

Vergaderjaar 2005–2006

28 916

Nieuwe regels omtrent de ruimtelijke ordening (Wet ruimtelijke ordening)

Nr. 40

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTE- LIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 februari 2006

Op dinsdag 14 februari 2006 vond de tweede termijn van de plenaire behandeling van het wetsvoorstel Wet ruimtelijke ordening (Wro; 28 916) plaats. Ik kijk met tevredenheid terug op de constructieve inbreng van de fracties om te komen tot een evenwichtige en op de toekomst gerichte wetgeving voor het ruimtelijke domein.

Tijdens de behandeling heb ik toegezegd nog voor de stemmingen schriftelijk te reageren op amendement nr. 25 (thans nr. 37 alsmede nr. 38). Tevens deelde ik u mede u schriftelijk te informeren over zienswijze van het kabinet ten aanzien van de twee moties, met de nrs. 29 en 30. Met deze brief voldoe ik aan deze toezegging.

Na de behandeling zijn nog drie gewijzigde amendementen ontvangen. Het betreft het gewijzigd amendement nr. 32 van de heer Duyvendak ter vervanging van nr. 22, het gewijzigd amendement nr. 33 van de leden Duyvendak, Van Bochove en Verdaas, ter vervanging van nr. 21, en het amendement van de leden Veenendaal en Lenards, nr. 36, ter vervanging van nr. 27. Ook op die drie gewijzigde amendementen ga ik in deze brief nader in.

1. De positie van de Tweede en Eerste Kamer bij de totstandkoming van structuurvisies

Tijdens de behandeling van afgelopen dinsdag kondigden de indieners van amendement 25 aan dit amendement te splitsen en te vervangen door twee nieuwe amendementen. Deze hebben uiteindelijk de nrs. 37 en 38 gekregen.

Het *amendement nr. 37* strekt ertoe in de wet bepalingen op te nemen terzake van de *goedkeuringsbevoegdheid* van de Tweede en Eerste Kamer der Staten-Generaal na vaststelling van een structuurvisie op rijksniveau.

Het *amendement nr. 38* strekt ertoe de positie van de Tweede Kamer bij de *aanvang van het proces* van de totstandkoming van structuurvisies te

versterken door een regeling waarbij de Minister van VROM of een andere Minister niet overgaat tot het vaststellen van een structuurvisie dan nadat de Tweede Kamer een beschrijving van de inrichting van de voorgenomen structuurvisie heeft ontvangen en daarover een debat heeft kunnen plaatsvinden. De Minister moet, indien de behandeling heeft plaatsgevonden, de Kamer informeren over de gevolgtrekkingen die hij daaraan verbindt.

Gelet op de samenhang van deze twee nieuwe amendementen zie ik die ook in hun gezamenlijke verband.

Ten aanzien van **amendement 38** (voorheen het eerste deel van amendement nr. 25 en nadien amendement nr. 35) merk ik het volgende op.

In mijn brief van 13 februari 2006 (28 916, nr. 31) zette ik reeds mijn standpunt uiteen over in de wet op te nemen procedurebepalingen alvorens de Minister van VROM of een andere minister een structuurvisie kan uitwerken en vaststellen. Ik schreef dat dit nieuwe element in mijn ogen een onnodige vertraging in de besluitvorming zou kunnen bewerkstelligen. Zoals ik in mijn eerdere brief en tijdens de behandeling in de tweede termijn heb gesteld, vindt het kabinet het van belang om de Tweede Kamer in een zo vroeg mogelijk stadium te betrekken bij de besluitvorming over structuurvisies. Ik ga er daarbij vanuit dat betrokkenheid van de Tweede Kamer voorafgaand aan de opstelling van de structuurvisie de totstandkoming ervan niet belemmert.

Dit overwegende laat ik het oordeel over het amendement nr. 38 aan uw Kamer.

Over het **amendement nr. 37** (voorheen het tweede deel van amendement nr. 25 en nadien amendement nr. 34) merk ik het volgende op.

In mijn hierboven genoemde brief van 13 februari ben ik ook uitvoerig ingegaan op de bezwaren die verbonden zijn aan het wettelijke goedkeuringsrecht van beide Kamers der Staten-Generaal ten aanzien van structuurvisies. De argumenten tegen dit amendement heb ik tijdens de behandeling in de tweede termijn uitvoerig nader toegelicht. De inbreng van de fracties tijdens de tweede termijn bood mij geen nadere aanknopingspunten om mijn eerdere visie bij te stellen. Ik blijf daarom bij mijn standpunt dat ik amendement nr. 37 strijdig acht met de kernpunten van het wetsvoorstel.

Daarom moet ik amendement nr. 37 ernstig ontraden.

2. De amendementen met de nrs. 32, 33 en 36

Ten aanzien van het **amendement nr. 32 (amvb's)**, ter vervanging van nr. 22, merk ik het volgende op.

Ik stel vast dat enkele kleinere elementen uit het oorspronkelijke amendement, waartegen ik mijn bedenkingen uitte, zijn veranderd en verbeterd. Deze veranderingen nemen overigens mijn sterke inhoudelijke bezwaren tegen een zodanig zware procedure bij totstandkoming van algemene maatregelen van bestuur niet weg. Die heb ik in mijn tweede termijn uitvoerig toegelicht.

Daarom moet ik amendement nr. 32 ernstig ontraden.

Ten aanzien van het **amendement nr. 33 (beroep tegen aanwijzing)**, ter vervanging van nr. 21, merk ik het volgende op. Tijdens mijn inbreng in de tweede termijn heb ik de heer Duyvendak als indiener van het oorspronkelijke amendement een suggestie aangereikt hoe het amendement zou kunnen worden gewijzigd teneinde de bezwaren die ik in mijn brief had verwoord, weg te nemen. Ik constateer dat het vervangende amendement overeenkomt met mijn handreiking betreffende het toespitsen op een concrete locatie.

Dat zo zijnde laat ik het oordeel over amendement nr. 33 over aan uw Kamer.

Ten aanzien van het **amendement nr. 36 (permanente bewoning recreatiewoningen)**, ter vervanging van nr. 27, merk ik het volgende op. Ik stel vast dat het oorspronkelijke amendement, waartegen ik mijn sterke bedenkingen uitte, aanmerkelijk is veranderd. De aangebrachte veranderingen strekken niet alleen tot het wegnemen van technische fouten van het oorspronkelijke amendement. Met het thans voorliggende amendement worden de criteria, op basis waarvan burgemeester en wethouders een ontheffing *moeten* verlenen, verder verruimd dan hetgeen in het beleidskader is vastgelegd. Bovendien brengt het amendement met zich mee dat het zorgvuldige handhavingsbeleid van veel gemeenten van de afgelopen jaren wordt gebruskeerd. De aanpassingen nemen mijn eerder vermelde sterke inhoudelijke bezwaren niet weg, zij vergroten deze zelfs. Dit omdat de motie zich nu richt op alle gemeenten en bewoners, ook wanneer die niet permanent in de recreatiewoning wonen. Zoals in het Algemeen Overleg inzake recreatiewoningen is afgesproken, ontvangt u binnenkort de door mij toegezegde brief over de juridische mogelijkheden voor het aanvragen van een gedoogbeschikking.
Daarom moet ik amendement nr. 36 ernstig ontraden.

3. De motie nr. 29 (Wgr+)

Inzake de motie Lenards c.s. die betrekking heeft op de bevoegdheden voor intergemeentelijke openbare lichamen, zoals de Wgr-plusregio's, bericht ik u mede namens mijn collega van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het volgende.

In mijn beschouwing, gegeven tijdens de tweede termijn van de behandeling van het wetsvoorstel, sprak ik mijn verbazing uit over de inhoud van de motie. Bij de behandeling van het wetsvoorstel Wijzigingswet WGR-plus onderschreef een brede meerderheid van uw Kamer de noodzaak van voortzetting van niet-vrijblijvende samenwerking in de betreffende stedelijke regio's. Dat wetsvoorstel is eind 2005 aangenomen door de Eerste Kamer en per 1 januari van dit jaar in werking getreden. Toen werd ook door uw Kamer vastgesteld dat de meerwaarde van samenwerking met een verplichtend karakter op de genoemde beleidsterreinen zich in de zeven kaderwetgebieden in de afgelopen jaren heeft bewezen. Met steun vanuit de Kamer werd toen eveneens gesteld dat het in lijn met eerder gewekte verwachtingen belangrijk is om voor de thans bestaande zeven Wgr-plusregio's (de voormalige kaderwetgebieden) een probleemloze overgang naar een nieuwe wettelijke regeling mogelijk te maken. Daarbij verwees het kabinet naar de beleidsnotitie Wgr-plus van 20 december 2002 (Kamerstukken II 2002/03, 28 756, nr.1) en de op basis daarvan verrichte consultatieronde met de zeven kaderwetgebieden en de betrokken provincies, alsmede met het IPO en de VNG. Daarbij is door alle betrokkenen de noodzaak van voortzetting van de verplichtende intergemeentelijke samenwerking rond de grote steden met het oog op de grootstedelijke bestuursproblematiek onderkend en onderbouwd. Alle betrokken provincies en kaderwetgebieden, met uitzondering van de provincie Utrecht, hebben in woord en geschrift aangedrongen op voortzetting van de samenwerking in Wgr-plusverband. De Wijzigingswet WGR-plus vormde de uitwerking van die beleidsnotitie. Deze beleidsnotitie werd tijdens het algemeen overleg van 29 oktober 2003 door de aanwezige fracties van CDA, PvdA en VVD expliciet ondersteund (zie het verslag: Kamerstukken II 2003/04, 28 756, nr. 3). De betrokken woordvoerders hebben daarbij gewezen op de gebleken meerwaarde van een meer verplichtende samenwerking rond de stedelijke gebieden en de Wgr-plus gekwalificeerd als een mijlpaal in de lange

geschiedenis van het zoeken naar een goede bestuursvorm rond de steden. Zij stemden toen in met de nieuwe wettelijke mogelijkheid voor de kaderwetgebieden om verder te werken aan wat zij in de afgelopen jaren hebben opgebouwd. Alle woordvoerders uitten hun tevredenheid over het perspectief van afronding van een (te) lang bestuurlijk proces door de voorgestelde wetgeving. Het kabinet vond het toen en vindt het ook nu van essentieel belang dat de Wgr-plusregio's op ondubbelzinnige wijze duidelijkheid krijgen, zodat zij met voldoende perspectief verder kunnen gaan.

De heer Lenards lichtte in zijn bijdrage aan het debat in tweede termijn de motie toe dat de fractie van de VVD zich verzet tegen de mogelijkheid van Wgr-plusregio's om structuurvisies en bestemmingsplannen vast te stellen. Volgens hem behoren deze bevoegdheden toe aan de gemeenten en niet op het niveau van het regionale bestuur omdat voor een dergelijk overlegorgaan de democratische controle ontbreekt. De heer Van Bochove verduidelijkte nader dat de indieners niet willen dat hoofdstuk 5 WRO, zoals voorzien, zo wordt ingevuld dat er een vierde bestuurslaag komt.

In de stukken, gewisseld tijdens de behandeling van het wetsvoorstel Wijzigingswet WGR-plus, heeft het kabinet ook uitvoerig beargumenteerd dat een vierde bestuurslaag ook niet door het kabinet wordt voorgestaan of door de Wijzigingswet WGR-plus wordt geëffectueerd. De Wgr-plus is een vorm van verlengd lokaal bestuur dat daarmee via de aangewezen leden van de desbetreffende gemeenteraden democratisch wordt gelegitimeerd.

De taken en bevoegdheden van de Wgr-plusregio's beperken zich tot het fysiekruimtelijke overheidsdomein, waarmee slechts een beperkt deel van het totale gemeentelijke taken- en bevoegdhedenpakket is gemoeid. De Wgr-plusregio's hebben daarnaast taken en bevoegdheden die afgeleid zijn van provinciale bevoegdheden. Voor dat fysiekruimtelijk domein is een gezamenlijke aanpak nodig van de betrokken gemeenten op het schaalniveau van de plusregio. De gemeenten die nu tot de wettelijke Wgr-plus gebieden behoren, zien in de plusregio een daadwerkelijke meerwaarde.

De Wgr is, zoals alle fracties beamen, een structurele wettelijke voorziening voor de samenwerking van overheden voor de behartiging van belangen die de grenzen van de individuele gemeente binnen de stadsregio overschrijden. Daarbij gaat het met name over de grote bouwopgaven, het regionale huisvestingsbeleid, de afstemming van besluitvorming over de ruimtelijke aspecten van binnenregionale bedrijvigheid (winkelcentra, bedrijfsterreinen, specifieke grootschalige voorzieningen) en de gezamenlijke aanpak van de vervoersvraagstukken. Het plus-element dat het wetsvoorstel aan de bestaande Wgr toevoegt, creëert de noodzakelijke stabiliteit en continuïteit in de samenwerking tussen gemeenten rond de grote steden.

Met de inwerkingtreding van de Wijzigingswet WGR-plus op 1 januari van dit jaar is er een probleemloze overgang gerealiseerd van de huidige WRO-bevoegdheden van deze regio's. De bevoegdheden die de besturen van de kaderwetgebieden hadden en die zijn geregeld in hoofdstuk IVa van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, zijn op de genoemde datum overgegaan naar de besturen van de Wgr-plusregio's. Op dit moment heeft elke bestaande Wgr-plusregio de wettelijke bevoegdheid (en de verplichting!) om regionale structuurplannen te maken. Volgens de huidige WRO moeten deze ook concrete beleidsbeslissingen bevatten, die de in de regio samenwerkende gemeenten in acht moeten nemen. Daarop zien de provincies mede toe bij de goedkeuring van bestemmingsplannen. Tot het moment waarop de motie werd ingediend bestond er geen enkel misverstand over de vraag of bestuursorganen van de Wgr-plusregio's op

basis van de nieuwe Wro een evenwichtig en toereikend pakket van bevoegdheden op het belangrijke taakveld van de ruimtelijke ordening zouden behouden. Die werd door iedereen volmondig met ja beantwoord. Naar het oordeel van het kabinet kan het dan ook niet de vraag zijn of de bestuursorganen van de Wgr-plusgebieden bevoegdheden zullen krijgen om hun verantwoordelijkheid waar te maken, maar veeleer hóe we een evenwichtige vertaling kunnen maken van de huidige WRO-bevoegdheden naar de nieuwe.

De heer Van Bochove gaf in de mondelinge toelichting op de motie aan dat deze in de lijn ligt van de motie van de leden Spies en Van Beek¹. In het dictum van die motie wordt de regering verzocht bij de nieuwe Wro recht te doen aan de positie van de plusregio's als vormen van verlengd lokaal bestuur en te voorzien in een vorm van doorwerking van provinciale plannen naar plannen op regionaal niveau. Het kabinet zou de motie Lenards c.s daarom willen zien als een herbevestiging van de motie Spies-Verbeek en zal bij de Invoeringswet met daarbij passende voorstellen komen over de invulling van het gereserveerde hoofdstuk 5 van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening. Daarbij zal rekening worden gehouden met de begrenzings, zoals in de genoemde moties opgenomen, en die door de beide Kamers zijn verwoord tijdens de behandeling van het wetsvoorstel Wijzigingswet Wgr-plus.

Zoals u weet zal de Minister van BZK nog dit jaar namens het kabinet zijn visie op het middenbestuur presenteren. Daar zal ook de positie van de Wgr-plusregio's onderdeel van zijn. Het is – zoals ook door uw Kamer in het debat over de wijzigingswet Wgr-plus meermalen aangegeven – geen goede zaak wanneer nu op deze bestuurlijke discussie wordt vooruitgelopen.

Alles overziend stel ik in overeenstemming met de Minister van BZK daarom voor de stemming over de motie aan te houden tot het moment dat het wetsvoorstel voor de Invoeringswet Wro u heeft bereikt.

4. De motie nr. 30 (integratie van wetgeving)

De leden Verdaas en Van Bochove dienden tijdens de tweede termijn van de plenaire behandeling van het wetsvoorstel Wet ruimtelijke ordening de motie nr. 30 in. In deze motie wordt de regering verzocht te inventariseren welke sectorale wetgeving, zoals bijvoorbeeld de Tracéwet, mogelijkwerwijs voor integratie met de Wro in aanmerking komt, een analyse te maken van de voor- en nadelen van integratie van in ieder geval de Tracéwet en mogelijk andere wetgeving in de Wro en daarbij met een stappenplan aan te geven op welke wijze die integratie gestalte zou kunnen krijgen.

Het kabinet is bekend met het pleidooi van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten om de Wet ruimtelijke ordening in te zetten als wettelijk kader voor infrastructuurprojecten en om de Tracéwet in de Wro te integreren. In zijn brief van 23 mei 2005² geeft het kabinet aan de aanbeveling van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (TCI) om in de voorbereidende fase van de besluitvorming over grote projecten een structuurvisie op te stellen, te hebben overgenomen. De structuurvisie zal haar grondslag vinden in de nieuwe Wro.

Met betrekking tot de besluitvorming over grote projecten heeft het kabinet in deze brief gesteld uit te willen gaan van het zogenaamde estafette-model:

- in de voorbereidende fase wordt een structuurvisie opgesteld conform de nieuwe Wro. De structuurvisie is kaderstellend voor de uitwerkings- en uitvoeringsfase. Nadat het parlement zich over de structuurvisie heeft uitgesproken en de structuurvisie is vastgesteld, gaat het desbetreffende project naar de uitwerkingfase;
- in de uitwerkingsfase is de wettelijke besluitvormingsprocedure van

¹ Kamerstukken II, 2004–2005, 27 008 en 29 532, nr. 9.

² Kamerstukken II 2004–2005, 29 283, nr. 23.

toepassing die voor het desbetreffende grote project geldt. Het stukje wordt dus als het ware doorgegeven. Voor verkeers- en vervoersinfrastructuur is dat aan de Tracéwet. De Tracéwet biedt even goede mogelijkheden als de Wro voor een integrale afweging van alle belangen in de uitwerkingsfase, kent ook een coördinatieregeling en biedt eveneens een basis voor doorwerking van rijksbesluitvorming. De Minister van VROM is bovendien medebevoegd gezag in het kader van de Tracéwet bij grote infrastructurele projecten. Met het «estafettemodel» wordt dus hetzelfde bereikt als in het voorstel van de TCI.

Voor wat betreft integratie van wetgeving wijs ik voorts op het in voorbereiding zijnde wetsvoorstel Algemene bepalingen omgevingsrecht waarin veel vergunningsstelsels zullen worden geïntegreerd. Een stelsel van heldere, goed leesbare en consistente wetgeving kan ook worden bereikt door wetten op dezelfde manier op te bouwen en in te delen. In dit kader wijs ik bijvoorbeeld op de Waterwet die in voorbereiding is.

Het kabinet blijft bij het estafettemodel en ziet geen meerwaarde in het onderzoek.

Ik acht de motie daarom overbodig.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
S. M. Dekker