een gemeente, als zij niet kiest voor een tijdige herziening van het bestemmingsplan, kan kiezen voor het vragen van vrijstelling aan gedeputeerde staten, of het nemen van een voorbereidingsbesluit. Wat kan ik daar dan tegenover stellen? In de eerste plaats een beleid waarbij een zo sterk mogelijke nadruk op de actualisering van bestemmingsplannen wordt gelegd. Ik vind dat bestemmingsplannen echt iedere tien jaar behoren te worden geactualiseerd. Dat vonden wij trouwens altijd al. Met dit wetsvoorstel wordt nu ook voorzichtig begonnen met het stellen van een kleine sanctie op het niet-actualiseren van bestemmingsplannen. De Kamer kan er zeker van zijn, dat ik in de nieuwe Wet op de



## Pronk

ruimtelijke ordening zal zoeken naar verdergaande effectieve sancties op het niet actualiseren van bestemmingsplannen. Ik hecht eraan dit te zeggen, want enkele geachte afgevaardigden hebben gezegd, dat wij met dit wetsontwerp afstappen van het bestemmingsplan. Nee, want ten eerste blijft het bestemmingsplan van belang voor talloze andere doeleinden, zoals handhaving en ontwikkeling, en ten tweede wil ik ook komen tot zoveel mogelijk actualisering. Toegegeven zij dat er te weinig sanctiemogelijkheden waren. Ik zal naar sanctiemogelijkheden zoeken en die opnemen in de fundamentele herziening van de WRO. Ik ben het met alle geachte afgevaardigden hier en in de Tweede Kamer eens, dat het bestemmingsplan op zichzelf een goed instrument van ruimtelijke ordening is. Ik wil het op geen enkele manier kwijt. Maar wij leken het kwijtgeraakt te zijn, omdat het zo gemakkelijk ter zijde kon worden geschoven. Zie dit experimenteel artikel en zie mijn intentie met de WRO, het in ere herstellen van het bestemmingsplan op zichzelf.

Vervolgens zal ik in de tussenperiode aan gedeputeerde staten vragen om zelf zoveel mogelijk de gemeenten erop te wijzen, dat bij de drie mogelijkheden die er zijn de tweede mogelijkheid, het geven van vrijstelling door gedeputeerde staten, verre is te prefereren boven de derde mogelijkheid, het louter nemen van een voorbereidingsbesluit. Ik kan dat via mijn inspecties regelmatig aan de orde stellen, in mijn contacten met provincies en gemeenten. Ik zal niet aarzelen om dat te doen.

De heer Baarda zeg ik dat het de bedoeling is, dat de aanvaarde goede ruimtelijke onderbouwning wordt toegevoegd aan de jurisprudentie en de toelichting op het bestemmingsplan. Zij gaat zo verder functioneren. Er kan niet voor iedere afwijking ad hoc van het bestemmingsplan die gemeentebesturen willen ad hoc een zogenaamd goede ruimtelijke onderbouwning wordt gegeven, alleen toegesneden op het desbetreffende project. Zodra een ruimtelijke onderbouwning voor project B haaks blijkt te staan op of afwijkt van de eerder gegeven ruimtelijke onderbouwning voor een project A, in afwijking van het bestemmingsplan, is zij niet meer goed. Zoiets kan niet. Er moet consistentie zijn tussen de verschil-

lende goede ruimtelijke onderbouwingen voor de verschillende afwijkingen van hetzelfde bestemmingsplan. Anders zouden wij in strijd zijn met de geest van het wetsvoorstel. Dit zal moeten worden gedocumenteerd en getoetst. Er is een element van rechtsbescherming, waar de rechter op zal letten. Er kan niet ad hoc een op het desbetreffende project toegesneden ruimtelijke onderbouwning zijn. Dat zij goed is zal ook moeten blijken uit de consistentie van de verschillende ruimtelijke onderbouwingen ten opzichte van elkaar.

De heer De Beer heeft mij gevraagd waarom er verschillende procedures zijn voor verschillende vormen van vrijstelling. In artikel 19, tweede lid, is gedeputeerde staten een rol gegeven, omdat zij mogen bepalen in welke gevallen B&W vrijstelling kunnen verlenen. In artikel 19, derde lid, is het geheel overgelaten aan B&W zelve.

De heer De Beer (VVD): Ik vroeg waarom in deze gevallen de bevoegdheid niet aan de gemeenteraad is gelaten in plaats van aan B&W. De gemeenteraad oordeelt over kleine wijzigingen van bestemmingsplannen en dit ligt in dezelfde lijn. De gemeenteraad kan altijd nog besluiten tot delegatie aan B&W. Het moet niet zo zijn dat de wetgever bij voorbaat beslist dat B&W het moeten doen.

Minister Pronk: Hardop denkend, lijkt mij dat niet logisch voor de eerste categorie. In die gevallen willen wij gedeputeerde staten een rol geven voor situaties die het lokale kader overstijgen. Gedeputeerde staten kunnen B&W van een gemeente vrijstelling geven voor een aantal heel concrete situaties die een niet louter lokaal karakter hebben. Lichte situaties – categorie 3 – worden louter aan de gemeente overgelaten. In het jargon heet dat de kruimellijst. Ik zou mij hebben kunnen voorstellen dat dit was overgelaten aan de gemeenteraad, die het op zijn beurt aan B&W zou kunnen delegeren. Ik weet echter niet precies waarom voor deze procedure is gekozen, maar het betreft geen principieel verschil. Ik zou mij zelfs kunnen voorstellen dat het experimenteel karakter van dit experimenteelartikel uiteindelijk leidt tot het in een later stadium in elkaar schuiven van het tweede en het

derde lid, dan wel tot een specifieke rol voor de gemeenteraad in plaats van voor B&W.

De **voorzitter**: Ik hoorde de minister enige tijd geleden zeggen: tot slot. Hoeveel denkt hij in eerste termijn nog nodig te hebben voor de beantwoording van vragen?

Minister **Pronk**: Ik moet nog enkele specifieke vragen beantwoorden. Naar verwachting zal ik nog ongeveer tien minuten spreken.

De **voorzitter**: Dan verzoek ik u, uw betoog voort te zetten en verzoek ik iedereen de nodige bondigheid te betrachten.

Minister **Pronk**: Voorzitter! De geachte afgevaardigde Baarda heeft mij gevraagd of aspecten van ruimtelijke ordening van de bouwregelgeving zouden kunnen worden ondergebracht in de onderhavige wetgeving. Eerlijk gezegd ben ik op deze vraag niet voorbereid. Het ambtelijk antwoord dat ik hier voor mij heb, komt erop neer dat dit complicerend zou werken. Dit is gebaseerd op de wetgeving zoals die in de afgelopen decennia vorm heeft gekregen. Eerlijk gezegd kan ik dit niet goed beargumenteren. Ik wil het graag nog even bezien om er wellicht in tweede termijn nader op in te gaan.

In antwoord op een vraag van de geachte afgevaardigde de heer Van der Lans over de mogelijkheid van een ruimte-effectrapportage kan ik zeggen dat ik een vergunning toets, overwegende om te komen tot het beter op elkaar aansluiten van de verschillende procedures in het kader van ruimtelijke ordening en het milieu. Ik kan mij ook zeer wel voorstellen dat een milieueffectrapportage meer gaat worden dan een milieueffectrapportage en dat het een integrale effectrapportage wordt die zowel op milieuaspecten als op ruimtelijke aspecten betrekking heeft. Mijn algemene opmerkingen die ik over de wenselijkheid van integratie heb gemaakt, zonder te komen tot een versimpeling van criteria, wijst in een richting waarin ik een dergelijke ruimte-effectrapportage wens mee te nemen in procedures, maar dan niet afzonderlijk.

Veel specifieke vragen blijken door mij reeds beantwoord te zijn bij de algemene beantwoording van de

## Pronk

verschillende vragen. Mij resten nog twee vragen.

De eerste vraag heeft betrekking op de euregio's. Die vraag is gesteld door de geachte afgevaardigde de heer Baarda. Wat hij zei, klonk mij zeer sympathiek in de oren. Hij vroeg: zou het niet mogelijk zijn, iets dergelijks op te nemen in het kader van een experimentele procedure? Dat zou dan wel een experimentele procedure zijn die moet worden afgesproken met de overheden aan de overzijde van de grens. Ik zal hierop in dit stadium alleen in algemene zin antwoorden dat ik het een interessante suggestie acht te zijn en dat ik er graag nader op wens te studeren. Ik ben ook bereid, hierover overleg te plegen met overheden aan de overzijde van de grens. Naar mijn mening is daarmee ook een Nederlands belang gemoeid. Wij zijn geconfronteerd met een aantal consequenties van ruimtelijke beslissingen aan de overzijde van de Nederlandse grens in Duitsland. Het wordt wel een kwestie van gelijk oversteken. Het heeft ook iets te maken met de gedachte van een Europese MER. Ook dat speelt momenteel een rol. Hierover hebben wij het vorige week donderdag nog gehad in de Milieuraad. In het algemeen sta ik open voor (het begin van) een dergelijke experimentele vorm van samenwerking.

Ten slotte is er nog een zeer ingewikkelde procedurele vraag van de geachte afgevaardigde de heer De Beer. Die vraag gaat over een fictieve weigering bij overschrijding van de achttwekentermijn. Ik neem aan dat de Kamer het acceptabel acht, teneinde mijn spreektijd van tien minuten te halen, dat ik het desbetreffende antwoord schriftelijk aan de Kamer geef. De Kamer blijft dan verstoken van een saai mondelinge en door mij niet reeds geheel eigen gemaakte juridische argumentatie op het betrokken terrein.

De **voorzitter**: Ik zie de heer De Beer instemmend knikken. Het wordt dus geaccepteerd.

Minister **Pronk**: Voorzitter! Hiermee heb ik zowel de algemene als de specifieke vragen beantwoord.

□

De heer **Baarda** (CDA): Voorzitter! Ook vanaf deze plaats feliciteer ik de

heer Van der Lans met zijn maiden-speech en met name met het boeiende betoog dat hij heeft gehouden.

Ik dank de minister voor de antwoorden op de bijdrage die ik in eerste termijn heb geleverd. De minister heeft uitvoerig geantwoord. Dat lokt eigenlijk een uitvoerige reactie uit. Om des tijds wille zal ik dat zeker niet doen. Ik zal slechts enkele punten noemen.

Het is belangrijk dat de minister na eerdere aarzelingen heeft vastgesteld dat een fundamentele herziening van de Wet op de ruimtelijke ordening actueel en noodzakelijk is. Hij heeft aangekondigd dat de discussienota in september/oktober aanstaande zal verschijnen. In de Tweede Kamer zal daarover worden gediscussieerd. Ik vond het heel aardig, dat de minister een handreiking deed toen hij zei dat hij hierover ook een discussie wilde voeren met de commissie in de Eerste Kamer. Ik zal dit graag in de commissie bespreken en voorstellen op die handreiking in te gaan.

Voorzitter! Over het wetsvoorstel zelf wil ik nog enkele korte opmerkingen maken. Er is verwezen naar een artikel van mr. J. Struiksmā. De minister heeft gezegd, dat hij dat kent. In dat artikel wordt gezegd, dat de meerderheid van de bestemmingsplannen lang niet altijd actueel is; zij zouden vaak veel ouder dan tien jaar zijn. Dat zou betekenen dat het voorbereidingsbesluit blijft gelden. De minister heeft in dit verband met nadruk gewezen op een goede ruimtelijke onderbouwing. Wij kunnen ons daar iets bij voorstellen, maar de vraag is: wie moet dat formuleren? Allereerst zal er dan iets door het gemeentebestuur gedaan moeten worden. Op grond van mijn eigen praktijk weet ik, hoe goed adviesbureaus, maar ook de gemeentelijke diensten kunnen zijn bij het geven van een onderbouwing van plannen die men om welke reden dan ook noodzakelijk acht, maar die in strijd zijn met het bestemmingsplan. Voor het geven van een goede ruimtelijke onderbouwing zal er een experimenteerperiode komen. Men zal ervaring moeten opdoen. Er zal evenwel een toetsing en een beoordeling moeten plaatsvinden. Op welke manier zal dat gebeuren? Worden daarvoor richtlijnen gegeven? Daarbij zal in eerste instantie een taak voor de provinciale besturen en de inspecties

voor de ruimtelijke ordening zijn weggelegd.

Voorzitter! Ik heb gesproken over de bouwregelgeving. Daarbij ging het mij erom, de Wet op de ruimtelijke ordening in een breder kader in aanmerking te nemen. De heer De Beer heeft in dit verband ook een voorbeeld gegeven en gesproken over de Wet op de dorps- en stadsvernieuwing. Die zou eigenlijk een onderdeel kunnen zijn van een brede Wet op de ruimtelijke ordening. In de stukken is de leefmilieuverordening genoemd. Dat is toch eigenlijk een planologisch instrument dat thuishoort bij de Wet op de ruimtelijke ordening. Eigenlijk zou men de gemeente de bevoegdheid moeten geven om die om te bouwen tot een planologische verordening.

Voorzitter! Ik ben de minister zeer erkentelijk voor wat hij heeft gezegd over de euregio's. Ik vond zijn opmerking op dit punt sympathiek: een experimentele procedure moet mogelijk zijn; de minister zal studeren op de suggestie. Wil de minister ons een keer schriftelijk meedelen wat het resultaat van deze studie kan zijn?

□

De heer **Van der Lans** (GroenLinks): Mijnheer de voorzitter! Ook ik wil de minister bedanken voor de uitvoerigheid waarmee hij op onze vragen heeft geantwoord. Ik dacht zelf wijdlopend te zijn, maar in de minister mocht ik toch al snel mijn meerdere vinden. In ieder geval vonden wij zijn betoog buitengewoon informatief. Vooral in zijn opmerkingen over de herziening van de Wet op de ruimtelijke ordening zitten veel elementen die veel overeenkomsten vertonen met onze opvatting over de manier waarop wij de ruimtelijke ordening wettelijk geregeld willen zien. Wij vermoeden daarom dat wij op dit punt met de minister zaken kunnen doen. Ik vond het een uitstekende suggestie van de minister om hierover ook een keer in de Kamercommissie van gedachten te wisselen. Het is namelijk nuttig op dit punt te streven naar een zo breed mogelijke politieke consensus.

Over een aantal opmerkingen ben ik zeer tevreden. De minister kondigt aan dat hij krachtige sancties zal nemen jegens gemeenten die niet tijdig aan de slag gaan met het actualiseren van hun bestemmings-

plan. Eigenlijk was dat ook een vraag die nog onbeantwoord is gebleven uit mijn eerste termijn: waarom is er bij de richting die nu is ingeslagen om de grote leugen te bestrijden, niet voor gekozen om een traject te bewandelen waarin dat bestemmingsplan veel meer centraal komt te staan en de sancties in de wet worden uitgebouwd? Dan zou dat traject toch anders zijn dan dat van een zelfstandige projectprocedure, zoals wij dat nu voor ons hebben gekregen?

Voorzitter! Voor de toekomst van de ruimtelijke ordening zijn voor ons drie zaken van belang. Ik heb daar net in mijn interruptie nog op gewezen. Wij vinden dat de overheid heldere doelen moet nastreven, waarin maatschappelijke en publieke waarden verankerd zijn. Wij vinden dat op de invulling daarvan belanghebbenden een groot stempel mogen drukken, waarbij zij zich bij voorkeur op een interactieve wijze tot elkaar verhouden. Ten slotte menen wij dat de uitkomst daarvan getoetst moet worden aan een helder stelsel van toetsingscriteria, waarvan de overheid nagaat of de doelen en waarden die zij voorstaat in de invullingsvoorstellen gerealiseerd zullen worden. Ik heb de neiging, te constateren dat die drieslag ook een bepalende gedachtegang wordt bij de herziening van de Wet op de ruimtelijke ordening. Ik zal het zo noteren, dat ik de minister daaraan in de toekomst houd. Ook zijn opmerkingen over de invulling van de toetsingscriteria gaan in grote mate de kant op die wij zo graag zien, hoewel wij misschien nog wel verschillen over de mate, waarin dit soort vormvereisten kan worden voorgeschreven en aan de hand van criteria de richting van het formuleren van een goede ruimtelijke onderbouwing veel meer sturing kan geven.

Mijnheer de voorzitter! Al met al zijn wij redelijk tevreden met de uitleg van de minister. Mijn fractie heeft uitvoerig gediscussieerd over dit wetsvoorstel. Mijn betoog in eerste termijn is daarvan ook de uitkomst geweest. Wij onderkennen heel nadrukkelijk dat ten opzichte van de bestaande praktijk van het grote liegen het voorstel daadwerkelijk een verbetering is, want nu is men inderdaad verplicht, met meer te komen dan in het verleden. Ook de opmerkingen die de minister heeft gemaakt over de Vijfde nota en

de nieuwe wet op de ruimtelijke ordening hebben ons tot de slotsom doen komen dat wij, hoewel kritisch over dit wetsvoorstel, onze steun eraan toch niet willen onthouden. Wij geven de minister dus het voordeel van de twijfel.

□

De heer **De Beer** (VVD): Voorzitter! Toen wij de minister vroegen waarom de ingewikkelde procedure, voorafgaande aan een nieuwe wet op de ruimtelijke ordening, werd ingezet – én een discussienota én een voorontwerp van wet – heeft de minister daarop geantwoord dat hij dan bij nader inzien beter kan afzien van het voorontwerp. Maar hij wil wel vasthouden aan de discussienota. Die kan overigens al verschijnen in september/oktober. Toen deed hij een interessant aanbod, namelijk om die nota ook in de Eerste Kamer te behandelen. Toen ik dat betoog hield, was het mijn bedoeling om hem van het idee van een nota af te brengen, en niet in de eerste plaats om te claimen dat ook de Eerste Kamer bij de procedure van zo'n nota betrokken moest worden. Maar nu de minister deze weg kiest, zullen wij ons binnen de fractie beraden over de vraag, op welke wijze wij daarop zullen reageren. Het is in ieder geval een interessante suggestie. Ik herhaal overigens dat het mij liever was geweest als de minister helemaal van de nota had afgezien.

Dan de kwestie van de juridisering en de vormvrijheid. De minister heeft gezegd dat je juridisering niet uitsluitend negatief moet benaderen omdat er zijns inziens toch een interessante en nuttige jurisprudentie uit kan voortkomen, waaruit blijkt of de ruimtelijke onderbouwing goed of slecht is. Dat moet worden erkend. De minister heeft ook gelijk dat er een soort tegenstelling is tussen het vormvrij houden en het vermijden van juridisering. Hoe meer vormvrij een onderbouwing is, hoe groter de kans dat bij de rechter wordt uitgevochten of die onderbouwing goed is. Als je het minder vormvrij maakt, zoals de heer Van der Lans bepleitte, is de kans op juridisering minder. In dat precaire evenwicht gaat de keuze van de VVD-fractie zonder meer uit naar het zo vormvrij mogelijk houden. Wij zien minder in zeer strenge voorschriften van de overheid in dezen. Wanneer door de

overheid vrij wordt gelaten hoe de vorm er uit komt te zien, bestaat wel het gevaar dat de rechter het gaat invullen en met vormvereisten komt. Als het die kant uitgaat, hoeft het voor ons niet meer. Dan kunnen wij beter zelf beslissen als wetgever.

Dan kom ik te spreken over het voorbereidingsbesluit. Ik dacht duidelijk gemaakt te hebben dat zoals het wetsvoorstel er nu ligt, de weg van het voorbereidingsbesluit voor de gemeenten de gemakkelijkste weg zal blijken te zijn. Als ze moeten kiezen tussen toepassing van lid 1 van artikel 19 of de weg van artikel 21 dan zullen ze in beide gevallen een goede ruimtelijke onderbouwing moeten maken, maar in het eerste geval zullen ze als het bestemmingsplan ouder is dan 10 jaar nog eens extra bij GS moeten aankloppen voor verlenging, terwijl ze dat in het tweede geval niet behoeven te doen. Sterker, in dat tweede geval kunnen ze zelfs ten aanzien van bestemmingsplannen ouder dan 20 jaar vrijstelling verkrijgen. Onze voorspelling is dat met voorstel zoals het nu voorligt, in wellicht een grote meerderheid van de gevallen, de weg van het voorbereidingsbesluit zal worden gekozen, al is het waar dat een dergelijk voorbereidingsbesluit niet meer leeg kan zijn. Op die manier wordt de bedoeling van het wetsvoorstel wel een beetje geweld aangedaan. De praktijk zal leren wat er gaat gebeuren op dit punt.

Bij de vormgeving van de nieuwe wet op de ruimtelijke ordening zie ik gebeuren dat hetzelfde getouwtrek zal plaatsvinden zoals dat nu in deze Kamer al gebeurt. Gelet op het betoog van onder andere GroenLinks vermoed ik dat de minister ertoe zal worden overgehaald om toch zoveel mogelijk vereisten wat betreft een goede onderbouwing van de vrijstellingen en vooral ook de mogelijkheid om via aparte projectprocedures te werken, te miniseren. Wij blijven op het standpunt staan dat de projectprocedure een prominente plaats moet houden. Het moet mogelijk zijn om naast de klassieke koninklijke weg van het bestemmingsplan en de wijziging ervan, in voorkomend geval aparte besluiten te nemen die tot een afwijking van het bestaande bestemmingsplan leiden. Wij zullen de voorstellen op dat punt in het kader van de totstandkoming van de nieuwe wet op de ruimtelijke

## De Beer

ordering nauwkeurig volgen. Wij zullen zeker blijven pleiten voor de mogelijkheid van een project-procedure.

□

De heer **Bierman** (OSF): Voorzitter! Ik dank de minister voor zijn uitvoerige uiteenzetting over de wijze waarop hij een en ander in elkaar wil steken. Ik heb goed begrepen dat het toch enigszins een experimenteel artikel is. De minister was wat minder duidelijk over de Vijfde nota. Ik stel met nadruk dat mijn pleidooi om de RPD meer als een ruimtelijk planbureau te zien, erop is gericht om een goede ruimtelijke onderbouwing tot stand te brengen, zodat juridisering wordt voorkomen. Het ruimtelijk beleid moet dermate consistent zijn dat als vanzelf daaruit valt af te leiden wat wel en wat niet een goede ruimtelijke onderbouwing is. De RPD was vroeger ook meer een planbureau dan een beleidsdienst. Uit de recente nota's valt een vlucht naar voren op te maken, waarbij wordt gegrepen naar veel belovende structuren zonder dat de oude zelfs nog maar zijn geëvalueerd. Wij kunnen beter terugkeren naar basisgegevens, zoals wij die ook van andere planbureaus kennen, en op grond daarvan handelen, zoals het bouwen en verbouwen van wetgeving.

Op het niveau van de gemeente, waar het werkelijke ruimtelijke beleid gestalte krijgt, hebben wij steeds te maken met een financiële kant. Het gaat vaak om grondproductie voor stedelijke doeleinden, waarbij men de eigen begroting sluitend weet te krijgen. Dat kan nu niet anders, omdat de minister van Financiën te krap toewijst. Op dat punt is een herziening nodig. Nog een andere herziening is die van het grondbeleid. Gemeenten kunnen alleen maar grond produceren omdat er bij omzetting van de bestemming tussen het laagdynamische en het hoogdynamische niveau zo'n leuke marge zit waarmee een projectontwikkelaar – maar dus ook een gemeente – goede sier kan maken. Op een of andere wijze moeten deze twee punten worden betrokken bij de discussie.

Wij zijn toe aan de ruimtelijke ordering van het genoeg. Ik zie dat de samenleving enigszins verandert. Er is een tendens van ruimtelijke expansie naar consolidatie, waardoor

een andere dynamiek ontstaat, meer gericht op hergebruik, herstructurering en dergelijke. Ik hoop dat dit een rol zal spelen bij de verdere ontwikkeling van het juridisch instrumentarium en alles wat daarmee samenhangt. Ik doel op een integrale rol en niet op een aaneenschakeling van experimenteel artikelen, zoals dat in het kader van stad en milieu is gebeurd.

De minister zal begrepen hebben dat ik voor het wetsvoorstel zal stemmen.

□

Minister **Pronk**: Voorzitter! De heer Baarda is ingegaan op de mogelijkheid c.q. wenselijkheid van integratie van specifieke regelgeving in een fundamenteel herziene Wet op de ruimtelijke ordering. Hij noemde daarbij enige mogelijkheden, zoals de bouwregelgeving, stads- en dorpsvernieuwingsplannen en leefmilieuverordeningen. Ik heb al gezegd dat ik deze dingen graag wil integreren in de te herziene Wet op de ruimtelijke ordering. Dat geldt vooral voor de categorieën stads- en dorpsvernieuwing en leefmilieu. Wanneer deze kunnen worden geïntegreerd in de herziene Wet op de ruimtelijke ordering, zal ik daarnaar streven.

Ik word gewaarschuwd tegen het integreren van bouwregelgeving in de WRO, omdat daarbij zoveel specifiek technische en bouwkundige aspecten een rol spelen dat de WRO dan wellicht wordt belast met wezensvreemde elementen. Voor dit moment neem ik dat standpunt van mijn deskundigen over.

De volgende categorie vragen gaat over het begrip "goede ruimtelijke onderbouwing". Hoe toets je dat en wie toetst? Ik heb de omschrijvingen een aantal keren gegeven in mijn antwoord in eerste termijn, maar daar is aan toegevoegd de vraag van de geachte afgevaardigden de heer Baarda en de heer Bierman dat je dit ook door anderen kunt laten toetsen. Ik heb de nadruk gelegd op een praktijk die zichzelf moet vormen, ook doordat mensen in beroep kunnen komen tegen een definitie. Dat is van groot belang, omdat er op die manier ook een zekere mate van rechtsbescherming op basis van consistentie ontstaat, en consistentie is nodig.

Het lijkt mij wel van belang dat er een inventarisatie komt van

ruimtelijke onderbouwingen, zodat zij wederzijds getoetst kunnen worden. Dat is niet de taak van de rechter. Het is pas de taak van de rechter, wanneer de rechter wordt ingeschakeld. Ik kan mij zeer wel voorstellen dat dit ook als een planfunctie wordt beschouwd, of zoals de heer Bierman zei: een beleidsfunctie om te onderbouwen. Dan kunnen er niet alleen juridische, maar ook beleidsmatige, inhoudelijke oordelen worden uitgesproken over de vraag of iets een goede ruimtelijke onderbouwing is. Daarbij zou de rechter geholpen kunnen worden en dat kan een taak van de inspecties zijn. Ik laat de vragen van capaciteit en massa even buiten beschouwing.

Ik neem deze suggestie gaarne mee. Ik zal bezien in hoeverre het mogelijk is om niet alleen te vragen om de ruimtelijke onderbouwingen in specifieke gevallen goed te documenteren, gemeente per gemeente, waarbij zij deel uitmaken van de toelichting op het bestemmingsplan dat wordt ontwikkeld, maar ook om ze centraal te inventariseren en onderdeel te laten zijn van geleidelijke beleidsontwikkeling. Als zij een planfunctie krijgen, kunnen zij ook een rol spelen bij algemene vragen van rechtsbescherming en bij de juridische toetsing.

De geachte afgevaardigde de heer De Beer heeft gezegd dat hij het eigenlijk prettiger vindt wanneer het wordt getoetst door de rechter dan wanneer het wordt geformuleerd in de vorm van een aantal specifieke, uitgewerkte criteria. Dat ben ik met hem eens. Het is van belang dat er een goede toetsing kan plaatsvinden door de rechter, maar die toetsing moet weer plaatsvinden aan de hand van een aantal algemene, zich ontwikkelende criteria voor het ruimtelijk beleid. De inventarisatie van afwijkingen en van de mate waarin dat soort afwijkingen als goed kunnen worden gekwalificeerd, kan daarbij een nuttige rol spelen.

Voorzitter! Ik ben niet uitgebreid ingegaan op opmerkingen over de Vijfde nota, omdat ik daar nu niet zoveel gelegenheid meer voor heb. Ik wil het ook nu niet doen. Ik heb daar een paar algemene opmerkingen over gemaakt. We zijn aardig op stoom, maar ik heb mij na het schrijven van de startnota tot nu toe enigszins willen beperken tot twee dingen voordat ik een inhoudelijke voorzet geef: ten eerste een

## Pronk

“poldergroep”, waarbij de maatschappelijke bewegingen in de meest ruime zin van het woord goed met mij van gedachten kunnen wisselen en ten tweede een gebiedsgerichte benadering met inspraak vanuit Noord-, Oost-, Zuid- en West-Nederland over de specifieke, gebiedsgerichte invulling in grote gebieden van het nationale ruimtelijke beleid. De drie door mij omschreven doeleinden – sociale rechtvaardigheid naast economische ontwikkeling, ruimtelijke kwaliteit en een behoorlijke kwalitatieve verstedelijking – zijn echter wel de drie belangrijke doeleinden van het ruimtelijk beleid dat ik straks via die nota vorm zal proberen te geven.

Ik voeg hieraan toe dat er natuurlijk een relatie is tussen de Vijfde nota en de herziening van de WRO. Het mag natuurlijk geen ad-hocregelgeving worden die er alleen op gericht is om de Vijfde nota zo goed mogelijk uit te voeren, maar het mag er ook niet mee in strijd zijn. Geleidelijk ontwikkelt zich ook een consensus over onderwerpen die hetzij hier, hetzij daar aan de orde moeten komen. Ik ben zelf blij dat bijvoorbeeld het vraagstuk van grondbeleid regelmatig naar voren wordt gebracht, ook door collega's in het kabinet, als een onderwerp dat echt weer bestudering vereist, omdat ieder van ons op het eigen terrein – de minister van LNV, de minister van EZ, uiteraard de minister van VROM, maar ook de minister van Verkeer en Waterstaat – voor een aantal beperkingen komt te staan die voortvloeien uit het huidige grondbeleid. We hebben niet beslist of dat aan de orde kan komen in de Vijfde nota dan wel in de discussie-nota over de fundamentele herziening van de WRO dan wel een afzonderlijk traject zal krijgen, maar het zal via ongeveer dezelfde tijdsplanning binnen deze kabinetsperiode aan de orde moeten komen. Dat is dan ook ons voornemen.

Dan kom ik bij de Vijfde nota. De geachte afgevaardigde de heer Van der Lans heeft een opmerking gemaakt over de wenselijkheid om te kiezen voor heel specifieke publieke waarden om toetsingscriteria uit te werken en ook om verschillende belangen op een procedureel juiste wijze aan de orde te krijgen. Dat betekent voor mij met name dat wij het vraagstuk van de rechtsbescherming zo goed mogelijk vorm moeten geven. Dat zijn inderdaad de

uitgangspunten die ik zelf wens te kiezen, zowel met betrekking tot de invulling van het ruimtelijke beleid, de Vijfde nota, als met betrekking tot de specificiteiten, de ordening op zichzelf en de Wet op de ruimtelijke ordening.

Ik heb ervoor gekozen om dit wetsvoorstel in discussie met de partners en met de Kamer verder door te trekken. Dat hebben we gedaan ondanks twijfel. Dit was een wenselijke stap. Er zijn andere pogingen gedaan. Rond 1985 is door het desbetreffende kabinet geprobeerd om te komen tot een betere aanpak van de bestemmingsplannen door bestemmingsplannen een veel globaler en flexibeler karakter te geven. Dat is destijds op een faliekante mislukking uitgelopen. Toen is de evaluatie gestart en toen is gekozen voor deze methode. Ik heb gezegd dat dit een experiment voor een aantal jaren is. Dit is niet bij voorbaat de lijn die daarna zal worden getrokken, hoewel het projectmatige karakter sterker is geworden in deze maatschappij dan toen we enkele decennia geleden met de Wet op de ruimtelijke ordening begonnen. De samenhang is van groot belang. Ik geloof dat het mogelijk is om die samenhang te garanderen door het begrip “goede ruimtelijke onderbouwing” zoveel mogelijk inhoud te geven, wellicht werkendeweg. Ik ben blij met het voordeel van de twijfel. Die twijfel moet maar blijven. De enige manier om die twijfel behoorlijk weg te werken, is door continu goed te toetsen, te handhaven, ecarts te voorkomen en gemeenten te wijzen op hun eigen publieke verantwoordingsverplichting van beleid dat zij willen uitvoeren of afwijkingen die zij van het door hen in het verleden gevoerde beleid willen doorvoeren. Dit wetsvoorstel is daar naar mijn mening een interessant instrument voor.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

Sluiting 18.28 uur

## Besluiten en ingekomen stukken

### Lijst van besluiten

De voorzitter heeft na overleg met het College van senioren besloten om de plenaire behandeling van de volgende wetsvoorstellen te doen plaatsvinden op 6 juli 1999:

Samenvoeging van de gemeenten Bergen, Egmond en Schoorl (26364);

Samenvoeging van de gemeenten Hoevelaken en Nijkerk (26366).

### Lijst van ingekomen stukken, met de door de voorzitter terzake gedane voorstellen:

1. de volgende door de Tweede Kamer der Staten-Generaal aangenomen wetsvoorstellen:

Intrekking van de Wet stimulering zeescheepvaart alsmede, in verband daarmee, het treffen van enkele overgangsmaatregelen (26116);

Goedkeuring van de op 24 november 1997 te Brussel totstandgekomen Euro-Mediterrane Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun lid-staten, enerzijds, en het Hasjemitisch Koninkrijk Jordanië, anderzijds (Trb. 1998, 136) (26142);

Aanpassing van de Spoorwegwet in verband met de uitvoering van richtlijn nr. 96/48/EG van de Raad van de Europese Unie van 23 juli 1996 betreffende de interoperabiliteit van het transeuropees hogesnelheidsspoorwegsysteem (PbEG L 235) (26351);

Wijziging van de Interimwet ammoniak en veehouderij (verlenging; einde legalisering) (26370);

Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek onder meer in verband met de verlenging van de periode van afwijkende bekostiging van de opleidingen op het gebied van de kunst, bepaalde lerarenopleidingen op het gebied van de kunst, de voortgezette kunstopleidingen en de voortgezette opleidingen bouwkunst (26377);

Wijziging van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van de Hoge Colleges van Staat en Kabinet der Koningin (II) voor het jaar 1999 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) (26501);

Wijziging van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van de Nationale Schuld (IXA) voor het jaar