

Vergaderjaar 2011–2012

32 821

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

Nr. 8

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET NADER VERSLAG

Ontvangen 6 maart 2012

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het nader verslag van de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu over haar bevindingen inzake bovengemeld wetsvoorstel. Hieronder ga ik in op de daarin opgenomen vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van de CDA en de SP. Daarbij wordt de indeling van het nader verslag als uitgangspunt genomen.

Tegelijk met deze nota naar aanleiding van het nader verslag breng ik een nota van wijziging uit. Deze nota van wijziging brengt een tweetal wijzigingen aan ten aanzien van de ontheffing. In de eerste plaats wordt de formulering van de gevallen waarin een ontheffing kan worden toegepast, aangescherpt tot situaties waarbij sprake is van bijzondere omstandigheden. Deze wijziging vindt haar aanleiding in de opmerkingen die in dit verband door de leden van de SP-fractie zijn gemaakt, in samenhang met het voorstel van de VNG in datzelfde verband. De tweede wijziging betreft een wijziging van het overgangsrecht voor reeds verleende ontheffingen. Voor een toelichting op deze wijzigingen verwijs ik naar de toelichting bij de nota van wijziging.

Provinciaal medebewind

De leden van de CDA-fractie missen een inhoudelijke argumentatie waaruit blijkt dat de wijze waarop provinciaal medebewind wordt vormgegeven in overeenstemming is met de sturingsfilosofie van de Wet ruimtelijke ordening (Wro). Ook de leden van de SP-fractie vragen te reageren op het overwegende bezwaar van de Raad van State dat provinciaal medebewind niet zou passen bij de Wro die uit zou gaan van gescheiden verantwoordelijkheden.

Volgens de Raad van State behelst het principe dat elk bestuursorgaan verantwoordelijk is voor het eigen beleid, dat die verantwoordelijkheid in principe exclusief bij een van de bestuurslagen ligt. De regering onderschrijft het uitgangspunt dat binnen de ruimtelijke ordening iedere bestuurslaag verantwoordelijk is voor het eigen ruimtelijk beleid en in

beginsel zijn eigen regels stelt. Naar de mening van de regering bestaat daarbinnen echter ook ruimte voor medebewind en heeft de behartiging van belangen niet per definitie een exclusief karakter.

In het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) en de ontwerpwijziging voor aanvulling van het Barro is er voor gekozen om de regels waarvoor provinciaal medebewind wordt ingeroepen, tot twee beleidsvelden te beperken: de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en de erfgoederen van uitzonderlijke universele waarde (UNESCO wereld-erfgoed). Voor deze beide beleidsvelden geldt dat zowel het Rijk als de provincies een verantwoordelijkheid dragen. Voor het Rijk vloeit deze verantwoordelijkheid voort uit de internationale afspraken die het Rijk heeft gemaakt ten aanzien van het behoud van biodiversiteit en het behoud van internationaal unieke en waardevolle gebieden. Voor de provincies volgt die verantwoordelijkheid uit de centrale positie die de provincies binnen de ruimtelijke ordening op bovenregionaal niveau hebben. Gelet op de rol van de provincie als regisseur bij bovenlokale ruimtelijke belangen, vindt de regering het gewenst dat de begrenzing van de gebieden en objecten, alsmede de uitwerking van de nationale kaders, door provincies geschiedt. Het Rijk beschikt daartoe zelf niet over de kennis en het vereiste schaalniveau. Een rechtstreekse ruimtelijke borging van deze belangen door het Rijk is derhalve niet mogelijk. De regering is daarbij van oordeel dat de voorgestane oplossing, waarbij het Rijk de kaders stelt en de verdere ruimtelijke invulling daarvan aan de provincies opdraagt, niet in strijd is met de oorspronkelijk aan de Wro ten grondslag liggende sturingsfilosofie. De regering acht een constructie in provinciaal medebewind passend om recht te doen aan de onderscheiden verantwoordelijkheden van het Rijk en de provincies, terwijl gelijktijdig de samenhang tussen regelgeving van verschillende niveaus wordt gewaarborgd.

Anders dan onder de voormalige Wet op de Ruimtelijke Ordening geldt binnen de huidige Wro dat de borging van nationale en provinciale ruimtelijke belangen plaatsvindt door het stellen van algemeen verbindende regels vooraf, in plaats van door sturing achteraf volgens de voormalige toetsingsplanologie. Onder de huidige Wro beschikken alle overheidslagen bovendien over gelijke instrumenten om het ruimtelijke beleid te realiseren. Ongewijzigd is het uitgangspunt in de ruimtelijke ordening dat alle overheidslagen in principe regelgeving kunnen hebben voor het gehele grondgebied waar ze zeggenschap over hebben. In de praktijk blijkt dit ook. Provincies en – in ieder geval – gemeenten beperken zich bijvoorbeeld voor de gebieden waar het Rijk kaders voor geeft doorgaans niet uitsluitend tot de kaders die het Rijk stelt. Naast de invulling van deze rijkskaders, die rekening houden met het gebiedseigen schaal- en detailleringsniveau, worden door provincies en gemeenten ook vanuit andere, vaak autonome, beleidsterreinen aanvullende normen gesteld. Normen, bijvoorbeeld, gerelateerd aan welstand en leefbaarheid. In feite is binnen het systeem van de ruimtelijke ordening derhalve sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid van het Rijk, de provincies en gemeenten voor normering tot op gebiedsniveau. Daarbij geldt steeds dat ieder bestuursniveau datgene doet wat voor dat niveau het meest geëigend is. Met de onderhavige wetswijziging van de Wro wordt deze reguliere wijze van ruimtelijke ordening nadrukkelijk in de Wro geborgd door medebewind door provincies mogelijk te maken daar waar dit essentieel is voor een goede borging van nationale belangen.

De regering constateert tevens dat binnen de Wro reeds een figuur aanwezig is die voorziet in de situatie dat het Rijk zich een nationaal belang aantrekt, maar de uitwerking en afweging van de gemeentelijke en provinciale ruimtelijke belangen overlaat aan de provincie. Dit betreft de

figuur van de «getrapte aanwijzing» in artikel 4.4 van de Wro. Daarbij kan het Rijk aan provinciale staten de aanwijzing geven om binnen een bepaalde termijn bij een verordening regels te stellen. Daarnaast is er de aanwijzing van het Rijk aan gedeputeerde staten om aan een gemeenteraad de aanwijzing te geven om binnen een bepaalde termijn een bestemmingsplan vast te stellen. Volgens de memorie van toelichting bij de Wro kan de getrapte aanwijzing aan de orde zijn wanneer het Rijk ten aanzien van onderdelen van het beleid een per provincie gedifferentieerde uitwerking nodig acht. Daarnaast kan de getrapte aanwijzing nuttig zijn in gevallen waarin een bepaalde voorziening in het algemeen belang moet worden gerealiseerd, doch aan de provincie een zekere ruimte kan worden geboden om te kiezen voor de plaats waar die voorziening het beste kan worden gelokaliseerd. Dit biedt het Rijk en de provincies de mogelijkheid om de inhoudelijke beleidsdoelstellingen en de te onderscheiden bevoegdheden en verantwoordelijkheden op een evenwichtige wijze vorm te geven.¹ Het bovenstaande illustreert dat de regering reeds bij de totstandkoming van de Wro heeft onderkend dat er in bepaalde situaties geen sprake is van een exclusief nationaal of provinciaal belang, doch dat er een wens kan zijn tot een gedifferentieerde uitwerking op decentraal niveau of dat sprake kan zijn van een samenloop van belangen. In die situatie acht de regering het aangewezen om de figuur van provinciaal medebewind te gebruiken. Daarmee neemt het Rijk op nationaal niveau een sturingsverantwoordelijkheid, waarbij de verdere ruimtelijke invulling op provinciaal niveau geschiedt, in samenhang met de uitvoering van het eigen ruimtelijk beleid.

Naar de mening van de regering past provinciaal medebewind derhalve binnen de sturingsfilosofie van de Wro. Ook omdat deze wetswijziging niet de voormalige toetsingsplanologie herintroduceert. Er blijft sprake van borging vooraf, ook al komt die borging getrapd tot stand. Provincies en gemeenten weten daarmee vooraf met welke belangen van een «hogere» overheid zij rekening moeten houden.

De leden van de SP-fractie wijzen op het advies van de Raad van State daar waar zij aangeven bezwaar tegen provinciaal medebewind te hebben vanuit de gedachte dat deze regels niet aan de eis van concreetheid zouden kunnen voldoen. De regels zouden daarom geen juridisch bindende werking hebben.

De regering is van mening dat het vereiste van concreetheid niet per definitie onverenigbaar is met het stellen van regels waarbij provinciaal medebewind wordt gevorderd, mits deze regels voldoende duidelijk zijn geformuleerd. Bij het opstellen van regels in het Barro heeft de regering het advies van de Raad van State op het punt van concreetheid op verschillende manieren door laten werken. In het Barro is provinciaal medebewind beperkt tot de nationale belangen waar dit niet op «rechtstreekse» wijze was te borgen. De resterende regels voor provinciaal medebewind zijn vervolgens in voldoende mate aangescherpt, waardoor deze wel juridisch bindend zijn. Met tegelijkertijd minder «concreetheid» – lees ruimte voor provinciale invulling – waar dit gewenst is. De Tweede Kamer heeft hier bij het nota-overleg van 14 november 2011 kennis van genomen en heeft ingestemd met de wijze waarop de regeling voor het UNESCO werelderfgoed en de EHS is ingevuld.

De leden van de SP-fractie vragen niet alleen te reageren op de bezwaren maar, gezien de overwegende bezwaren van de Raad van State ten aanzien van de gedeelde verantwoordelijkheden en de eisen met betrekking tot concreetheid, het wetsvoorstel op deze punten in overleg met de Raad van State te wijzigen.

¹ Kamerstukken II 2002/03, 28 916, nr. 3, p. 52.

De regering ziet onvoldoende redenen om naar aanleiding van de opmerkingen van de leden van de SP-fractie het wetsvoorstel te wijzigen. Het advies van de Raad van State ten aanzien van de onderhavige wetswijziging van de Wro is voor de regering helder, zodat de regering het niet nodig acht om daarover verder met de Raad van State in overleg te treden. Om de redenen die hierboven reeds zijn toegelicht, acht de regering opname van de mogelijkheid tot provinciaal medebewind in de Wro noodzakelijk om inhoud te geven aan rijksbeleid. Daarbij gaat het om het actueel rijksbeleid inzake de bescherming van de (inter)nationale belangen bij het UNESCO werelderfgoed en de EHS. De Kamer heeft tijdens het nota-overleg hiervan kennis genomen en daartegen geen bezwaren uitgesproken. Daarnaast biedt dit wetsvoorstel ruimte voor mogelijke toekomstige (inter)nationale belangen waar de inzet van provincies noodzakelijk is voor het borgen van nationale belangen.

Ontheffingen

De leden van de SP-fractie memoreren dat de Raad van State heeft geadviseerd om terughoudend om te gaan met ontheffingen, maar ook om zo concreet en nauwkeurig mogelijk aan te geven op welke onderdelen van de regeling ontheffing mogelijk is. Tevens verzoekt de SP-fractie, conform de wens van de VNG, om in het artikel dat de ontheffingsmogelijkheid voor provinciale verordeningen regelt de beperking op te nemen dat het hier alleen mag gaan om «omstandigheden die bij het vaststellen van die regels niet zijn voorzien».

De regering merkt in de eerste plaats op dat het advies van de Raad van State in grote lijnen wordt gevolgd. In het Barro – waarin het Rijk bepaalt in welke situaties van de algemene regel ontheffing kan worden verleend – wordt terughoudendheid betracht bij het gebruik van de ontheffing. In plaats van het gebruik van een algemene ontheffing wordt in de regelgeving zelf geconcretiseerd in welke gevallen die regeling niet van toepassing is. Hiermee wordt vooraf duidelijkheid gegeven over de regels die door andere bestuursorganen in acht moeten worden genomen. Om de voor de ruimtelijke ordening benodigde flexibiliteit mogelijk te maken, acht de regering het echter ook noodzakelijk om een selectieve ontheffing mogelijk te maken voor bijzondere situaties die zich incidenteel kunnen voordoen.

De regering ziet in de vragen van de SP-fractie, mede naar aanleiding van het verzoek van de VNG, echter wel aanleiding om een nota van wijziging uit te brengen. De voorgestelde wijziging voegt aan artikel 4.1a, eerste lid, een zinsnede toe die nadrukkelijk tot uitdrukking brengt dat een ontheffing alleen kan worden verleend voor zover de verwezenlijking van het gemeentelijk ruimtelijk beleid wegens bijzondere omstandigheden onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot de met die regels te dienen provinciale belangen. Met deze toevoeging wordt het artikellid beter in overeenstemming gebracht met hetgeen daarmee is beoogd, namelijk om in bijzondere gevallen de mogelijkheid te bieden tot een ontheffing van de algemene regels. Uit de gekozen formulering van het artikel blijkt dat de ontheffing een instrument is dat met terughoudendheid dient te worden toegepast. De regering volgt in deze het advies van de Raad van State. Met de nota van wijziging komt de regering voorts tegemoet aan het verzoek van de VNG.

De nota van wijziging voorziet in eenzelfde clausulering van de ontheffing van de regels in een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 4.3, eerste lid, van de Wro. Tevens heeft de regering bij de nota van wijziging de overgangsregeling voor de reeds door de provincies

afgegeven ontheffingen verbeterd. Voor een toelichting op deze wijzigingen verwijs ik naar de toelichting bij de nota van wijziging.

Bestuurlijke drukte

De leden van de CDA-fractie refereren aan het uitgangspunt in het regeerakkoord dat per terrein ten hoogste twee bestuurslagen betrokken zijn bij hetzelfde onderwerp en vragen de regering hoe zij invulling denkt te geven aan de afwegingen die op dit gebied voor liggen.

De regering beoogt dat bij ruimtelijke besluitvorming niet meer bestuurslagen betrokken zijn dan noodzakelijk en effectief is voor de uitvoering van het ruimtelijk beleid. In aanwijsbare gevallen is sprake van nationale ruimtelijke belangen waarvoor regelgeving op nationaal niveau aangewezen is, maar waar tegelijkertijd een afwegingsruimte aan provincies kan worden geboden om deze regels op gebiedsniveau nader uit te werken. Een exclusieve en volledige invulling van deze nationale belangen door het Rijk zou in deze gevallen onvoldoende recht doen aan de verstevigde positie die provincies in het regeerakkoord binnen het stelsel van de ruimtelijke ordening hebben gekregen. Provincies zijn immers primair de ruimtelijke regisseur waar ruimtevragen op bovenlokaal niveau samenkomen en waar de weging van verschillende belangen plaatsvindt. De situatie waarbij bij de borging van een nationaal belang in regelgeving ruimte is voor decentrale afweging, maar deze beleidsruimte omwille van exclusiviteit toch volledig door het Rijk moet worden ingevuld, doet geen recht aan het streven naar decentralisatie. Het anderzijds volledig loslaten van deze nationale belangen zou geen recht doen aan de beleidsdoelstellingen die de regering in haar Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte heeft neergezet. Een ander dan juridisch instrument inzetten voor het borgen van ruimtelijke belangen kan een derde keuze zijn, maar is een suboptimale oplossing in het geval dat regelgeving het meest effectieve instrument is om een belang te behartigen. De keuze voor twee kaderstellende bestuurslagen bij bepaalde onderwerpen is derhalve weloverwogen. In deze uitzonderingsgevallen zijn drie bestuurslagen betrokken: het Rijk, de provincies en de gemeenten. Hieraan een andere invulling geven binnen de ruimtelijke ordening zou betekenen dat óf de beleidsruimte van provincies ingeperkt wordt waar dat voor de behartiging van een nationaal belang niet nodig of wenselijk is, óf een nationaal belang dat door het kabinet is aangewezen geen juridische borging kan krijgen in gevallen dat regelgeving daaromtrent wel het meest aangewezen instrument is. Echter ook in de gevallen dat het Rijk of de provincie algemene regels stelt, blijft de eindfase van ruimtelijke besluitvorming het gemeentelijk bestemmingsplan. De gemeente blijft dus altijd primair de bestuurslaag die een ruimtelijk plan maakt dat juridisch bindend is voor de burger.

Aanvullende advisering door de Raad van State

De leden van de SP-fractie verzoeken de regering om het voorliggende wetsvoorstel, de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, de voorhang van de ontwerpwijziging Barro en de voorlegging van het Barro integraal en samenhangend voor advies voor te leggen aan de Raad van State. Dit om te komen tot samenhangende wet- en regelgeving en om overtollige wetgeving te voorkomen.

Op 14 november 2011 zijn de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, de voorhang van de ontwerpwijziging voor aanvulling van het Barro en het Barro gezamenlijk behandeld door de Tweede Kamer in het nota-overleg. Ofschoon de regering gezamenlijke behandeling van deze producten

samen met de voorliggende wetswijziging voorstond, heeft de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu daar niet voor gekozen. Ten aanzien van het verzoek van de SP-fractie om de bovengenoemde producten integraal voor advies voor te leggen aan de Raad van State, merkt de regering in de eerste plaats op dat het niet gebruikelijk is om een beleidsnota – de Structuurvisie – voor advies aan de Raad van State voor te leggen. De regering ziet onvoldoende redenen om dit wel te overwegen. Bovendien heeft de Raad van State al een advies gegeven over het Barro, dat met ingang van 30 december 2011 – met uitzondering van de bepalingen waar medebewind en ontheffingen aan de orde zijn – in werking is getreden. De ontwerpwijziging voor aanvulling van het Barro ligt thans voor advies bij de Raad van State voor. De regering heeft er vertrouwen in dat de Raad van State bij zijn advisering voldoende acht slaat op de samenhang tussen de bovengenoemde producten. De reeds uitgebrachte adviezen met betrekking tot het onderhavige wetsvoorstel en het Barro geven daar overigens ook blijk van.

Zoals de leden van de SP-fractie opmerken, is er tussen het onderhavige wetsvoorstel, de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte en het Barro inderdaad een grote samenhang waar het provinciaal medebewind aangaat. In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte maakt de regering de keuze om voor de behartiging van een tweetal ruimtelijke belangen van het Rijk de provincie in medebewind te roepen. Dit geldt voor de EHS en het UNESCO werelderfgoed, in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte respectievelijk het nationaal netwerk van natuur voor het overleven en ontwikkelen van flora- en faunasoorten, en het behoud en versterking van (inter)nationale unieke cultuurhistorische en natuurlijke kwaliteiten genoemd. Aangezien een structuurvisie niet bindend is voor andere overheden heeft de regering deze beleidsuitspraken in het Barro uitgewerkt in concrete regels die algemeen verbindend zijn. De regels voor het UNESCO werelderfgoed staan in het Barro, de regels voor de EHS staan in de ontwerpwijziging voor aanvulling van het Barro. De regels van deze twee onderwerpen richten zich tot de provincies. Zij worden opgedragen om in medebewind regels op te stellen voor gemeenten. Gemeenten dienen deze regels vervolgens in hun ruimtelijke plannen te verankeren. Het onderhavige wetsvoorstel is toekomstbestendig en laat ruimte voor zowel het vorderen in provinciaal medebewind als het stellen van directe regels ter regulering van ruimtelijke belangen van het Rijk.

De leden van de SP-fractie verzoeken tevens om over de grondslag voor provinciaal medebewind in de Wro geen misverstand te laten bestaan en deze wet daarop aan te passen.

Met de voorliggende wetswijziging beoogt de regering om de grondslag voor provinciaal medebewind in artikel 4.3 van de Wro te borgen zodat aan dit verzoek kan worden voldaan.

Overig

De leden van de SP-fractie verzoeken de regering voorts om een antwoord op de in het verslag gestelde vraag om welke redenen bij de voorliggende wetswijziging niet is gekozen voor het tevens in medebewind roepen van gemeenten.

De Wro biedt reeds de mogelijkheid om gemeenten in medebewind te roepen. In het Barro worden gemeenten opgedragen om bepaalde nationale belangen in bestemmingsplannen te borgen. Gemeenten worden daarbij dus verplicht om mee te werken aan de uitvoering van nationaal beleid. In dat geval is dus reeds sprake van medebewind.

De leden van de SP-fractie vragen de regering tenslotte op welke wijze de regering denkt dat provincies in medebewind overgedragen beleids- en normstellingstaken kunnen uitvoeren, zonder de door het Rijk geleverde bijbehorende menskracht en middelen.

Op basis van de Financiële-verhoudingswet is het Rijk te allen tijde verplicht om bij nieuwe regelgeving die leidt tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door provincies of gemeenten, de uitvoeringslasten die daarmee gepaard gaan, in beeld te brengen. In het Barro – waar de provincies ten aanzien van de EHS en het UNESCO werelderfgoed taken in medebewind krijgen toebedeeld – zijn die uitvoeringslasten onderzocht. Er is gebleken dat deze uitvoeringslasten minimaal zijn, omdat de uitvoering van deze taken feitelijk de voortzetting van eerder geformuleerd beleid is.

De minister van Infrastructuur en Milieu,
M. H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus