

Vergaderjaar 2009–2010

28 916

Nieuwe regels omtrent de ruimtelijke ordening (Wet ruimtelijke ordening)

J

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 25 november 2009

De vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu/Wonen, Wijken en Integratie¹ heeft in de vergadering van 29 september 2009 vragen gesteld over de voorgehangen AmvB Ruimte. Deze vragen zijn bij brief d.d. 6 oktober 2009 aan de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer gestuurd.

De minister heeft op 23 november 2009 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu/Wonen, Wijken en Integratie,
Kim van Dooren

¹ Samenstelling:

Van den Berg (SGP), Meindertsmas (PvdA), (voorzitter), Meulenbelt (SP), Rosenthal (VVD), Swenker (VVD), Slagter-Roukema (SP), Schouw (D66), Putters (PvdA), Eigeman (PvdA), Leijnse (PvdA), Thissen (GL), Slager (SP), Hendriks (CDA), De Boer (CU), Willems (CDA), Hofstra (VVD), Asscher (VVD), Goijert (CDA), Huijbregts-Schiedon (VVD), Laurier (GL), Meurs (PvdA), Leunissen (CDA), De Vries-Leggedoor (CDA), (vice-voorzitter), Janse de Jonge (CDA), Koffeman (PvdD), Böhler (GL), Kuiper (CU), Lagerwerf-Vergunst (CU), Smaling (SP) en Yildirim (Fractie-Yildirim).

BRIEF AAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Den Haag, 6 oktober 2009

In de vergadering van 29 september 2009 van de commissie voor VROM/WWI is door enkele fracties een aantal vragen gesteld met betrekking tot de voorgehangen Amvb Ruimte. Deze vragen treft u onderstaand aan.

Borging nationale belangen.

De leden van de fractie van de PvdA hebben met belangstelling en waardering kennisgenomen van de Amvb Ruimte. Gepoogd is om een balans te vinden tussen de borging van nationale belangen, die in de Nota Ruimte doelstellingen genoemd werden, en voldoende ruimte laten aan provincies en gemeenten voor eigen belangenafweging en uitwerkingen die toegesneden zijn op de eigen situatie.

Deze leden hebben er bij de behandeling van de invoeringswet Wro geen misverstand over laten bestaan dat naar hun oordeel ons dichtbevolkte onder de zeespiegel liggend land, met vele omvangrijke ruimteclaims en in het licht van de gevolgen van de klimaatveranderingen, gebaat is bij een heldere visieontwikkeling met daaruit voortvloeiende normstellingen op nationaal niveau. Het mag dan ook geen verbazing wekken dat het naar het oordeel van deze leden de visieontwikkeling op de toekomstige inrichting van ons land concreter uitgewerkt had mogen worden meer in de richting van «Nederland later», het rapport van het voormalige Natuur en Milieuplanbureau. Dat rapport, waarin een combinatiekaart is opgenomen waarin de verschillende deelbelangen ruimtelijk vertaald zijn, is naar het oordeel van de leden van de fractie van de PvdA een nastrevenswaardig perspectief voor de ruimtelijke inrichting van ons land en kan niet anders dan op nationaal niveau uitgewerkt en doorvertaald worden. Vermoedelijk zou een dergelijke visionaire uitwerking de snelheid van de besluitvorming van individuele projecten en concrete gebiedsontwikkeling ten goede komen, waardoor crisis- en herstelwetgeving minder aan de orde hoeft te zijn.

Desalniettemin zijn deze leden van mening dat in deze Amvb oprecht geprobeerd is om voor een met name genoemd aantal gebieden aan te geven wat tenminste geregeld of uitgewerkt moet gaan worden (maar nog niet is). Omdat het om de afweging van vele verschillende belangen gaat, is het te begrijpen dat de Amvb omvangrijk is en vermoedelijk nog omvangrijker gaat worden wanneer deel 2 aan de orde komt. In ieder geval willen de leden van de fractie van de PvdA wat deel 2 betreft nog wijzen op de toezegging die gedaan is met betrekking tot het verankeren van cultuurhistorische waarden in structuurvisies en vastleggen daarvan in bestemmingsplannen. Wanneer kan deel 2 tegemoet gezien worden?

Wanneer procedureel voor de realisering van nationale ruimtelijke beleidsdoelen de delegatie naar het provinciale overheidsniveau plaatsvindt, is het dan nog mogelijk om op nationaal niveau tot een bijstelling te komen, wanneer er zich veranderende omstandigheden voordoen of de uitwerking te veel afwijkt van wat nationaal wenselijk geacht wordt? Zou het niet gewenst zijn om, onder regie van de Rijksoverheid, tussen provincies tot een soort uitruil te komen? Om een concreet en actueel voorbeeld te noemen: in sommige provincies is sprake van voortgaande krimp en in andere provincies gaat de groei gestaag door. Dat betekent voor de ruimteclaims in de verschillende delen van het land een totaal verschillende opgave. Vanuit nationaal perspectief zou het denkbaar zijn dat in die provincies waar sprake is van krimp meer ruimte gevonden kan worden voor de realisering van Natura 2000 doelstellingen, voor een meer

robuuste ecologische hoofdstructuur en voor de aanleg van grootschalige windmolenparken ten gunste van ruimte in de provincies waar ook op middellange termijn door de groei de ruimte beperkt is. Graag uw commentaar daarop.

Rol provinciale overheid.

In de WRO en daardoor ook in het voorliggende ontwerp besluit heeft de provinciale overheid een cruciale rol gekregen de nationale beleidsdoelstellingen, zoals in dit ontwerpbesluit vastgelegd, in afspraken met gemeenten te realiseren en juridisch te verankeren in provinciale verordeningen. Naar verluidt zijn niet alle provinciebesturen bereid het instrument van de verordening te gebruiken om de beoogde doelstellingen te realiseren. Sommige provinciebesturen zijn vergevorderd met de structuurvisies en met het vastleggen van harde beleidsdoelstellingen in een verordening, onder anderen de provincie Overijssel. Andere provincies geven openlijk aan daar niet voor te voelen. Deze provincies kiezen willens en wetens voor de weg van de dialoog met de gemeenten en menen dat een provinciale verordening daarbij een weinig passend instrument is. De vraag is of de regering middels de minister van RO, in de wetstekst Onze Minister genaamd, voldoende mogelijkheid heeft om niet alleen vroegtijdig te signaleren, maar ook naleving te eisen, van beleidszaken zoals neergelegd in dit ontwerp besluit die niet nageleefd worden? De leden van de fractie van de PvdA vragen zich af hoe het toezicht op de naleving van dit besluit er precies uit gaat zien? Stel Onze Minister constateert middels de media en de eigen inspectie dat er provincies zijn die de nationale beleidsdoelstellingen niet in een provinciale verordening willen vastleggen, dan hebben die doelstellingen daarmee geen rechtskracht. Op welke wijze kan en moet Onze Minister dan optreden? Een reactieve aanwijzing zoals in de wet vastgelegd lijkt te zijn voorbehouden aan het niet naleven van nationaal beleid in concrete projecten, maar is ook een reactieve aanwijzing mogelijk om tot provinciale verordeningen te komen? En gaat de Minister die dan ook inzetten? Welk ander instrument heeft de Minister om er voor te zorgen dat het nationale beleid vertaald wordt in gebiedsgerichte ruimtelijke ontwikkelingsplannen? Een bestuurlijke omgangscodes is misschien verstandig, maar heeft geen andere hardheid dan dat het afspraak is tussen bestuurslagen, waarvan afgeweken kan worden. Een code kan toegepast worden dan wel er kan uitgelegd worden waarom die niet toegepast wordt bijv. omdat de betreffende provincie een apert ander oordeel heeft over sommige zaken de ruimtelijke inrichting betreffende en wat dan? Is het echt nodig om weer veel bestuurlijke drukte te organiseren voor de totstandkoming van een vrijblijvende code, zo vragen de leden van de fractie van de PvdA zich af? Laat de aandacht vooral gericht zijn op de vertaling van provinciale omgevingsvisies in een omgevingsverordening en op de uitvoering van dat beleid in concrete projecten. Dat geeft ook duidelijkheid aan initiatiefnemers.

Toegankelijkheid voor burgers en hun organisaties.

Bij de behandeling van de WRO hebben de leden van de fractie van de PvdA de minister gevraagd om oog te hebben voor het feit dat de vertaling van de Nota Ruimte naar de invoeringswet en het Besluit Ruimtelijke Ordening toe vooral een zaak van vakspecialisten, bestuurders en hun ambtenaren geweest is. En dat de mogelijkheid zeker aanwezig is dat door de bestuurlijke drukte om onderling tot overeenstemming te komen over doelen en uitvoering van projecten, burgers en hun organisaties geheel vergeten worden en ondersneeuwen. Het bestuur is er niet voor zichzelf maar juist voor de burgers, daarom is het naar ons oordeel ondenkbaar dat burgers niet in alle stadia van de planvoorbereiding mee kunnen en

mee moeten praten over de ruimtelijke inrichting van het gebied waar ze wonen, werken, leven. Tot onze vreugde is mede door ons toedoen in het Besluit Ruimtelijke ordening de meldingsplicht van projecten in een vroeg stadium van planvoorbereiding opgenomen. Maar om te voorkomen dat dat een dode letter is, is ook hier toezicht op de naleving relevant. Kan de Minister aangeven op welke wijze in de monitoring dan wel op andere wijze de Minister dit punt mede tot haar verantwoordelijkheid rekent en naleving desnoods afdwingt? Ook het zojuist verschenen rapport van de nationale ombudsman, over de ergernissen van burgers over inspraak en participatie, laat zien dat er nog veel te verbeteren valt. Is de regering het met de leden van de fractie van de PvdA eens dat de resultaten van dit onderzoek en de gedane aanbevelingen overeenkomen met de adviezen van de commissie Elverding? Met andere woorden dat er tijd en aandacht nodig is voor het betrekken van burgers en hun organisaties bij de voorbereiding van de besluitvorming? Wordt het dan geen tijd om in het 2e deel van het Besluit Ruimte daar expliciet aandacht aan te besteden?

WRO na één jaar.

Voor een snelle en goede realisering van ruimtelijk beleid is in de wet de noodzaak van digitalisering verplichtend vastgelegd. Uit VNG kringen bereiken de leden van de fractie van de PvdA berichten dat er een omvangrijk aantal gemeenten nog onvoldoende gevorderd zijn met de uitwerking en implementatie van de digitale bestemmingsplannen. Is dat juist? Welke rol heeft de VNG daarbij gespeeld? Wat zijn precies de hinderpalen want het moet toch al jaren bij gemeenten bekend zijn dat de digitalisering er aan zat te komen?

Ook hebben de leden van de fractie van de PvdA begrepen dat de terechte verplichting om projectbesluiten binnen een jaar te vervangen door gewijzigde bestemmingsplannen tot gevolg gehad heeft dat er weinig projectbesluiten genomen zijn maar veel postzegelbestemmingsplannen gemaakt zijn. Is dat juist? En als dat juist is, is dat voor de minister geen aanleiding om over de omvang van een bestemmingsplan nadere regels te stellen bijv in dit ontwerp besluit? Want het kan toch niet de bedoeling van de wetgever geweest zijn om een lappendeken aan bestemmingsplannetjes te krijgen zonder enige samenhang?

Radarverstoring

In dit Besluit zijn om inzichtelijke redenen verzwaarde normen opgenomen voor hoogbouw in gebieden waar voor defensie noodzakelijke zend en ontvangstinstallaties staan. Naar verluidt zijn daardoor een aantal grote bouwprojecten in Enschede – Hengelo, Utrecht en Nijmegen stilgelegd. De leden van de fractie van de PvdA willen niet tornen aan richtlijnen voor defensie noodzakelijke doeleinden, die onze veiligheid ten goede komen, ook al betekent dat een beperking voor de bouw wat betreft de hoogte. De vraag is echter of er geen nieuwe technologieën zijn op het gebied van zendinstallaties, waarbij de hoogte van meer dan 45 m minder verstorend is? Als dat zo is, wat zijn de kosten daarvan dan? Zijn dat kosten die te verrekenen zijn in de exploitaties van de betreffende gebieden of stijgen de kosten daar ver bovenuit?

Tenslotte

Gaan de leden van de fractie van de PvdA er vanuit dat een crisis en herstelwet geen afbreuk kan doen aan de in deze AMvB benoemde uitwerkingen van nationale doelstellingen. Zien deze leden dat goed?

Vragen van de fractie van de **Socialistische Partij** met betrekking tot het Ontwerp Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Amvb Ruimte) Met

deze Amvb Ruimte moet het ruimtelijk rijksbeleid, zoals uiteengezet in de Nota Ruimte en ook andere belangrijke planologische kernbeslissingen, een goede borging krijgen.

Het is het sluitstuk van rijkszijde in het nieuwe stelsel van ruimtelijke ordening, zoals vorig jaar met de nieuwe Wet ruimtelijke ordening is in gegaan. Het rijk laat hiermee vooraf helder zien wat het wil terugzien in provinciale verordeningen en gemeentelijke bestemmingsplannen. De Amvb is gezamenlijk tot stand gebracht door alle ministeries die zijn betrokken bij het ruimtelijk ordeningsbeleid (LNV, V&W,EZ,Defensie, OCW en VROM/WWI). Het vormt aldus één kader voor het hele ruimtelijke beleid.

Het voorgelegde ontwerp is in nauwe samenwerking met het IPO, de VNG en de UvW tot stand gekomen. Ook zijn verschillende maatschappelijke organisaties geraadpleegd, waaronder milieu, werkgevers/werknemers en recreatieorganisaties.

Kern van de nieuwe WRO is dat overheden vooraf hun belangen moeten kenbaar maken en moeten aangeven langs welke weg zij die denken te realiseren. Zij doen dit door algemene regels op te nemen in een algemene maatregel van bestuur, dan wel in provinciale verordeningen. Deze vormen kaders voor ruimtelijke besluitvorming van de gemeenten. Lagere overheden mogen echter niet de belangen van hogere doorkruisen. Tijdens de discussies in de EK over de wetsvoorstellen 28 916 WRO en 30 938 invoeringswet RO zijn door de bewindslieden Winsemius en Cramer toezeggingen gedaan over welke zaken met de voorliggende Amvb geregeld zullen worden.

Na lezing van de tekst van de Amvb, de toelichting en de aanbiedingsbrief heeft de fractie van de Socialistische Partij allereerst de volgende algemene vragen en opmerkingen.

1. De VNG heeft als zijn zorg uitgesproken dat gemeenten teveel worden ingeperkt in hun beleidsruimte. De vereniging geeft aan dat ze vindt dat met deze Amvb de vrijgekomen ruimte dichtgemetseld wordt. Zij zien de in de Amvb neergelegde verplichting voor provincies om verordeningen voor gemeenten op te stellen waarin een aantal rijksbelangen worden geborgd met zorg op zich afkomen. Deelt de minister de zorg van de VNG? En wil ze ook reageren op het feit dat provincies de belangen op verschillende wijzen laten doorwerken, dan wel verschillend interpreteren in hun verordeningen naar de gemeenten?
2. Het Rijk verplicht de provincie die vervolgens weer de gemeenten verplicht. Er is zo toch sprake van een getrapte Amvb, een term die blijkens de discussie in de EK tijdens de invoeringswet WRO beter niet gebezigd zou moeten worden, hoewel ze het fenomeen wel duidelijk omschrijft. Wat is er tegen dat het Rijk de gemeenten rechtstreeks per Amvb oplegt/duidelijk maakt met welke belangen gemeenten rekening dienen te houden bij het voorbereiden en uitvoeren van de ruimtelijke ordening in hun gebied? En is dat overigens ook niet al gebeurd in Barendregt en bij Bergen met betrekking tot de ondergrondse opslag van CO₂? Graag commentaar.
3. De VNG maakt zich ook zorgen over de bestuurlijke drukte en lasten die uitvoeren van de Amvb ruimte met zich mee zal brengen. Zij wijst erop dat in de Financiële verhoudingwet is bepaald dat, als beleidsvoornemens van het Rijk leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door gemeenten, bepaald moet worden wat de financiële gevolgen daarvan voor gemeenten zijn en hoe die kunnen worden opgevangen. Heeft de minister al actie ondernomen naar aanleiding van deze zorgen?
4. In de aanbiedingsbrief bij de Amvb Ruimte geeft de minister van VROM aan dat dit voorliggende ontwerp een nieuwe vorm van

- samenwerking zal betekenen voor de verschillende bestuurslagen betrokken bij RO beleid. Er zal daarom een bestuurlijke omgangscodex worden opgesteld. Is deze al tot stand gekomen en welke partijen hebben zich eraan gecommitteerd? En hoe verplichtend is hij?
5. In de discussies in de EK zijn door de fractie van de SP zorgen geuit dat het uitgangspunt, dat er bij de uitvoering van het nieuwe RO beleid uitgegaan moet worden van harmonie tussen de verschillende bestuurslagen mogelijk naïef zal blijken te zijn. Als er in bestuurlijk en politiek overleg geen overeenstemming wordt bereikt kan een hoger orgaan de impasse doorbreken met inzet van bevoegdheden op basis van de nieuwe WRO. Volgens een artikel in de staatscourant van 8 april 2009 staan provincies en gemeenten regelmatig tegenover elkaar in de moeizame omgang met de WRO. Verwacht de minister dat na de aanneming van de voorliggende Amvb waarin de rijksbelangen zijn vastgelegd rijk en provincie meer of minder tegenover elkaar zullen staan? De minister merkt zelf ook op in de toelichting op de Amvb dat het niet in alle gevallen tot een gewenste en tijdige afstemming leidt, met name niet wanneer de belangenafweging van lagere overheden niet parallel loopt met de belangenafweging die op een hoger niveau is gemaakt. Graag een toelichting.
 6. De bedoeling van de Amvb is om de soms vage uitgangspunten in de kaderwet WRO juridische basis te geven. (In de aanbiedingsbrief van 2 juni 2009 wordt gemeld dat dit beleidsneutraal geschiedt, wat betekent dat eigenlijk?). Hoeveel juridische procedures hebben er tot nu toe gespeeld? Toegezegd was dat de minister juridisering van het RO beleid zal monitoren. Op welke wijze gebeurt dat en wat zijn de uitkomsten?
 7. Worden de gevolgen van de invoering van de Amvb ruimte ook meegenomen in de evaluatie van de WRO, zoals in opdracht van de minister als antwoord op de in de EK aangehouden motie Smaling c.s. (30 938 h), wordt uitgevoerd door het Planbureau voor de Leefomgeving?

Vervolgens volgen specifieke vragen omtrent de inhoud van de Amvb.

8. Wil de minister toelichten hoe met deze Amvb de planning en herstructurering van bedrijventerreinen beter in de hand zal gehouden kunnen worden dan tot nu toe gebeurt? Is daarbij ook rekening gehouden met zogenaamde krimpregio's? Hoe verplichtend is de toepassing van de SER ladder? Is het een soort handreiking of een juridisch bindend instrument? Is het advies van de commissie-Noordanus verwerkt in de Amvb? Zo ja hoe en waar?
9. Rijksbufferzones zijn redelijk succesvol geweest, er zijn echter ook situaties waarin het naar elkaar toegroeien van steden voor beide zinvol kan zijn, zie bijvoorbeeld het universiteitsgebied met voetbalstadion, megabioscoop etcetera tussen Enschede en Hengelo? Heeft de minister algemene uitgangspunten geformuleerd als het gaat om de rijksbufferzones en hoe verhouden die zich tot keuzen die gemaakt zijn voor het bedoelde gebied?
10. Provincies dienen regels op te stellen met betrekking tot de EHS. Houdt het Rijk overzicht over de samenhang? Drenthe kan gebieden aanwijzen maar let dan wellicht niet op de keuzen die de aangrenzende provincies maken. Wat wordt eraan gedaan om dit rijksproject zo efficiënt mogelijk te laten verlopen?
11. Hoe wordt de EHS (en Natura-2000) planologisch gedefinieerd? Bestemmingsplannen kunnen aangeven dat iets EHS is, maar bij voortdurende aanwijzing van nieuwe gebieden tot 2018 betekent dit permanent wijzigen van bestemmingsplannen. Veel werk voor gemeenten en kosten. Zouden inpassingsplannen in dit geval de procedures

- makkelijker maken, terwijl toch recht wordt gedaan aan een zo goed mogelijke EHS?
12. Wat is volgens de minister de status van het Nationaal Landschap met deze Amvb in handen? Deze fractie beoordeelt de status als nogal gammel. Hoe bestaat het bijvoorbeeld dat bij het Nationaal Landschap Noord-Oost Twente duidelijk staat aangegeven dat kleinschaligheid een kernkwaliteit is, terwijl gedeputeerde Piet Jansen tegelijkertijd zegt dat er ruimte moet zijn voor grootschalige landbouw in dit gebied?
 13. Artikel 4.6 lid c heeft het over bouwwerken waarvoor met toepassing van artikel 4.1.1 van het besluit ruimtelijke ordening een ontheffing kan worden verleend. Aan wat voor bouwwerken moeten we dan denken?
 14. Verhindert deze Amvb het bouwen in uiterwaarden?
 15. Is met hoofdstuk 5 van deze Amvb in handen een herhaling van de casus Onderbanken niet meer aan de orde?
 16. Voorziet deze Amvb er ook in dat eisen die Natura-2000 stelt ook gesteld kunnen worden aan militaire oefenterreinen?
 17. Wat is de reden dat blijkens artikel 7.7 lid 2 voor de TESO veerhaven in Den Helder een uitzondering wordt gemaakt als het gaat om verlegging of uitbreiding?
 18. Wordt met de formulering van artikel 7.9 lid 2 niet het risico gelopen dat de Waddenzee kust wordt aangetast? Wie bepaalt, casu quo hoe wordt bepaald dat nieuwe havengerelateerde en stedelijke bebouwing zoveel mogelijk wordt ingepast in het zich vanaf de Waddenzee tegen de hemel aftekenende silhouet van de bestaande bebouwing?
 19. Ten aanzien van artikel 7.18 lid 3 merkt deze fractie op dat verdieping van de vaargeul weliswaar vaak incidenteel is maar desalniettemin ernstige gevolgen kan hebben voor het aquatisch milieu. Deze mogelijke nadelige gevolgen bepalen naar wij aannemen eveneens of de uitzondering wel gemaakt kan worden. Graag een verduidelijking.
 20. De laatste vraag betreft de volgende fase waarin de beleidskaders worden meegenomen die nu reeds voorzien zijn op basis van nieuwe structuurvisies. De minister vermeldt in de toelichting dat wellicht ook klimaatadaptatie en windenergie nopen tot het formuleren van aanvullende of nieuwe besluiten. Op welke termijn verwacht de minister over te gaan tot nieuwe regelgeving? De fractie van de SP mist in de nu voorliggende Amvb een toelichting op kwaliteit in de zin van gezondheid en sociale cohesie en nodigt de minister uit dat in volgende besluiten wel te doen.

De SP sluit zich wat betreft vragen over toegankelijkheid voor burgers en hun organisaties graag aan bij de vragen van de PvdA hierover.

De leden van de commissie zien de antwoorden op bovenstaande vragen met belangstelling tegemoet.

Voorzitter van de commissie VROM/WWI,
M. C. Meindertsmā

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING,
RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER**

Den Haag, 23 november 2009

Op 6 oktober jl. ontving ik van mevrouw M.C. Meindersma, voorzitter van de commissie VROM/WWI van uw Kamer, een brief waarin vragen waren opgenomen over het ontwerp voor het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening («Amvb Ruimte»), dat ik uw Kamer had voorgelegd in het kader van de wettelijk voorgeschreven voorhangprocedure.

Hierbij doe ik u de antwoorden op deze vragen toekomen.

Op 6 mei 2008 heb ik tijdens de plenaire behandeling van de Invoeringswet Wro (Kamerstukken I 30 938) over de inwerkingtreding van het onderhavige besluit reeds gemeld dat het kabinet er naar streeft de interimperiode tussen de inwerkingtreding van de Wro en het onderhavige besluit zo kort mogelijk te doen zijn. De beoogde datum van inwerkingtreding zou bij voorkeur 1 juli 2010 zijn.

Gelet hierop ben ik voornemens om het ontwerpbesluit nog dit jaar aan de Koningin aan te bieden met het verzoek om het voor advies voor te leggen aan de Raad van State. Ik zou graag van U vernemen of er op dit moment bij Uw Kamer bezwaren bestaan tegen toezending van het ontwerpbesluit aan de Raad van State.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. M. Cramer

Beantwoording van vragen – Ontwerpbesluit algemene regels ruimtelijke ordening («Amvb Ruimte»)

1. CDA

1.1. De leden van de CDA-fractie vroegen naar mijn standpunt over de twijfel, die geuit is over de juridische grondslag van het voorgenomen besluit, zoals opgenomen in de twee adviezen, gedateerd 20 juli 2009 en 14 september 2009, van de heer Mr. A. A. J. de Gier aan het provinciaal bestuur van Limburg en over het artikel *AMvB Ruimte: zonder verordening kan het ook van de heer Driessen, gedeputeerde van de provincie Limburg. De drie genoemde stukken hadden die leden bij hun vraag gevoegd.*

Ik heb met belangstelling kennis genomen van het artikel van de heer Driessen. De daarin opgenomen visie was mij reeds bekend. Mijn opvatting daarover verwoord ik bij de hieronder door aan het woord zijnde leden gestelde vraag over bestuurlijke afspraken.

Ten aanzien van de twee adviezen, die bij de vraag waren meegezonden, merk ik het volgende op.

Die adviezen heb ik met veel interesse gelezen. Ik heb met instemming kennisgenomen van de conclusie dat de verplichting tot vaststelling van een verordening in medebewind kan worden gebaseerd op artikel 4.3, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening (Wro). Die conclusie ligt geheel in de lijn van de constitutionele adviezen die ik eerder heb ingewonnen. Uit die adviezen lees ik dus niet een twijfel over de juridische grondslag voor het voorgenomen besluit, zoals de aan het woord zijnde leden opperen.

In het advies van 14 september 2009 blijkt wel een kritiek op die onderdelen van het ontwerpbesluit, die niet als een «gesublimeerde» bestemmingsplanaanwijzing kunnen worden aangemerkt omdat deze niet – binnen een bepaalde termijn – in een bestemmingsplan moeten worden opgenomen. De auteur oordeelt dat die onderdelen niet passen binnen de systematiek waarvan de wetgever in hoofdstuk 4 van de Wro is uitgegaan (zie conclusie 2). Die conclusie deel ik niet. Ik deel evenmin het oordeel dat de regels van een algemene maatregel van bestuur (verder afgekort met: amvb), gebaseerd op artikel 4.3, eerste lid, alleen regels kunnen betreffen die gemeenteraden binnen een bepaalde termijn in al hun bestemmingsplannen moeten opnemen. De bedoelingen van de wetgever ter zake van zo'n amvb blijken helder uit de Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Wro¹.

Op pagina 42 van die toelichting is helder verwoord dat het gebruik van de bevoegdheid tot het uitvaardigen van amvb-regels met name is aangewezen als de gemeentelijke beleidsruimte voor de vaststelling van de inhoud of de inrichting van bestemmingsplannen, al dan niet voorwaardelijk, moet worden genormeerd of ingeperkt. De amvb-bevoegdheid kan volgens die toelichting ruimtelijke kwaliteitseisen of randvoorwaarden voor ruimtelijke besluitvorming omvatten. Op pagina 43–44 is eveneens helder verwoord dat het verbindend voorschrift van de amvb veelal algemeen naar tijd of naar rechtsfeit zal zijn. Daarbij wordt gewezen op het herhaalbaarheidsbeginsel: de norm moet steeds worden toegepast indien zich de situatie voordoet die in de regeling is omschreven of bedoeld. Hieruit en uit de in de Memorie van toelichting geven voorbeelden moge blijken dat de voorschriften van de amvb lang niet altijd kunnen noch behoeven te worden aangemerkt als een «gesublimeerde aanwijzing tot wijziging van een bestemmingsplan», zoals de auteur van het artikel stelt. De voorschriften kunnen óók in generieke zin beperkingen omvatten ten aanzien van de planologische besluitmogelijkheden van gemeenten (als ... dan niet ...-situaties). In het ontwerpbesluit is van die mogelijkheid ook gebruik gemaakt, door formuleringen zoals «Een besluit tot vaststelling

¹ Tweede Kamer, 2002–2003, 28 916, nr. 3.

van een bestemmingsplan ...» of «Een bestemmingsplan, wijst ten opzichte van het daaraan voorafgaande geldende bestemmingsplan geen nieuwe bestemmingen aan die». De meeste bepalingen in het ontwerpbesluit zijn ook geformuleerd met respect voor de reeds genomen planologische besluiten. Ook dat sluit aan bij de bedoelingen van de wetgever, blijkend uit de passage op pagina 43 van de genoemde toelichting, waarin als algemeen uitgangspunt wordt meegegeven dat gevestigde rechten en belangen alsmede gerechtvaardigde verwachtingen waar mogelijk zullen worden geëerbiedigd.

1.2. De leden van de CDA-fractie vroegen ook of de in het concept gekozen methodiek ongewild niet leidt tot een sterke juridisering en te weinig ruimte laat voor ontwikkelingsplanologie.

In antwoord op het eerste onderdeel van de vraag ben ik van mening dat dit voorgenomen besluit niet leidt tot een sterke juridisering. Vóór 1 juli 2008 hadden we het stelsel van planologische kernbeslissingen (pkb's). Medeoverheden hadden te maken met uiteenlopende pkb's, dikwijls van tientallen soms honderden pagina's, met daarin uitspraken en beleidsopvattingen van verschillend karakter, die soms niet eenduidig waren. De pkb's hebben sinds 1 juli 2008 een heldere, eenduidige status: die van structuurvisie. Een structuurvisie krachtens de Wro vastgesteld, is alleen bindend voor de bestuurslaag die hem opstelt, dus in dit geval alleen het Rijk.

In de Realisatieparagraaf Nationaal Ruimtelijk Beleid¹, waarmee aan de Nota Ruimte en een aantal andere pkb's een realisatieparagraaf is toegevoegd, heeft het kabinet gekozen voor een grote terughoudendheid bij de selectie van de onderwerpen uit de vigerende planologische kernbeslissingen, die voor regulering in de vorm van algemene regels van het Rijk in aanmerking zouden komen.

Bij de totstandkoming van het ontwerpbesluit is die strakke selectie nauwlettend gevolgd. De stapel pkb's is voor de doorwerking grotendeels teruggebracht tot dit ontwerpbesluit, alles gemakkelijk vindbaar voor de andere overheden, voor belangenorganisaties, voor burgers, en met een eenduidige heldere, juridische status. Het ontwerpbesluit bevat niet méér of nieuwe regels, maar een selectief aantal kaders die reeds golden, zijn thans helder en eenduidig in één document samengebracht. Dit maakt het voor een ieder duidelijk wat de mogelijkheden en beperkingen voor ruimtelijke besluitvorming zijn.

Juridisering is daarnaast een verzamelbegrip voor de omvang en inhoud van de regelgeving (regeldichtheid), de aard en omvang van de besluitvormings- en rechtsbeschermingsprocedures. Ik stel ten aanzien daarvan vast dat het ontwerpbesluit géén nieuwe regels ter zake van procedures op het terrein van de ruimtelijke ordening bevat. Ik vind juist dat het opnemen van de reeds geldende ruimtelijke normen in het besluit bijdraagt aan een vermindering van langdurige procedures en van bestuurlijke bemoeienis van andere overheden bij de ruimtelijke besluitvorming op gemeentelijk niveau.

Over het onderdeel van de vraag of het besluit te weinig ruimte laat voor ontwikkelingsplanologie, merk ik op dat ontwikkelingsplanologie zich in twee opzichten onderscheidt van de traditionele toelatingsplanologie. In de eerste plaats op het punt van samenwerking: door samen te werken met andere partijen tracht de overheid zijn doelen dichterbij te brengen. Op de tweede plaats staat bij ontwikkelingsplanologie het eindbeeld niet vast, maar is dat het resultaat van een proces. Maar ontwikkelingsplanologie is niet normvrij. Integendeel. Voor een goed proces is het noodzakelijk te weten binnen welke randvoorwaarden, ingegeven door hogere maatschappelijke belangen, ontwikkeldoelen kunnen worden geformuleerd.

¹ Tweede Kamer, 2007–2008, 31 500, nr. 1; in deze beantwoording kortweg aangeduid met «Realisatieparagraaf».

Met het voorliggende ontwerpbesluit maakt het kabinet duidelijk waar wat hem betreft enkele essentiële grenzen liggen en welke waarden op een bescherming van de kant van het Rijk kunnen rekenen. Tegelijkertijd wordt voldoende ruimte voor afweging geboden. De andere overheden en de ontwikkelende partijen kunnen daardoor beter uit de voeten, zonder dat in verschillende fases van het ontwikkelingsproces allerlei ambtelijke en bestuurlijke overleggen met het Rijk moeten worden gevoerd.

1.3. De leden van de CDA-fractie vroegen verder of het werken met bestuurlijke afspraken tussen rijk, provincie en gemeente een bruikbaar alternatief kan zijn en of het experimenteerartikel, zoals opgenomen in ontwerpbesluit, ruimte biedt voor het verkennen van de mogelijkheid voor het maken van bestuurlijke afspraken.

Ter zake van de vraag of bestuurlijke afspraken een bruikbaar alternatief zijn om rijksdoelstellingen te verwezenlijken, merk ik allereerst op dat één van de belangrijkste randvoorwaarden voor doorwerking en realisatie van het ruimtelijk beleid is het continu creëren en behouden van draagvlak voor de op Rijksniveau gemaakte beleidskeuzes én de verankering van die strategische uitgangspunten bij provincies en gemeenten. Dat geldt natuurlijk ook voor de provincies op hun beurt. In deze activiteit zien we met name een initiërende, enthousiasmerende en stimulerende functie van het Rijk. Daarbij richt het Rijk zich op het strategisch niveau van de structuurvisies en naar het operationele niveau met concrete keuzes voor het behoud of versterking van de ruimtelijke kwaliteit van bepaalde gebieden, nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen, enz. Met name op dat laatste genoemde niveau komt de middenkeus aan de orde: voor nieuwe door het Rijk gewenste ruimtelijke ontwikkelingen ligt het zwaartepunt met name bij de uitnodigende en overredende beleidsinstrumenten zoals een stimuleringsregeling of bestuurlijke afspraken. Ook zelf doen kan dan aan de orde zijn.

Van de figuur van bestuurlijke afspraken wordt veel gebruik gemaakt. In de bestuurlijke praktijk op velerlei terreinen ziet men deze, met name op die waarbij sprake is van bovenlokale maatschappelijke opgaven die een zekere coöperatie en afstemming in de uitvoering verlangen. In de totale range van sturingsinstrumenten worden zij evenwel gezien als een van de zwakste, na het vrijblijvende overleg en de bestuurlijke afstemming. Het Rijk (en de provincie) heeft soms ook een belangrijke borgende functie: bepaalde waarden zijn zo gewichtig of kwetsbaar dat de samenwerking van de overheid verlangt dat die van een toereikende langdurige bescherming worden voorzien. Bestuurlijke afspraken zijn dan niet toereikend omdat zij voor een langdurige en juridische borging van dergelijke nationale of provinciale belangen tekortkomingen hebben:

- zijn gebaseerd op vrijwilligheid;
- bevatten nagenoeg alleen inspanningsverplichtingen;
- nalevings- of sanctiebepalingen ontbreken veelal;
- geschillenregelingen worden zelden opgenomen;
- zijn altijd eenzijdig opzegbaar¹;
- burgers staan bijna altijd buitenspel en kunnen geen inbreng leveren bij de totstandkoming van de afspraken;
- noch de afsprakenpartijen, noch burgers kunnen zich bij de rechter beroepen op de afspraken.

Vanwege de genoemde tekortkomingen van bestuurlijke afspraken heeft het kabinet ervoor gekozen om de essentialia van het nationaal ruimtelijk beleid die bescherming verdienen en die voor een langere termijn om een waarborging vragen, regels per algemene maatregel van bestuur te stellen. Die regels betreffen niet alleen bestemmingsplannen in directe zin, maar ook indirect, nl. door een provinciale verordening voor te schrijven die regels stellen aan bestemmingsplannen. De keuze voor dat laatste is gemaakt voor die onderdelen van de Nota Ruimte waarin de

¹ Meestal worden deze afspraken nooit formeel beëindigd of ingetrokken. Zij doven langzaam uit of raken in de vergetelheid. Voor deze afspraken geldt eigenlijk het adagium: «ze gelden tot de eerstkomende verkiezingen».

provincie werd gevraagd die nationale belangen te borgen door middel van opneming in het streekplan. Deze lijn is als zodanig opgenomen in de Realisatieparagraaf, waarmee de Tweede Kamer heeft ingestemd.

1.4. Op de vraag of het experimenteerartikel, zoals opgenomen in ontwerpbesluit, ruimte biedt voor het verkennen van de mogelijkheid voor het maken van bestuurlijke afspraken, wil ik het volgende antwoorden.

De politiek en de juridische wetenschap hebben drie algemene voorwaarden voor experimenten geformuleerd: het moet gaan om een onderdeel van een wettelijke regeling, moet heel concreet zijn en moet tijdelijk zijn. Die voorwaarden zijn ook verklaarbaar: een experiment tot afwijking van een wettelijke regeling staat altijd op gespannen voet met beginselen van gelijkheid en rechtszekerheid. Ik oordeel dan ook het bij wege van experiment onthefven van één of meer provincies van het héle voorgenomen besluit, niet past binnen de randvoorwaarden voor experimentele regelingen.

Bovendien, en wellicht nog principiëler: een experimenteel alternatief voor de héle regeling vanaf de inwerkingtreding is strijdig met het startbeginsel van wetgeving, nl. dat niet tot regelgeving wordt overgegaan dan nadat de noodzaak daarvan is komen vast te staan. Als het kabinet zou instemmen met een experiment zoals gesuggereerd, zou eigenlijk moeten worden vastgesteld dat het aan de keuze voor normstelling door middel van algemene regels en de waarde daarvan zou twijfelen.

Maar zelfs als ik daaraan voorbij zou gaan, moet ik vervolgens vaststellen dat bestuurlijke afspraken die de provincie (mede ter bescherming van nationaal ruimtelijke belangen) maakt, door het Rijk niet inroepbaar zijn voor de rechter. De Minister van VROM of zijn collega's zullen daardoor in de positie worden gedwongen om de nationale belangen te behartigen door middel van intensieve monitoring van alle bestemmingsplannen en projectbesluiten in die «experiment»-provincies en de aanwending van de reactieve aanwijzing om onwelgevallige besluiten van gemeenten te blokkeren. Dit staat haaks op de bedoeling van de wetgever. Maar zelfs dan is het onzeker of de Minister die bevoegdheid wel kan aanwenden gelet op de voorwaarden die de wet aan de reactieve aanwijzing verbindt. De Minister van VROM is geen partij bij de afspraken die GS met elke gemeente afzonderlijk maakt (en ook elk jaar weer nieuwe). Ik kan dus niet beoordelen of de rijksbelangen door de provincie op een adequate wijze in de afspraken worden meegenomen of beschermd. Het zou bovendien een bestuurlijke participatie van het Rijk (meerdere departementen) vergen bij de opzet en inhoud van elke bestuurlijke afspraak en dat dwingt tot een intensieve rijksbemoediging op lokaal niveau. Dat laatste is precies een richting die het kabinet niet wil inslaan.

Deze argumenten wegende ben ik niet van plan om een experiment als in de vraag gesuggereerd aan te gaan.

1.5. Tenslotte vroegen die leden hoe tijdens de voorgenomen evaluatie over de werking van de Wro zichtbaar kan worden gemaakt of en hoe de gestelde doelen van deze wet worden gerealiseerd.

Dit is in z'n totaliteit onderwerp van de PBL-publicatie «Ex-durante evaluatie Wro: evaluatieontwerp en nulmeting». Dit ontwerp is reeds door het PBL aan de Kamer aangeboden. De aanpak komt in het kort neer op het volgende. Op basis van de Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Wro en de parlementaire behandeling daarvan heeft het PBL een aantal doelen onderscheiden. Die zijn zodanig geconcretiseerd (tot indicatoren) dat «meting» in de uitvoeringspraktijk mogelijk wordt. Niet alles is kwantitatief meetbaar, ook kwalitatief onderzoek maakt deel uit van de evaluatie. Een voorbeeld ten aanzien van de aanpak van de evaluatie kan gegeven

worden aan de hand van het doel van de wet om de planologische besluitvorming te versnellen. Op basis van een databestand dat het PBL aanlegt, wordt (kwantitatief) gemeten hoe lang bestemmingsplan- en projectbesluitprocedures duren, van ontwerpbestemmingsplan tot aan de vaststelling van het bestemmingsplan door de gemeenteraad. Op basis van data van de Raad van State wordt ook in beeld worden gebracht hoe vaak die procedures in de praktijk worden opgevolgd door een beroepsprocedure en hoe lang de behandeling daarvan duurt. Door de combinatie van beide databestanden wordt een kwantitatief beeld verkregen van de duur van de projectbesluit en bestemmingsplanprocedure vanaf het ontwerp tot en met de afhandeling van de beroepsprocedure. Aangezien deze data ook beschikbaar zijn voor de oude WRO, kan er een vergelijking worden gemaakt. Daarnaast wordt via kwalitatief onderzoek (interviews) geanalyseerd of en in hoeverre de rol en het belang van vooroverleg (het traject voor het ontwerpbestemmingsplan) is veranderd.

2. PvdA

De leden van de fractie van de PvdA oordeelden dat met het ontwerpbesluit gepoogd is om een balans te vinden tussen de borging van nationale belangen, die in de Nota Ruimte doelstellingen genoemd werden, en het voldoende ruimte laten aan provincies en gemeenten voor eigen belangenafweging en uitwerkingen die toegesneden zijn op de eigen situatie.

Ik heb met genoeg kennis genomen van deze opvatting.

Borging nationale belangen

2.1.1. De leden van de fractie van de PvdA memoreerden vervolgens dat naar hun oordeel ons dichtbevolkte onder de zeespiegel liggend land, met vele omvangrijke ruimteclaims en in het licht van de gevolgen van de klimaatveranderingen, gebaat is bij een heldere visieontwikkeling met daaruit voortvloeiende normstellingen op nationaal niveau. Naar het oordeel van deze leden had de visieontwikkeling op de toekomstige inrichting van ons land concreter uitgewerkt mogen worden, meer in de richting van «Nederland later», het rapport van het voormalige Natuur en Milieuplanbureau. Dat rapport, waarin een combinatiekaart is opgenomen waarin de verschillende deelbelangen ruimtelijk vertaald zijn, is naar het oordeel van de leden van de fractie van de PvdA een nastrevenswaardig perspectief voor de ruimtelijke inrichting van ons land en kan niet anders dan op nationaal niveau uitgewerkt en doorvertaald worden. Zij vermoeden dat een dergelijke visionaire uitwerking de snelheid van de besluitvorming van individuele projecten en concrete gebiedsontwikkeling ten goede zou komen, waardoor Crisis- en herstelwetgeving minder aan de orde hoeft te zijn.

Ook van dit onderdeel heb ik met waardering kennis genomen. De door de leden van deze fractie verwoorde opvatting dat in het ontwerpbesluit een visie op de toekomstige inrichting van ons land concreter uitgewerkt had mogen worden, past evenwel niet in de doelstelling die het kabinet voor ogen stond bij de opstelling van het ontwerpbesluit. De visieontwikkeling en de besluitvorming over het te voeren beleid is in de Wro bij uitstek een activiteit die vorm krijgt bij de vaststelling van een structuurvisie. Voor zover uit de realisatieparagraaf van zo'n structuurvisie blijkt dat onderdelen van het beleid in aanmerking komen voor juridische kaderstelling in de vorm van algemene regels, is op rijksniveau de amvb de aangewezen weg. Bij de opstelling van het ontwerpbesluit heeft het kabinet uitdrukkelijk ervoor gekozen die elementen van het vigerende Rijksruimtelijk beleid juridisch vast te leggen, die daarvoor in de Realisatieparagraaf zijn aangewezen.

Ik neem verder aan dat de opvatting van de aan het woord zijnde leden over het voorstel voor de Crisis- en herstelwet door hen aan de orde zal worden gesteld bij de parlementaire behandeling van dat wetsvoorstel.

2.1.2. Verder waren deze leden van de PvdA-fractie van mening dat in het ontwerpbesluit oprecht geprobeerd is om voor een met name genoemd aantal gebieden aan te geven wat tenminste geregeld of uitgewerkt móet gaan worden (maar nog niet is). Omdat het om de afweging van vele verschillende belangen gaat, vinden zij het te begrijpen dat het ontwerpbesluit omvangrijk is en vermoedelijk nog omvangrijker gaat worden wanneer deel 2 aan de orde komt. Die leden wezen voor deel 2 betreft nog op de toezegging die gedaan is met betrekking tot het verankeren van cultuurhistorische waarden in structuurvisies en vastleggen daarvan in bestemmingsplannen. Zij wilden weten wanneer kan deel 2 tegemoet gezien worden.

In antwoord daarop streeft het kabinet ernaar om in het tweede of derde kwartaal van 2010 een ontwerp voor de zogenaamde tweede tranche van het beoogde besluit vast te stellen. Daarbij zal tevens worden bezien hoe de bescherming van cultuurhistorische waarden daarin kunnen worden opgenomen. Zoals dat bij het thans voorliggende ontwerp het geval is, zal dat ontwerp algemeen bekend worden gemaakt en zal het aan beide Kamers der Staten-Generaal worden overgelegd.

2.1.3. De aan het woord zijnde leden vroegen vervolgens of het nog mogelijk is om op nationaal niveau tot een bijstelling van het besluit te komen, wanneer voor de realisering een delegatie naar het provinciale overheidsniveau heeft plaatsgevonden en er zich veranderende omstandigheden voordoen. Tevens vroegen zij of een bijstelling mogelijk is wanneer de uitwerking te veel afwijkt van wat nationaal wenselijk geacht wordt.

Wanneer zich veranderende omstandigheden of nieuwe inzichten voordoen, waarbij de bepalingen in dit besluit in de weg staan, kan daar op verschillende wijzen op worden gereageerd. Op de eerste plaats blijft het natuurlijk mogelijk om in de toekomst tot een bijstelling van het besluit te komen wanneer de maatschappelijke omstandigheden of inzichten veranderen. Dat is ook mogelijk voor onderwerpen waarbij aan de provincies is gevraagd deze te regelen door middel van een provinciale planologische verordening. Een bijstelling van het besluit geschiedt overigens op dezelfde wijze als de totstandkoming: IPO en VNG worden daarover geconsulteerd en het ontwerp zal aan beide Kamers worden overlegd. Verder kan ook via de in het ontwerpbesluit opgenomen experimenteerbepaling tijdelijk van het bepaalde bij het voorgenomen besluit worden afgeweken. Op die wijze kan worden bezien of een eventuele aanpassing van het besluit tot het gewenste resultaat leidt. Indien niet kan worden gewacht op aanpassing van het besluit en tevens een groot openbaar belang in het geding is kan ook ontheffing worden verleend van het bepaalde bij of krachtens het besluit.

Ook als de uitwerking van dit besluit in de provinciale verordening een vanuit het nationaal planologisch belang als ongewenst aangemerkte afwijking bevat zijn er verschillende wegen te bewandelen. Allereerst zal na bekendmaking van de ontwerpverordening getracht worden door het maken van opmerkingen de provincie te bewegen de verordening in overeenstemming met te brengen met de nationale beleidsdoelen.

Omdat de in dit besluit opgenomen opdrachten aan provincies om bij verordening regels te stellen ter effectuering van nationaal ruimtelijk beleid te kenschetsen zijn als opdracht tot normstelling in medebewind ligt het in de rede om als de provincie in gebreke blijft bij de uitvoering van die wettelijke medebewindstaak de wettelijke instrumenten ter zake

van taakverwaarlozing te hanteren. De Minister van VROM en de andere Ministers, wier belangen in het geding zijn, zullen zich dan beraden over de inzet hun wettelijke bevoegdheden, die ertoe moeten leiden dat het nalatig provinciebestuur zijn wettelijke verplichtingen alsnog nakomt.

2.1.4. De leden van de fractie van de PvdA vroegen verder of het niet gewenst zou zijn om, onder regie van de Rijksoverheid, tussen provincies uitruil mogelijk te maken. Zij gaven daarbij het actuele voorbeeld afnemende bevolkingsgroei en krimp in sommige provincies terwijl in andere provincies de groei gestaag door gaat. Dat betekent voor de ruimteclaims in de verschillende delen van het land een totaal verschillende opgave. Vanuit nationaal perspectief vonden die leden het denkbaar dat in die provincies waar sprake is van krimp meer ruimte gevonden kan worden voor de realisering van Natura 2000 doelstellingen, voor een meer robuuste ecologische hoofdstructuur en voor de aanleg van grootschalige windmolenparken ten gunste van ruimte in de provincies waar ook op middellange termijn door de groei de ruimte beperkt is.

De Ecologische Hoofdstructuur (EHS) biedt provincies ruimte voor de benodigde flexibiliteit en voor versterking van het robuuste karakter van het ecologische netwerk. Provincies kunnen bijvoorbeeld door herbegrenzing op basis van de Spelregels EHS (Kamerstuknummer 30 825, nr. 6) de ruimtelijke samenhang van de EHS versterken en de netwerkfunctie ervan vergroten. De mogelijkheden voor herbegrenzing van Natura 2000-gebieden zijn zeer beperkt, omdat deze grenzen alleen op basis van ecologische overwegingen mogen worden bepaald en grenswijzigingen in Europa moeten worden verantwoord. Wel kan de samenhang tussen de Natura 2000-gebieden en de omliggende (overige) EHS gebieden worden versterkt en draagt het realiseren van de EHS bij aan de doelstellingen van Natura 2000.

Voor de keuze van de aanleg van grootschalige windmolenparken is niet goed denkbaar dat hierbij de factor van bevolkingskrimp medebepalend zal kunnen zijn.

2.2 Rol provinciale overheid

2.2.1. De leden van de PvdA-fractie stelden vast dat in de Wro en daardoor ook in het voorliggende ontwerpbesluit de provinciale overheid een cruciale rol heeft gekregen de nationale beleidsdoelstellingen, zoals in dit ontwerpbesluit vastgelegd, juridisch te verankeren in provinciale verordeningen. Zij hebben begrepen dat niet alle provinciebesturen bereid zijn een verordening vast te stellen om de beoogde doelstellingen te realiseren. Deze provincies kiezen voor de weg van de dialoog met de gemeenten en menen dat een provinciale verordening daarbij een weinig passend instrument is. De vraag die die leden bezig houdt is of de regering middels de Minister van Ruimtelijke Ordening voldoende mogelijkheid heeft om niet alleen vroegtijdig te signaleren, maar ook naleving te eisen, van beleidszaken zoals neergelegd in dit ontwerp besluit die niet nageleefd worden.

Zij vroegen zich ook af hoe het toezicht op de naleving van het voorgenomen besluit er precies uit gaat zien en op welke wijze de Minister van VROM dan kan en moet optreden. Een reactieve aanwijzing zoals in de wet vastgelegd achten die leden te zijn voorbehouden aan het niet naleven van nationaal beleid in concrete projecten. Zij vroegen ook of een reactieve aanwijzing mogelijk is om tot provinciale verordeningen te komen en, zo ja, of ik die bevoegdheid ook zal gaan inzetten.

Ik ben het geheel eens met de leden van de PvdA-fractie dat de provincies een cruciale rol hebben bij het mede realiseren van de nationale beleidsdoelstellingen. Waar in de Nota Ruimte is vastgelegd dat voor de

nadere uitwerking van het nationaal ruimtelijk beleid en de regionale concretisering daarvan de provincies een belangrijke taak hebben, is dat in dit ontwerpbesluit vastgelegd in een medebewindsopdracht om die taak juridisch te verankeren in provinciale verordeningen. Het is mij bekend dat enkele provincies op dit moment de door de formele en materiële wetgever gemaakte keuzes niet onderschrijven en dat zij er de voorkeur aan geven om het provinciale en nationale beleid te doen realiseren door middel van bestuurlijke afspraken met elke gemeente. In de beantwoording van de leden van de CDA-fractie heb ik hierboven in onderdeel 1.3 uiteengezet waarom ik van mening ben dat voor een juridische borging van essentiële nationale ruimtelijke belangen bestuurlijke afspraken ontoereikend zijn. Ik ben van oordeel dat de betrokken provincies de wettelijke medebewindsopdracht niet naast zich neer kunnen leggen. Op de vraag of dan een aanwijzing aan de orde is, merk ik het volgende op. Artikel 4.4 Wro biedt de Minister van VROM of de Minister wie het mede aangaat de bevoegdheid aan provinciale staten een aanwijzing te geven omtrent in de provinciale verordening op te nemen of reeds opgenomen algemene regels. Die bevoegdheid strekt er evenwel toe om in geval een provincie toepassing heeft gegeven aan artikel 4.1 (het stellen van algemene regels in verband met een provinciaal belang) corrigerend op te treden voor het geval die regeling strijdig zou zijn met een nationaal belang. De inzet van die bevoegdheid is ook denkbaar indien een provincie bij de uitvoering van de medebewindsopdracht naar het oordeel van het kabinet op een onjuiste of ontoereikende wijze die opdracht in haar verordening heeft geregeld. De inzet van die bevoegdheid is niet zo zinvol wanneer die ertoe zou strekken om de provincie er toe te brengen een provinciale verordening vast te stellen ter uitvoering van de opdracht, zoals neergelegd in het voorgenomen besluit. De materiële wetgever geeft immers reeds een volwaardige opdracht tot het vaststellen van een verordening met een specificatie van de in de verordening te regelen onderwerpen. Daarenboven nog een formele aanwijzing geven om die plicht nog eens te bevestigen is overbodig. Zou een provincie ertoe besluiten geen provinciale verordening vast te stellen ter uitvoering van de medebewindsopdracht, dan kan het kabinet slechts vaststellen dat sprake is van een taakverwaarlozing. De Provinciewet deelt het Rijk toereikende bevoegdheden toe om in dat onverhoopte geval corrigerend op te treden. Aan het kabinet is dan de afweging of het toepassing zal geven aan de desbetreffende bepalingen in de Provinciewet dan wel of het Besluit in die zin wordt aanpast dat de regionale concretisering niet meer in handen wordt gesteld van het provinciaal bestuur maar dat het kabinet daar zelf in voorziet.

Ik ga ervan uit dat de provincies die nu nog terughoudend zijn om een provinciale verordening ter uitvoering van het voorgenomen besluit vast te stellen, zich hiervan bewust zijn en op korte termijn alsnog de voorbereidingen daartoe ter hand nemen.

2.2.2. De fractieleden van de PvdA oordeelden verder dat een bestuurlijke omgangscodes misschien verstandig is, maar zij vonden tevens dat die heeft geen andere hardheid heeft dan dat het afspraak is tussen bestuurslagen, waarvan afgeweken kan worden. Een code kan toegepast worden dan wel er kan uitgelegd worden waarom die niet toegepast wordt bijv. omdat de betreffende provincie een apert ander oordeel heeft over sommige zaken de ruimtelijke inrichting betreffende. Is het echt nodig om bestuurlijke drukte te organiseren voor de totstandkoming van een vrijblijvende code, zo vroegen de leden van de fractie van de PvdA zich af. Zij oordeelden dat de aandacht vooral gericht moet zijn op de vertaling van provinciale omgevingsvisies in een omgevingsverordening en op de uitvoering van dat beleid in concrete projecten.

Op 24 september jl. heb ik met het IPO en de VNG overeenstemming bereikt over de Bestuurlijke omgangscodes Amvb Ruimte. Ik heb u die op 2 oktober jl. toegezonden¹.

Ik deel de opvatting van de fractieleden van de PvdA over het bindende karakter van de omgangscodes. De omgangscodes is echter niet gericht op de inhoud van beleid maar betreft procesafspraken tussen Rijk, provincies en gemeenten. Het doel is onnodige regeldruk en bestuurlijke drukte te voorkomen. Het beoogde besluit en de provinciale verordeningen zijn nieuwe instrumenten op het beleidsterrein van de ruimtelijke ordening, die bijzondere eisen stellen aan de opstelling en uitvoering ervan. Vandaar dat het Rijk en de genoemde organisaties besloten hebben tot het maken van een aantal afspraken omtrent «hoe hier in de praktijk» invulling aan te geven (aangeduid als «omgangscodes»).

2.3 Toegankelijkheid voor burgers en hun organisaties

2.3.1. Bij de behandeling van de Wro hebben de leden van de fractie van de PvdA gevraagd om oog te hebben voor het feit dat de vertaling van de Nota Ruimte naar de Invoeringswet en het Besluit Ruimtelijke Ordening toch vooral een zaak van vakspecialisten, bestuurders en hun ambtenaren geweest is. Zij menen dat de mogelijkheid zeker aanwezig is dat door de bestuurlijke drukte om onderling tot overeenstemming te komen over doelen en uitvoering van projecten, burgers en hun organisaties geheel vergeten worden en ondersneeuwen. Naar het oordeel van die fractieleden is het ondenkbaar dat burgers niet in alle stadia van de planvoorbereiding mee kunnen en mee moeten praten over de ruimtelijke inrichting van het gebied waar ze wonen, werken, leven. Tot hun vreugde is mede door hun toedoen in het Besluit Ruimtelijke ordening de meldingsplicht van projecten in een vroeg stadium van planvoorbereiding opgenomen. Maar om te voorkomen dat dat een dode letter is, vinden zij ook hier toezicht op de naleving relevant. Zij stelden de vraag op welke wijze in de monitoring dan wel op andere wijze de Minister van VROM dit punt mede tot haar verantwoordelijkheid rekent en naleving desnoods afdwingt.

Met de leden van de fractie van de PvdA ben ik van oordeel dat het verstandig is burgers en maatschappelijke organisaties al in een vroegtijdig stadium «mee te nemen» bij de voorbereiding van ruimtelijke plannen. Het gebruik van de expertise van de organisaties en betrokken burgers biedt mogelijkheden tot beleidskeuzes die passen bij de wensen van de overheid en de burgers.

De ervaring leert dat een vroegtijdig betrekken van burgers bij de beleidsontwikkeling menigmaal leidt tot een beter draagvlak voor het eindresultaat en dat daarmee ook beroepszaken kunnen worden voorkomen. In die lijn heb ik daartoe ook op voorstel van de Eerste Kamer in het Bro een regeling doen opnemen die een vroegtijdige betrokkenheid van burgers en maatschappelijke organisaties bij ruimtelijke besluitvorming stimuleert, voor zover andere wetgeving – met name de m.e.r.-wetgeving – daarvoor geen regels stelt.

Ik heb vastgesteld dat een groot aantal gemeenteraden de afgelopen jaren aandacht heeft besteed aan de vraag op welke wijze burgerparticipatie kan worden bevorderd en verbeterd. Daarbij ging de aandacht overigens uit naar een breder terrein dan alleen dat van de ruimtelijke ordening. Bijna altijd heeft dat geleid tot activiteiten en aanpassing van handwijzen, gericht op vernieuwing van het nog steeds voorkomende «reactie-model». Uit de ervaringen van de voorbije jaren moet worden opgemaakt dat deze vernieuwing van besluitvormingsprocessen erg nauw samenhangt met een verandering van bestaande bestuurlijke en ambtelijke processen, en dus eigenlijk om een cultuurwijziging vraagt. Per gemeente vergt dat een eigen aanpak. Voor een deel is dat de verantwoordelijkheid van de Minister van VROM, maar uitdrukkelijk mede van BZK omdat, zoals

¹ Tweede Kamer 2009–2010, 31 500, nr. 17.

gezegd, het stimuleren en uitbouwen van burgerparticipatie bij overheidsbesluitvorming veel meer terreinen omvat dan dat van de ruimtelijk ordening. Die cultuuromslag is niet onder dwang te bewerkstelligen. Een afdwingen van de naleving van daarop gerichte bepalingen vind ik daarom nog niet aan de orde.

2.3.2. De aan het woord zijnde leden wezen op het zojuist verschenen rapport van de nationale ombudsman over de ergernissen van burgers over inspraak en participatie, wat laat zien dat er nog veel te verbeteren valt. Zij vroegen of het kabinet het met de leden van de fractie van de PvdA eens dat de resultaten van dit onderzoek en de gedane aanbevelingen overeenkomen met de adviezen van de commissie Elverding, inhoudende dat er tijd en aandacht nodig is voor het betrekken van burgers en hun organisaties bij de voorbereiding van de besluitvorming. Zij vroegen of in de 2e tranche van het besluit daar expliciet aandacht aan zal worden besteed.

Ik heb kennis genomen van het rapport «We gooien het de inspraak in; een onderzoek naar de uitgangspunten voor behoorlijke burgerparticipatie», uitgebracht door de Nationale Ombudsman. Ik ben ook blij met het feit dat de Ombudsman de uitgangspunten voor behoorlijke burgerparticipatie heeft vastgelegd in tien spelregels voor gemeenten die toepasbaar zijn op de dagelijkse praktijk. Daarbij roept de ombudsman gemeenten op de inbreng van burgers serieus te nemen en bij het nemen van beslissingen te profiteren van de kennis en creativiteit van hun burgers. Hij oordeelt dat hun inbreng vanuit de praktijk kan bijdragen aan een beter bestuur. Belangrijk daarbij is dat gemeenten heldere keuzes vooraf maken over de manier waarop ze burgers bij de besluitvorming willen betrekken en dat ze deze keuzes ook aan de betrokkenen bekend maken.

Ik ben overigens niet van mening dat in de tweede tranche van het besluit een nadere algemene regeling zou moeten opgenomen ter zake van participatie van burgers bij de totstandkoming van structuurvisies en overige planologische besluiten. Het voorgenomen besluit bevat immers alleen kaders voor de inhoudelijke aspecten van bestemmingsplannen en daarmee gelijk te stellen besluiten. De Wro en het Bro regelen in de kern de procedurele aspecten van de totstandkoming van die besluiten en van structuurvisies. Als een toespitsing noodzakelijk zou zijn, ligt het meer voor de hand die op te nemen in het Bro. Met verwijzing naar mijn antwoord op vraag 3.2.1. vind ik dat mogelijke tekorten op het terrein van burgerparticipatie direct gerelateerd zijn aan de bestuurscultuur. Ik meen dat veranderingen in die cultuur beter met andere middelen tot stand kunnen worden gebracht dan door middel van weer specifiekere wetgeving.

2.4 WRO na één jaar

2.4.1. De PvdA-fractie stelde vast dat voor een snelle en goede realisering van ruimtelijk beleid de noodzaak van digitalisering wettelijk is vastgelegd. Uit VNG-kringen bereiken de leden van die fractie berichten dat een omvangrijk aantal gemeenten nog onvoldoende gevorderd is met de uitwerking en implementatie van de digitale bestemmingsplannen. Die leden vroegen of die berichten juist zijn, welke rol de VNG daarbij heeft gespeeld en wat precies de hinderpalen zijn omdat het toch al jaren bij gemeenten bekend moet zijn dat de digitalisering er aan zat te komen.

Ondanks de inspanningen van het Ministerie van VROM, het IPO en de VNG bleek mij in het afgelopen voorjaar dat een aanzienlijk deel, mogelijk tot 40 procent, van de gemeenten niet op tijd klaar zouden om digitale ruimtelijke besluitvorming te effectueren op de oorspronkelijk beoogde

datum van 1 juli 2009. Een deel van de problemen werd veroorzaakt door fouten in een coderingslijst.

In nauw overleg met het IPO en de VNG heb ik vastgesteld het vasthouden aan die datum zou leiden bestuurlijke, maatschappelijke en juridische risico's. Daarom heb ik besloten tot uitstel met een half jaar.

Ik heb met de genoemde organisatie afgesproken dat we gezamenlijk alles op alles zetten om de datum van 1 januari 2010 wel te halen.

2.4.2. Ook hebben de leden van de fractie van de PvdA begrepen dat de verplichting om projectbesluiten binnen een jaar te vervangen door gewijzigde bestemmingsplannen tot gevolg gehad heeft dat er weinig projectbesluiten genomen zijn, maar veel postzegelbestemmingsplannen gemaakt zijn. Zij vroegen of dat juist is en, zo ja, of dat geen aanleiding is om over de omvang van een bestemmingsplan nadere regels te stellen bijvoorbeeld in het beoogde besluit. Zij vinden dat het niet de bedoeling van de wetgever is geweest om een lappendeken aan bestemmingsplanetjes te krijgen zonder enige samenhang.

Ook ik heb signalen ontvangen dat gemeenten een terughoudend gebruik maken van de bevoegdheid tot het nemen van projectbesluiten. De oorzaak hiervan moet gevonden worden in de in artikel 3.13 van de Wro opgenomen randvoorwaarden die aan het gebruik van de bevoegdheid worden gesteld. De eerste randvoorwaarde is dat het projectbesluit als hoofdregel uiterlijk binnen een jaar moet worden ingepast in het onderliggende bestemmingsplan. Gemeenten ervaren dit als een herhaling van de procedure en een dubbeling van bestuurlijke lasten. De tweede randvoorwaarde is dat de leges voor het projectbesluit pas ingevorderd kunnen worden zodra het nieuwe bestemmingsplan tijdig in werking is getreden. Mocht dat niet lukken, dan vervalt de mogelijkheid tot het invorderen van de leges. Gemeenten ervaren daarbij het invorderen van de leges als problematisch, zeker in het geval de (rechts)persoon aan wie het projectbesluit is verleend inmiddels failliet, opgeheven of na rechtsopvolging onvindbaar is geworden. Een aantal gemeenten wil deze financiële risico's vermijden en nemen in plaats daarvan besluiten tot partiële herziening of stellen bestemmingsplannen vast ter grootte van een perceel («postzegelplan»).

Deze constatering is de aanleiding geweest om in het kader van de Crisis- en herstelwet, bij nota van wijziging¹ voor te stellen om de genoemde randvoorwaarden van artikel 3.13 van de Wro te doen vervallen. Hiermee wordt beoogd dat het projectbesluit – met de inwerkingtreding van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo): omgevingsvergunning – alsnog het bedoelde adequate instrument wordt voor projectplanologie. In de Wro blijft overigens onverminderd de verplichting bestaan dat bestemmingsplannen elke tien jaar geactualiseerd worden. Om de nakoming van die verplichting te bewerkstelligen is vastgelegd dat geen leges, die verschuldigd zijn ter zake van diensten die verband houden met die bestemmingsplannen, niet kunnen worden ingevorderd indien niet aan die verplichting wordt voldaan. Gewaarborgd is daarmee dat projectbesluiten (straks als de Wabo in werking is getreden: omgevingsvergunningen) in het reguliere actualiseringsritme van een bestemmingsplan of beheersverordening zullen worden ingepast in de integrale op het gebied afgestemde planologische beheersregeling. Om te bewerkstelligen dat een ieder kennis kan blijven nemen van de juridische en fysieke werkelijkheid en dat de digitale raadpleegbaarheid van het geldende planologisch regime onverkort juist en transparant is, blijft de verplichting gelden dat projectbesluiten via «www.ruimtelijkeplannen.nl» elektronisch beschikbaar worden gesteld. Onder de Wabo wordt dit voortgezet met het vereiste dat van de zakelijke inhoud van deze omgevingsvergunningen op «www.ruimtelijkeplannen.nl» elektronisch kennis wordt gegeven. Daarmee blijft gewaarborgd dat op perceelsniveau het geldende

¹ Tweede Kamer 2009–2010, 31 127, nr. 5.

planologische regime kan worden geraadpleegd, alsmede dat zichtbaar is wanneer voor welk project een omgevingsvergunning is verleend voor afwijkingen van dit planologisch regime. Om te verzekeren dat gemeenten daadwerkelijk aan deze verplichting voldoen, kunnen de leges voor een projectbesluit pas worden ingevorderd als aan het vereiste van plaatsing op «www.ruimtelijkeplannen.nl» is voldaan.

2.5 Radarverstoring

2.5.1. De aan het woord zijnde leden gaven aan dat in het ontwerpbesluit verzwaarde normen zijn opgenomen voor hoogbouw in gebieden waar voor defensie noodzakelijke zend en ontvangstinstallaties staan. Naar verluidt zijn daardoor een aantal grote bouwprojecten in Enschede–Hengelo, Utrecht en Nijmegen stilgelegd. De leden van de fractie van de PvdA willen niet tornen aan richtlijnen voor defensie noodzakelijke doeleinden, die onze veiligheid ten goede komen, ook al betekent dat een beperking voor de bouw wat betreft de hoogte. Zij vroegen evenwel of er geen nieuwe technologieën zijn op het gebied van zendinstallaties, waarbij de hoogte van meer dan 45 meter minder verstorend is. Als dat zo is, wilden zij weten wat de kosten daarvan dan zijn en of die kosten te verrekenen zijn in de exploitaties van de betreffende gebieden.

In antwoord op de gestelde vragen merk ik het volgende op. De regeling in het ontwerpbesluit biedt een helder wettelijk kader voor het nationale belang van radarverstoringengebieden. Dit is een beleidsneutrale omzetting van het regeringsbeleid zoals is vastgelegd in de brief van de Staatssecretaris van Defensie van 27 oktober 2006 aan alle relevante gemeenten. In de radarverstoringengebieden moeten bouwplannen voor objecten hoger dan 45 meter worden getoetst aan geldende criteria en normen of er wel of geen sprake is van een aanvaardbare verstoring van het radarbeeld. Een goed radarbeeld is noodzakelijk voor het bewaken van ons luchtruim in het belang van de vliegveiligheid van militair en civiel luchtverkeer en de nationale veiligheid. In de praktijk betekent dit dat er beperkingen kunnen worden gesteld aan de bouw van bijvoorbeeld windmolens en hoogbouw in steden die in de radarverstoringengebieden liggen. Ik heb in mijn brief van 26 januari 2009¹ meegedeeld dat onder leiding van de Stuurgroep Nationale Veiligheid momenteel een project wordt uitgevoerd waarin eisen en normen voor radardekking opnieuw worden bepaald, een nieuw toetsingsmodel voor de beoordeling van bouwprojecten wordt ontwikkeld en mitigerende maatregelen worden onderzocht en voorgesteld. Hoewel de nieuwste technische inzichten reden zijn om een verruiming van de bouw mogelijkheden te verwachten, zijn er ook redenen om de verwachtingen vooralsnog niet te hoog te stellen. Het is namelijk ook de inzet van dit project om behalve met de eisen aan radars vanuit vliegveiligheid ook met de eisen vanuit nationale veiligheid rekening te houden. Het streven is de nieuwe norm voor radardekking en het bijbehorende toetsingsmodel middels een ministeriële regeling uiterlijk medio 2010 bekend te maken. Over eventuele kosten voor mitigerende maatregelen kan ik in dit stadium nog niet vooruitlopen.

2.5.2. De leden van de fractie van de PvdA gaven ten slotte aan dat zij er vanuit gaan dat de Crisis- en herstelwet geen afbreuk kan doen aan de in de beoogde amvb benoemde uitwerkingen van nationale doelstellingen. Zij vroegen of zij dat goed zagen. In het antwoord op de vorige vraag heb ik reeds toegelicht wat het oogmerk en de beoogde werking zijn van de regeling in het beoogde besluit ter zake van de militaire radarinstallaties. Omdat niet kan worden uitgesloten dat het beoogde besluit met enige vertraging in werking treedt, en gelet op het grote belang bij het snel kunnen invoeren van een nieuwe manier van het beoordelen van radarverstoring, is in de Crisis- en herstelwet bij wijze van vangnet een aan het ontwerpbesluit identieke regeling opgenomen over het belang van de

¹ Tweede Kamer 2009–2010, 31 700 XI, nr. 69.

bescherming van militaire radars. Zodra het voorgenomen besluit in werking treedt, vervalt de desbetreffende regeling in de Crisis- en herstelwet.

3. SP

3.1. De fractie van de Socialistische Partij sloot zich wat betreft vragen over toegankelijkheid voor burgers en hun organisaties graag aan bij de vragen van de PvdA hierover.

Ik verwacht dat de hierboven in onderdeel 2.3 gegeven antwoorden op de vragen, gesteld door de leden van de fractie van PvdA, ook voor de fractieleden van de SP toereikend zijn.

3.1 Inleidend

3.1.1. De fractieleden van de Socialistische Partij waren van mening dat met het beoogde besluit het ruimtelijk rijksbeleid zoals vastgelegd in de Nota Ruimte, en andere belangrijke planologische kernbeslissingen een goede borging krijgen. Zij vinden het een sluitstuk van rijkszijde in het nieuwe wettelijke stelsel van ruimtelijke ordening. Zij stelden vast dat het ontwerpbesluit gezamenlijk tot stand is gebracht door alle ministeries die zijn betrokken bij het ruimtelijk ordeningsbeleid (LNV, V&W, EZ, Defensie, OCW en VROM/WWI). Zij vinden het aldus één kader voor het hele ruimtelijke beleid. Het voorgelegde ontwerp is in nauwe samenwerking met het IPO, de VNG en de UvW tot stand gekomen. Ook zijn verschillende maatschappelijke organisaties geraadpleegd, waaronder milieu, werkgevers/werknemers en recreatieorganisaties. Kern van de nieuwe Wro is dat overheden vooraf hun belangen moeten kenbaar maken en moeten aangeven langs welke weg zij die denken te realiseren. Zij doen dit door algemene regels op te nemen in een algemene maatregel van bestuur, dan wel in provinciale verordeningen. Deze vormen kaders voor ruimtelijke besluitvorming van de gemeenten. Lagere overheden mogen echter niet de belangen van hogere doorkruisen. Zij memoreerden dat tijdens de discussies in de Eerste Kamer over de wetsvoorstellen 28 916 Wro en 30 938 Invoeringswet Wro door de bewindslieden Winsemius en Cramer toezeggingen zijn gedaan over welke zaken met het voorliggende ontwerpbesluit geregeld zullen worden.

Ik heb met waardering kennis genomen van de goede duiding van de Wro en het voorliggende ontwerpbesluit.

3.2 Algemene vragen en opmerkingen

3.2.1. De fractieleden van de SP gaven aan dat de VNG zijn zorg heeft uitgesproken over de grote mate van inperking van de gemeentelijke beleidsruimte. De VNG geeft aan dat ze vindt dat met het beoogde besluit de vrijgekomen ruimte dichtgemetseld wordt, en ziet de in het ontwerpbesluit neergelegde verplichting voor provincies om verordeningen voor gemeenten op te stellen waarin een aantal rijksbelangen worden geborgd, met zorg op zich afkomen. Die leden vroegen of ik de zorg van de VNG deel en of ik ook wil reageren op het feit dat provincies de belangen op verschillende wijzen laten doorwerken, dan wel verschillend interpreteren in hun verordeningen naar de gemeenten.

Ik heb ook kennis genomen van de opvatting van de VNG, dat het voorgenomen besluit een grote mate van inperking van de gemeentelijke beleidsruimte betekent. Op verschillende momenten heb ik al laten weten dat ik het beeld, dat de VNG oproept, in zijn geheel niet deel. Ik heb me daarover ook verbaasd. In het ontwerpbesluit staat alleen wat op dit moment reeds geldt, en het bevat niets wat nu niet geldt als besluitvormingskader,

waarmee rekening moet worden gehouden of wat in acht genomen moet worden. De VNG weet óók dat voor het grootste deel van het Nederlandse grondgebied alleen de bepalingen van hoofdstuk 2 van het voorgenomen besluit zullen gaan gelden. Zij weet óók dat die bepalingen een verwoording zijn van het breed gedragen beleid, gericht op bundeling van nieuwe ontwikkelingen, van een zorgvuldig beleid voor nieuwe bedrijfs- en kantoorlocaties en detailhandel. De provincies voeren ter zake daarvan reeds jaren lang een beleid.

Er is voor mij geen aanleiding om op dit moment te veronderstellen dat de provincies ter uitwerking van de opdrachten, opgenomen in het ontwerpbesluit, de gemeentelijke beleidsruimte in verdergaande mate zullen beperken.

Ik heb inderdaad vastgesteld dat de provincies op uiteenlopende wijze vorm en inhoud geven aan hun provinciale verordeningen. Ik vind dat ook logisch. Niet zozeer omdat de provincies nog geen ervaring hebben met deze vorm van aansturing, maar veeleer omdat die differentiatie een logisch gevolg is van decentrale normstelling en de toespitsing van de regels op het regionale niveau.

3.2.2. De SP-fractie stelde vast dat sprake is van een getrapte normstelling, hoewel die term blijkens de discussie in de EK tijdens de Invoeringswet Wro beter niet gebezigd zou moeten worden, terwijl ze het fenomeen wel duidelijk omschrijft. Zij vroegen wat er op tegen is dat het Rijk de gemeenten rechtstreeks per amvb oplegt/duidelijk maakt met welke belangen gemeenten rekening dienen te houden bij het voorbereiden en uitvoeren van de ruimtelijke ordening in hun gebied. In hun ogen is dat al gebeurd in Barendrecht en bij Bergen met betrekking tot de ondergrondse opslag van CO₂.

In de Nota Ruimte is vanuit de wens tot maatwerk voor veel nationale kaders gekozen voor een nadere uitwerking en detaillering door provincies. In een aantal andere planologische kernbeslissingen, zoals de Pkb Derde Nota Waddenzee, het Tweede Structuurschema Militaire terreinen en de Pkb Project Mainport Rotterdam is daar niet of in mindere mate voor gekozen. Bij de totstandkoming van het ontwerpbesluit is door het kabinet als uitgangspunt gehanteerd dat dit een beleidsneutrale vertaling bevat van de geldende planologische kaders. Hieruit volgt dus dat daar waar de provincie in een pkb een rol had in de nadere uitwerking en detaillering van de kaders, de provincie deze rol ook binnen de regeling in het ontwerpbesluit heeft gekregen.

De reden dat voor de locaties voor ondergrondse opslag van CO₂ een benadering met een meer directe rijkssturing door middel van een rijksinpassingsplan is gekozen, hangt sterk samen met de belangrijke rol die het kabinet in het kader van het klimaatbeleid hieraan hecht, de heel specifieke lokale omstandigheden van het geval en met het NIMBY-karakter van ondergrondse opslag van CO₂.

3.2.3. Volgens de leden van de fractie van de SP maakt de VNG zich ook zorgen over de bestuurlijke drukte en lasten die uitvoeren van het beoogde besluit met zich mee zal brengen. De Financiële verhoudingwet bepaalt dat, als beleidsvoornemens van het Rijk leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door gemeenten, bepaald moet worden wat de financiële gevolgen daarvan voor gemeenten zijn en hoe die kunnen worden opgevangen. Zij vroegen of ik al actie had ondernomen naar aanleiding van deze zorgen.

Over het onderzoek dat ik heb laten uitvoeren naar de bestuurlijke lasten die het beoogde besluit voor andere overheden met zich meebrengt, kan ik u binnenkort nader informeren. Op dit moment ben ik daarover nog in overleg met de andere overheden. Ik kan u al wel laten weten dat het

beleidsneutrale karakter van het voorgenomen besluit tot gevolg heeft dat deze lasten laag zijn.

3.2.4. De leden van de SP-fractie memoreerden dat een bestuurlijke omgangscade wordt opgesteld. Zij vroegen of deze al tot stand is gekomen en welke partijen hebben zich eraan geconmitteerd. Verder wilden zij weten hoe verplichtend die code is.

Ik heb deze vraag reeds hierboven in onderdeel 2.2.2. reeds beantwoord. Ik moge daar naar verwijzen.

3.2.5. De fractie van de SP heeft al eerder zorgen geuit dat het mogelijk naïef zal blijken te zijn dat bij de uitvoering van het nieuwe r.o.-beleid uitgegaan wordt van harmonie tussen de verschillende bestuurslagen. De fractieleden wezen op een artikel in de Staatscourant van 8 april 2009 waaruit naar voren komt dat provincies en gemeenten regelmatig tegenover elkaar staan in de moeizame omgang met de Wro. Zij vroegen of ik verwacht dat na de inwerkingtreding van het voorliggende ontwerpbesluit Rijk en provincie meer of minder tegenover elkaar zullen staan. Zij wezen daarbij op de toelichting bij het ontwerpbesluit dat het niet in alle gevallen tot een gewenste en tijdige afstemming leidt, met name niet wanneer de belangenafweging van lagere overheden niet parallel loopt met de belangenafweging die op een hoger niveau is gemaakt. Zij vroegen mij hierop een toelichting te geven.

Het is eigenlijk van alle tijden dat tussen een gemeente en een provincie of tussen een provincie en het Rijk over een concrete ruimtelijke ontwikkeling verschillen van opvatting kunnen ontstaan. In veruit de meeste gevallen kunnen die verschillen van inzicht door middel van overleg worden opgelost of kan een evenwicht worden gevonden tussen het lokale belang en het hogere. Daar waar dat niet lukt bood de oude WRO en biedt nu de nieuwe Wro toereikende bevoegdheden voor het hogere overheidsniveau om een knoop door te hakken. Ik heb geen aanleiding te veronderstellen dat de nieuwe toedeling van bevoegdheden leidt tot meer belangenbotsingen dan voorheen, waarschijnlijk zelfs minder. Wel stel ik vast dat met de Wro veel intenser wordt nagedacht over de vraag welke belangenbehartiging de provincies tot hun taak rekenen. Dat geldt overigens ook op Rijksniveau. Dit denkproces kan leiden tot verschillen in opvatting tussen Rijk, provincies en gemeenten. Dat kan soms zelfs louterend werken. Ik stel in elk geval vast dat dit tot meer helderheid en versnelling leidt.

3.2.6. De SP-fractieleden vroegen zich af wat in de aanbiedingsbrief van 2 juni 2009 wordt bedoeld met de beleidsneutrale omzetting van de pkb's. Zij wilden ook weten hoeveel juridische procedures er tot nu toe hebben gespeeld.

Met die passage wordt bedoeld dat het voorliggende besluit geen andere regels bevat dan die welke zijn gebaseerd op het reeds vastgesteld rijksruimtelijk beleid. Er zijn dus geen nieuwe beleidsopvattingen in het ontwerpbesluit opgenomen.

De vraag naar de juridische procedures vind ik moeilijk te beantwoorden. Als wordt bedoeld tegen hoeveel gemeentelijke besluiten beroep door provincies of andere belanghebbenden is aangetekend, moet ik meedelen dat het Ministerie van VROM hiervan geen registratie bijhoudt. Ik ben ervan op de hoogte dat in nagenoeg alle provincies inpassingsplannen in voorbereiding zijn. Dat geldt ook voor het Rijk. Mij zijn geen inpassingsplannen bekend, die reeds zijn vastgesteld en dus ook geen beroepszaken ter zake van die besluiten.

3.2.7. De leden van de fractie van de SP zijn ook benieuwd naar monitoring van de juridisering van het r.o.-beleid en of de gevolgen van de

invoering van het voorgenomen besluit ook wordt meegenomen in de evaluatie van de Wro, zoals dat in opdracht van de in de Eerste Kamer aangehouden motie Smaling c.s. (30 938, H), wordt uitgevoerd door het Planbureau voor de Leefomgeving?

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar het antwoord op een soortgelijke vraag van de fractie van het CDA (zie hierboven onder 1.5).

3.3 Specifieke vragen omtrent de inhoud van het ontwerpbesluit

3.3.1. De leden van de SP-fractie vroegen een nadere toelichting hoe met het beoogde besluit de planning en herstructurering van bedrijventerreinen beter in de hand zal gehouden kunnen worden, meer in het bijzonder hoe verplichtend de toepassing is van de SER-ladder. Zij wilden ook weten of daarbij ook rekening wordt gehouden met zogenaamde krimpregio's. Tevens vroegen zij of het advies van de commissie Noordanus is verwerkt in het ontwerpbesluit.

De in het ontwerpbesluit opgenomen regeling inzake bedrijventerreinen hangt nauw samen met de in het Convenant bedrijventerreinen 2010–2020 vastgelegde afspraken. In het convenant maken rijk, provincies en gemeenten afspraken over een duurzaam en economisch verantwoord bedrijventerreinenbeleid, dat bijdraagt aan de economische en ruimtelijke kwaliteit van Nederland. Onderdeel van de afspraken is de toepassing van de SER-ladder. In het convenant worden ook afspraken gemaakt over het versneld oppakken van de herstructurering van bestaande bedrijventerreinen en het op peil houden van de kwaliteit, conform het advies van de commissie Noordanus. Conform laatstgenoemd advies is eveneens in het convenant opgenomen dat het bedrijventerreinenbeleid zodanig wordt ingevuld dat regionale afstemming plaatsvindt.

De in het ontwerpbesluit opgenomen regeling draagt zorg voor de juridische borging van de kern van die afspraken, namelijk de toepassing van de SER-ladder. Dit betekent dat de noodzaak van nieuwe locaties wordt gezien op basis van een realistische raming van de behoefte aan ruimte voor bedrijventerreinen (zowel uitbreiding als vervanging) en de mogelijkheden die herstructurering en intensivering van bestaande terreinen bieden om die behoefte op te vangen.

Het ontwerpbesluit regelt dat de provincie de SER-ladder toepast in het provinciale ruimtelijke beleid en zodanige regels in de provinciale verordening stelt dat ook de gemeenten de SER-ladder toepassen.

Op initiatief van het IPO ontwikkelt de Bestuurlijke Werkgroep Uitvoeringsstrategie in aanvulling op het convenant een handreiking voor provincies en gemeenten voor het in de praktijk brengen van het beleid, naar aanleiding het advies van de commissie Noordanus.

Samenvattend: het Rijk borgt de kern van het locatiebeleid voor bedrijventerreinen in het voorgenomen besluit, aanvullend worden ten behoeve van de uitvoering van het beleid in den brede bestuurlijke afspraken gemaakt en komt er een door de overheden gezamenlijk opgestelde handreiking beschikbaar.

Het convenant bevat voor de periode 2010–2020 een indicatieve verdeling van de landelijke planningsopgave voor bedrijventerreinen over de provincies. Daar waar zich in deze periode krimp voordoet is dit verdisconteerd in de cijfers.

3.3.2. Diezelfde leden merkten op dat de Rijksbufferzones redelijk succesvol zijn geweest. Zij menen evenwel dat er ook situaties zijn waarin het naar elkaar toegroeien van steden voor beide zinvol kan zijn, zie bijvoorbeeld het universiteitsgebied met voetbalstadion, megabioscoop et cetera tussen Enschede en Hengelo. Die leden vroegen of ik algemene uitgangs-

punten heb geformuleerd voor rijksbufferzones en hoe die zich verhouden tot keuzen die gemaakt zijn voor het bedoelde gebied.

Door toewijzen van mogelijk nieuwe rijksbufferzones wil het kabinet groene ruimte nabij de steden beschikbaar houden en bereikbaar en toegankelijk maken voor recreatie en ontspanning. Dit draagt bij aan een goed woon- en leefklimaat. De rijksbufferzones zijn allen gelegen in de nationale stedelijke netwerken. Het zijn gebieden die een recreatieve opgave hebben en dreigen verder te verstedelijken. Deze uitgangspunten hanteren we ook bij het aanwijzen van eventuele nieuwe rijksbufferzone. Een mogelijkheid die het huidige kabinet in tegenstelling tot vorige kabinetten nadrukkelijk biedt.

Aanwijzing van een nieuwe rijksbufferzone gaat daarnaast nadrukkelijk uit van draagvlak bij medeoverheden. Het Rijk wil met de aanwijzing van een rijksbufferzone een regionale ambitie voor dit soort gebieden ondersteunen. Recent is ambtelijk tussen het Rijk en de regio besloten de meerwaarde van een rijksbufferzone voor de gebieden tussen de steden in de stedelijke regio Twente te verkennen. Hierbij wordt ook gekeken naar het gebied tussen Hengelo en Enschede omdat door de ontwikkelingen van de universiteitscampus en het voetbalstadion er nog een beperkt stuk landelijk gebied resteert tussen beide steden. De regio heeft een opgave benoemd om in dat gebied nog groene/ecologische en recreatieve verbindingen te realiseren. Verkend wordt of door aanwijzing als rijksbufferzone van dit stuk landelijk gebied de realisatie van deze verbindingen beter gewaarborgd is.

3.3.3. De aan het woord zijnde leden vroegen verder of het Rijk overzicht houdt over de samenhang van de provinciale regels met betrekking tot de EHS. Zij waren benieuwd wat eraan wordt gedaan om dit rijksproject zo efficiënt mogelijk te laten verlopen.

Het Rijk heeft de EHS globaal begrensd. Daarmee is de landelijke samenhang gewaarborgd. Deze begrenzing is opgenomen in PKB-kaart 5 van de Nota Ruimte. In het beoogde besluit is, conform het beleid in de Nota Ruimte, de definitieve begrenzing van de EHS een verantwoordelijkheid van provincies. In artikel 10.5 van het ontwerpbesluit is geregeld, dat indien een gebied in meerdere provincies is gelegen, de provinciebesturen bij de voorbereiding van de verordeningen met elkaar in overleg dienen te treden.

3.3.4. De leden van de SP-fractie vroegen hoe de EHS (en Natura-2000) planologisch wordt geduid. Zij veronderstellen dat een voortdurende aanwijzing van nieuwe gebieden tot 2018 noopt tot een permanent wijzigen van bestemmingsplannen, met veel werk en kosten voor gemeenten. Zij vroegen of inpassingsplannen in dit geval de procedures gemakkelijker zouden maken.

Vrijwel de gehele EHS is inmiddels begrensd door provincies en kan worden vastgelegd in bestemmingsplannen van de gemeenten. Het ligt daarom niet in de rede, dat sprake zal zijn van voortdurend nieuwe aanwijzingen van nieuwe gebieden en het als gevolg daarvan benodigde permanent wijzigen van bestemmingsplannen in de periode tot en met 2018.

De inzet van de bevoegdheid voor het Rijk om een inpassingsplan krachtens de Wro is daarom niet nodig. Het zou ook niet overeenkomstig het beleid zijn, zoals dat is vastgelegd in de Nota Ruimte. De verantwoordelijkheid voor de begrenzing van de EHS is bij de provincies gelegd. Ik ga ervan uit dat ook de provincies vooralsnog niet voornemens zijn om van hun bevoegdheid tot het vaststellen van inpassingsplannen gebruik te maken ten behoeve van de realisatie van de EHS.

3.3.5. De leden van de SP-fractie vroegen ook wat de status is van een Nationaal Landschap met dit ontwerpbesluit. Deze fractie beoordeelde de status als nogal gammel. Zij wezen daarbij op het voorbeeld van het Nationaal Landschap Noord-Oost Twente waarvoor kleinschaligheid een kernkwaliteit is, terwijl de verantwoordelijke gedeputeerde tegelijkertijd zou zeggen dat er ruimte moet zijn voor grootschalige landbouw in dit gebied.

Het kabinet onderschrijft de beoordeling van de leden van de SP-fractie, dat de status van het Nationaal Landschap «nogal gammel» is, niet. De in het ontwerpbesluit geregelde planologische bescherming van de Nationale Landschappen is overeenkomstig het beleid in de Nota Ruimte. Het beoogde besluit zorgt er onder andere voor dat de landschappen concreet worden begrensd en dat de kernkwaliteiten juridisch worden vastgelegd en uitgewerkt.

Deze uitwerking moet dusdanig zijn, dat de uitgewerkte kernkwaliteiten sturend kunnen zijn voor ruimtelijke ontwikkelingen op het niveau van bestemmingsplannen. Provincies dienen regels te stellen ten aanzien van de inhoud van of de toelichting bij bestemmingsplannen die betrekking hebben op gronden gelegen binnen een Nationaal Landschap. Uitgangspunt daarbij is dat ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk zijn, mits de kernkwaliteiten van het Nationaal Landschap worden behouden of versterkt (het zogeheten «ja, mits»-beginsel). Het kabinet vertrouwt erop dat provincies hun verantwoordelijkheid conform dit besluit invullen.

3.3.6 De fractieleden van de SP waren benieuwd voor welk soort bouwwerken in het kustfundament met toepassing van artikel 4.1.1 van het Besluit ruimtelijke ordening een ontheffing kan worden verleend.

In antwoord daarop kan ik melden dat die ontheffing kan worden verleend voor:

- a. (onder strikte beperkingen) een uitbreiding van of een bijgebouw bij een woning;
- b. (onder strikte beperkingen) een uitbreiding van of een bijgebouw bij een ander gebouw;
- c. (onder strikte beperkingen) een gebouw ten behoeve van een openbare nutsvoorziening, de telecommunicatie, het openbaar vervoer of het trein-, water-, of wegverkeer;
- d. (onder strikte beperkingen) een bouwwerk, geen gebouw zijnde;
- e. een dakkapel, dakopbouw of gelijksoortige uitbreiding van een gebouw;
- f. een kas of een bedrijfsgebouw van lichte constructie met een brutovloeroppervlak van ten hoogste 100 m² ten dienste van een agrarisch bedrijf;
- g. (onder beperkingen) een antenne-installatie als bedoeld in het Besluit bouwvergunningvrije en licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken;
- h. het gebruik van gronden of bouwwerken ten behoeve van evenementen met een maximum van drie per jaar en een duur van ten hoogste vijftien dagen per evenement, het opbouwen en afbreken van voorzieningen ten behoeve van het evenement hieronder begrepen;
- i. (onder strikte beperkingen) het wijzigen van het gebruik van bouwwerken, al dan niet in samenhang met in pandige bouwactiviteiten;
- j. (onder strikte beperkingen) een wijziging van het gebruik van een recreatiewoning voor bewoning.

Voor de vraag welke beperkingen gelden verwijs ik deze leden naar het genoemde artikel van het Bro.

3.3.7. Op de vraag of het beoogde besluit het bouwen in uiterwaarden verhindert, kan ik antwoorden dat in de lijn van de pkb Ruimte voor de rivier het beoogde besluit mogelijkheden biedt voor ruimtelijke ontwikke-

lingen, waaronder ook bouwen kan worden begrepen, binnen de randvoorwaarden die de veiligheid stelt en die verband houden met rivierkunde, zoals de waterafvoer en de afvoercapaciteit.

3.3.8 De SP-fractie vroeg of met hoofdstuk 5 van het ontwerpbesluit een herhaling van de casus Onderbanken niet meer aan de orde zou zijn.

Het ontwerpbesluit, zoals dat aan beide Kamers is voorgelegd, voorziet niet een regeling voor een ruimtelijk beperkingengebied voor de in Duitsland gelegen Navo vliegbasis Geilenkirchen, voor zover dat betrekking heeft op Nederland grondgebied. Dit hangt samen met het wetsvoorstel Beperkingengebied buitenlandse luchthaven, dat momenteel bij de Tweede Kamer in behandeling is¹. Zodra dit wetsvoorstel kracht van wet heeft gekregen zal op grond van het nieuwe artikel 8a.54 van de Wet Luchtvaart, naar analogie van de Nederlandse burgerluchthavens en militaire luchthavens, bij algemene maatregel van bestuur een beperkingengebied voor de vliegbasis Geilenkirchen voor het Nederlandse grondgebied worden vastgesteld. Dit geldt overigens ook voor de in Duitsland gelegen vliegvelden Weeze en Brüggen. Bij dat besluit zullen de beperkingen worden gesteld ten aanzien van de bestemming of het gebruik van de grond met het oog op de externe veiligheid, de geluidsbelasting of vliegeveiligheid.

Omdat ik verwacht dat die amvb, waarbij het beperkingengebied wordt vastgesteld en geregeld, nagenoeg gelijktijdig met het voorgenomen besluit in werking zal treden, is ervan afgezien om die beperkingen in het ontwerpbesluit op te nemen. Ik merk op dat de beoogde regeling van het beperkingengebied aansluit bij hetgeen nu reeds in het Structuurschema Militaire terreinen 2 is opgenomen en de 'doorvertaling' daarvan die is neergelegd in de brieven van de staatssecretaris van Defensie van 27 oktober 2006 aan provincies en gemeenten.

3.3.9. Op de vraag of het voorgenomen besluit er ook in voorziet dat eisen die Natura-2000 stelt ook gesteld kunnen worden aan militaire oefenterreinen, kan ik antwoorden dat de eisen vanuit Natura 2000 in voorkomende gevallen ook effect hebben op militaire oefenterreinen. Dit vloeit overigens niet voort uit dit ontwerpbesluit, maar uit het beschermingsregime voor Natura 2000-gebieden, dat is neergelegd in de Natuurbeschermingswet 1998.

3.3.9. Ten aanzien van het hoofdstuk Waddenzee vroegen die leden van de fractie van de SP wat de reden is dat blijkens artikel 7.7, tweede lid, van het ontwerpbesluit voor de TESO veerhaven in Den Helder een uitzondering wordt gemaakt als het gaat om verlegging of uitbreiding.

In antwoord hierop kan ik mededelen dat in onderdeel 3.2, onder h, van de pkb Derde Nota Waddenzee als concrete beleidsbeslissing is opgenomen dat bestaande havens en bedrijventerreinen die direct grenzen aan de Waddenzee niet zeewaarts mogen worden uitgebreid. In dat onderdeel van de pkb is voor een eventuele zeewaartse uitbreiding in het geval van een verlegging van de TESO-veerhaven in Den Helder een uitzondering gemaakt. De reden daarvoor is dat de huidige haven leidt tot leefomgevingsproblemen als gevolg van de wachtende auto's voor de veerboot naar Texel. Die passage in de pkb heeft geleid tot het opnemen van de uitzondering in artikel 7.7 van het ontwerpbesluit.

Een uitbreiding, of verlegging van de haven kan echter alleen plaatsvinden indien alternatieve oplossingen ontbreken. Voor een concreet plan moet het afwegingskader van de pkb worden gevolgd.

3.3.10. Zij wilden ook weten of met de formulering van artikel 7.9, tweede lid, niet het risico wordt gelopen dat de Waddenzee kust wordt aangetast.

¹ Tweede Kamer, 2008–2009, 31 898, nrs. 1–7.

Zij zijn geïnteresseerd in het antwoord op de vraag wie bepaalt, casu quo hoe wordt bepaald dat nieuwe havengerelateerde en stedelijke bebouwing zoveel mogelijk wordt ingepast in het zich vanaf de Waddenzee tegen de hemel aftekenende silhouet van de bestaande bebouwing.

In onderdeel 3.2, onder i, van de pkb Derde Nota Waddenzee is als beslissing van wezenlijk belang opgenomen dat de hoogte van nieuwe bebouwing dient aan te sluiten bij de bestaande bebouwing en in het buitengebied dient te passen bij de aard van het landschap. Daar is ook opgenomen dat op de hoogtebepaling een uitzondering wordt gemaakt voor de havengerelateerde en stedelijke bebouwing in Den Helder, Harlingen, Delfzijl en Eemshaven. Maar bij die uitzonderingspositie moet wel in acht worden genomen dat nieuwe bebouwing zoveel mogelijk wordt ingepast in de bestaande skyline. De norm is gericht tot de gemeenteraden van de genoemde gemeenten. Zij zijn dus primair verantwoordelijk voor de bij die norm aansluitende maximale bouwhoogten in bestemmingsplannen. Bij de totstandkoming daarvan worden burgers en maatschappelijke belangenorganisaties betrokken. Ook met provinciale en rijksdiensten wordt vooroverleg gevoerd. Ik vind dat in de wijze waarop bestemmingsplannen worden voorbereid en vastgesteld, voldoende waarborgen zijn ingebouwd dat de norm in de praktijk wordt nagevolgd. Bij een aantoonbare schending van die norm kan eventueel ook het oordeel van de rechter worden gevraagd.

3.3.11. Ten aanzien van artikel 7.18, derde lid, merkte de leden van de SP-fractie op dat verdieping van de vaargeul weliswaar vaak incidenteel is maar desalniettemin ernstige gevolgen kan hebben voor het aquatisch milieu. Zij wilden verduidelijking of deze mogelijke nadelige gevolgen bepalend zijn of de uitzondering wel gemaakt kan worden.

In antwoord op die vraag merk ik op dat de pkb Derde Nota Waddenzee in onderdeel 3.2, onder m, als beslissing van wezenlijk belang bevat dat er alleen ontgrondingen mogen plaatsvinden bij het regulier onderhoud van de vaargeulen en bij een incidentele verdere verdieping van delen van de hoofdvaargeulen. Aan het begrip incidenteel moet hier een tweeledige betekenis worden toegekend: er moet sprake zijn van naar tijd beperkte en niet regelmatig terugkerende activiteit en het moet gaan om een beperkte en specifieke locatie. Een verdere verdieping van de hoofdvaargeulen kan inderdaad gevolgen hebben voor het aquatisch milieu. Voor de bescherming van de natuurlijke waarden en kenmerken, waartoe ook het aquatisch milieu wordt gerekend, is het afwegingskader zoals vastgelegd in de Natuurbeschermingswet 1998 van toepassing. De ontheffing als bedoeld in artikel 7.18 van het ontwerpbesluit zal bij de inwerkingtreding van de Wabo een omgevingsvergunning worden. Die zal moeten worden geweigerd indien die handeling schadelijke gevolgen heeft voor het aquatisch milieu, tenzij dwingende redenen van groot openbaar belang tot het verlenen van die vergunning noodzaken.

3.3.12. De laatste vraag van de leden van de SP-fractie betrof de volgende fase van het besluit waarin de beleidskaders worden meegenomen die nu reeds voorzien zijn op basis van nieuwe structuurvisies, zoals klimaatadaptatie en windenergie. Zij wilden weten op welke termijn de tweede tranche aan de orde komt. De leden van de fractie van de SP misten een toelichting op kwaliteit in de zin van gezondheid en sociale cohesie en nodigden mij uit dat in volgende besluiten wel te doen.

Ik verwacht dat de besluitvorming van het kabinet over de tweede tranche in het tweede of mogelijk derde kwartaal van 2010 zal plaatsvinden. De suggesties van de zijde van de SP-fractie zal het kabinet daarbij betrekken. Ik verwacht overigens niet dat reeds in de tweede tranche gezondheid en

sociale cohesie een onderwerp van rijkskaderstelling zullen vormen. Ongeacht het grote belang van deze onderwerpen, zie ik op dit moment geen mogelijkheden om scherpe normen ter zake aan bestemmingsplannen te stellen. Overeenkomstig de wettelijke bepalingen zal het ontwerp voor de aanvulling van het besluit aan beide Kamers der Staten-Generaal worden overlegd.

4. ChristenUnie en SGP

4.1 Opmerkingen bij de brief van 2 juni 2009

4.1.1. Lezende de brief van 2 juni 2009 en lezende dat het ontwerpbesluit tot stand is gekomen door een zestal departementen gezamenlijk, was het voor de leden van fracties van ChristenUnie en SGP niet duidelijk, of de genoemde departementen de inhoud van het ontwerpbesluit ook daadwerkelijk en volledig steunen. Bovendien wilden ze gaarne vernemen, of ik volledig verantwoordelijk ben voor de inhoud en voor de uitvoering en handhaving van het voorgenomen besluit.

Het ontwerpbesluit heb ik namens het kabinet aan beide Kamers overgelegd. Het ontwerpbesluit wordt door het hele kabinet, dus ook door de zes betrokken ministers daadwerkelijk en volledig gesteund. Na de inwerkingtreding van het besluit is de Minister van VROM volledig verantwoordelijk voor de uitvoering en handhaving daarvan. Evenals bij de totstandkoming van het ontwerpbesluit zal ook de uitvoering en handhaving in afstemming met de andere departementen plaatsvinden.

4.1.2. Deze leden betreurden het, dat de genoemde brief nog een aantal open einden laat zien en dat het ontwerpbesluit betrekking heeft op een beperkt aantal nationale belangen. Zij vroegen wat de ruimtelijke relatie is met andere, niet in deze AMvB geregelde nationale belangen.

Wellicht is het als een gemis aan te merken dat de brief geen helderheid bood over de wijze waarop het Rijk de overige niet in het beoogde besluit te regelen belangen behartigt. Ik ging er evenwel vanuit dat de leden van beide Kamers kennis droegen van de Realisatieparagraaf. Ik mag daar korthedshalve opnieuw naar verwijzen. In de Realisatieparagraaf zijn bij alle nationale belangen de uitvoeringsinstrumenten volledig weergegeven. In de meeste gevallen gaat het om een samenstel van instrumenten, die door middel van een kleur en symbool zijn aangeduid.

4.1.3. De leden van fracties van ChristenUnie en SGP meldden dat in de Tweede Kamer aangenomen motie Wiegman-van Meppelen-Scheppink nog aanleiding kan geven tot aanvulling van het besluit. Zij waren benieuwd hoe het daarmee staat en of de Eerste Kamer niet alleen geïnformeerd over deze aanvulling, maar daarover ook een oordeel kan geven.

Naar ik aanneem doelen de aan het woord zijnde leden op de aanvaarde motie Wiegman-van Meppelen-Scheppink c.s. met het Kamernummer 2007–2008, 31 089, nr. 52). Zoals ik al in de structuurvisie Randstad 2040 aangaf, overweeg ik ook of ik aan de realisatie van de verdichtingsambitie met de AMvB Ruimte een verdere stimulans kan geven. Op dit moment ben ik bezig met de eerste stappen voor de besluitvorming over de invulling van de tweede tranche van de amvb. Ik heb voorgesteld om beleids-elementen van Structuurvisie Randstad 2040 bij die tranche in het besluit op te nemen. Het betreft o.a. de beleidsdoelstelling om voor nieuwe verstedelijking in de Randstad een afwegingsvolgorde met enkele inhoudelijke criteria in acht te nemen. Daarbij betrek ik vanzelfsprekend de hierboven genoemde motie. Ik wil echter ook benadrukken dat realisatie

van een nog hogere «verdichtingsambitie» dan de door het kabinet vastgestelde, allesbehalve eenvoudig of vanzelfsprekend is. Ik verwijs de leden korthedshalve naar mijn brief «Urgentieprogramma Randstad» aan de voorzitter van de Tweede Kamer van 19 oktober 2009, waarin ik onder het kopje «Aanpassingen gericht op verstedelijking» uitvoerig op de bedoelde motie ben ingegaan¹.

Zoals ik hierboven bij onderdeel 3.3.12 heb geantwoord, verwacht ik dat de besluitvorming van het kabinet over de tweede tranche in het tweede, mogelijk derde kwartaal van 2010 zal plaatsvinden. Overeenkomstig de wettelijke bepalingen zal het ontwerp voor de aanvulling van het besluit aan beide Kamers der Staten-Generaal worden overlegd.

4.1.4. De aan het woord zijnde leden hebben vernomen dat geraadpleegde organisaties grote bezwaren tegen dit ontwerp hebben behouden. Zij vroegen mij aan te geven op welke wijze en met welke bezwaren rekening wordt gehouden bij de vaststelling van het beoogde besluit.

Na de bekendmaking van het ontwerpbesluit in de Staatscourant is er van 17 juni tot 30 augustus jl. de gelegenheid geweest om te reageren op het ontwerp. Dit heeft geleid tot 83 reacties, waaronder ook reacties van verschillende maatschappelijke organisaties. Ik heb u de reacties op 1 oktober jl. toegezonden². Op dit moment analyseer ik samen met mijn collega's deze reacties en nemen wij besluiten over de consequenties voor het ontwerpbesluit. Hierover wordt u nog afzonderlijk geïnformeerd.

4.1.5. De leden van fracties van ChristenUnie en SGP wilden mijn reactie op de concrete zorg die de VNG heeft inzake de naar de mening van deze organisatie te veel ingeperkte beleidsruimte voor gemeenten en of ik de bezwaren van de VNG nader wilde omschrijven.

Op een vraag van gelijke strekking van de leden van de SP-fractie heb ik hierboven reeds geantwoord (zie 3.2.1). Ik moge daar korthedshalve naar verwijzen.

4.1.6. Dezelfde leden meldden dat het IPO heeft aangegeven in algemene zin goed te kunnen werken met dit ontwerpbesluit. Zij vroegen of het IPO wel op concreet niveau problemen ziet en, zo ja, welke dat zijn en wat mijn reactie daarop is.

Bij de totstandkoming van het ontwerpbesluit heb ik uitgebreid overleg gehad met IPO, VNG en UvW. In dit overleg is het ontwerpbesluit tot op detailniveau besproken. Uit het overleg is mij niet gebleken dat het IPO op onderdelen van dit ontwerpbesluit problemen ziet in de zin dat provincies hier niet goed mee zouden kunnen werken.

4.1.7. De aan het woord zijnde leden verwezen naar de passage in de aanbiedingsbrief die spreekt over nieuwe kaders die zullen leiden tot een aanvulling van het voorgenomen besluit in een volgende fase. Zij wilden weten wat de uitkomst is van het overleg met VNG en IPO daarover en hoe en wanneer er een aanvulling op deze AmvB komt.

Ik heb op tijdens het algemeen overleg, dat ik op 29 september jl. had met de Vaste Commissie van de Tweede Kamer voor VROM toegezegd om die Kamer begin 2010 te informeren over de inhoud van de 2e tranche van de Amvb Ruimte. Vanzelfsprekend zal ik op hetzelfde moment ook de Eerste Kamer daarover informeren. Ik kan u niet informeren over de uitkomsten van overleg met de koepels van de andere overheden, omdat dit overleg nog moet plaatsvinden.

¹ Tweede Kamer 2009–2010, 31 089, nr. 55, pag. 10 e.v.

² Tweede Kamer 2009–2010, 31 500, nr. 18.

4.2 Toegevoegde kaarten

4.2.1. De leden van de fracties van ChristenUnie en SGP oordeelden dat de bij het Ontwerpbesluit gevoegde kaarten voor de rechtszekerheid van lokale en provinciale besturen, maar ook voor individuele burgers van belang zijn en dat deze kaarten zo actueel mogelijk dienen te zijn in verband met de transparantie. De leden van de fracties van ChristenUnie en SGP vroegen om een bevestiging hiervan. Zij wezen op bijv. kaart 4B de Gebiedsreservering voor de lange termijn langs de grote rivieren. Daarop wordt bij de IJsseldelta een groot gebied gereserveerd. Zij vroegen zich af of de recente beslissingen inzake een z.g. blauwe bypass al helderheid hebben gegeven over een beperktere benodigde gebiedsreservering en of ik bereid zou zijn het kaartenmateriaal nogmaals te toetsen op de actuele stand van zaken inzake de aangemerkte gebieden op de diverse kaarten.

De controle op actualiteit van het bij het voorgenomen besluit behorende kaartmateriaal is een continu proces. Voortdurend worden de betreffende kaarten voorgelegd aan de beleidsverantwoordelijke (interdepartementale) collega's. Voor gemeenten, bedrijven, burgers en andere gebruikers is dit van groot belang zodat helder is «waar welke regels van toepassing zijn». Ik onderschrijf het belang van transparant handelen ten eerste waar het de kaarten bij het voorgenomen besluit betreft. Het besluit zal na vaststelling digitaal beschikbaar gesteld worden, conform de hiervoor ontwikkelde en in het Bro verankerde RO Standaarden 2008. Hierop voortuitlopend streef ik ernaar om rond eind 2009, ruim voor de inwerkingtreding van het besluit, het ontwerpbesluit al te hebben gedigitaliseerd. Dat stelt de andere overheden, belanghebbende partijen en burgers tijdig in de gelegenheid kennis te nemen van de digitale begrenzingen van gebieden of locaties die in het ontwerpbesluit worden onderscheiden. In vergelijking met het bestaande minder gedetailleerde kaartmateriaal op papier in de oude pkb's is dit een sterke verbetering.

Ten aanzien van het specifieke voorbeeld over de gebiedsreservering voor de lange termijn langs de grote rivieren het volgende. Het is nog te vroeg om de reservering bij Kampen te beperken of te schrappen, omdat besluitvorming over de hoogwatergeul nog niet is afgerond. Voor de IJsseldelta bij Kampen heeft het kabinet uitgesproken dat het mee wil werken aan de hoogwatergeul en financieel bij wil dragen. Naar verwachting zal in 2010 het ruimtelijk plan worden afgerond en zal vervolgens een definitieve investeringsbeslissing worden genomen. Op grond van artikel 4.15 en artikel 10.7, derde en zesde lid, van het ontwerpbesluit is het overigens mogelijk om per ministeriële regeling de reserveringen voor de lange termijn te verkleinen of in te trekken. Dit betekent voor Kampen dat na afronding van de besluitvorming de reservering kan worden aangepast.

4.3 Gebruikte begrippen

4.3.1. De leden van de fracties van ChristenUnie en SGP vonden de begrippen in het ontwerpbesluit niet altijd helder. Zij meldden dat artikel 7.2 spreekt over landschappelijke en cultuurhistorische kwaliteiten van de Waddenzee, terwijl het eerder lijkt te gaan over het Waddengebied. Zij vonden dat ook in andere artikelen van hoofdstuk 7 regelmatig wordt gesproken over de Waddenzee en over gronden in de nabijheid van of direct grenzend aan de Waddenzee, zonder dat het begrip Waddengebied wordt gebruikt. De leden van de fracties van ChristenUnie en SGP vinden het nodig, dat voor het uitermate kwetsbare en waardevolle gebied van de Waddenzee en het Waddengebied volstrekte helderheid wordt geschapen in het Besluit. In het algemeen stelden de leden van de fracties van ChristenUnie en SGP mij de vraag of ik nogmaals nauwkeurig wilde

nagaan, of de gehanteerde begrippen in het ontwerpbesluit inderdaad op de juiste wijze worden gebruikt.

Ik erken dat bij lezing van hoofdstuk 7 mogelijk verwarring kan gaan ontstaan over het onderscheid tussen «het Waddengebied» en «gronden in de nabijheid van of direct grenzend aan de Waddenzee». Ik zie thans of door middel van een aanpassing van de toelichting op het voorgenomen besluit die mogelijke verwarring kan worden weggenomen.