

Essaybundel over decentralisatie ruimtelijk beleid

Drie essays opgesteld op verzoek van de Raden voor de leefomgeving en infrastructuur
(Raad voor het landelijk gebied, Raad voor Verkeer en Waterstaat, VROM-raad)

ten behoeve van het RLI-briefadvies 'toekomst ruimtelijk beleid'

voorjaar 2011

Mr. A.A.J. de Gier	Kan het tij worden gekeerd?	pag. 3
Drs. Peter Paul Witsen	Programmatisch decentraliseren mede op basis van interviews met mr. G.J. Jansen en mw. drs. P.J.L. Verbugt	13
Dr. Barrie Needham	Centraal en decentraal in het Nederlandse ruimtelijk beleid	33

mr. A.A.J. de Gier¹

Kan het tij worden gekeerd?

In hoeverre is de weg terug naar een gedecentraliseerde ruimtelijke ordening begaanbaar?

*'De spanning tussen centralisatie en decentralisatie in de ruimtelijke ordening kan niet worden opgelost, zij kan hooguit beheersbaar worden gemaakt.'*²

1. Inleiding, vraagstelling en begripsbepaling.

Introductie

De discussie over de gewenste mate van decentralisatie in de ruimtelijke ordening en in het ruimtelijk bestuursrecht³ lijkt oneindig te zijn. Met vaste regelmaat keert zij immers terug in de politiek-bestuurlijke en wetenschappelijke arena's.

Dat heeft ten minste als reden, dat weinig bestuurlijke maatregelen een zo grote invloed op de (eigendoms-)rechten en de belangen van de burger hebben als die in de sfeer van de ruimtelijke ordening. Dientengevolge raakt de ruimtelijke ordening ook altijd aan het laagste⁴ overheidsniveau dat het dichtst bij die burger staat, de gemeente. Men kan bovendien stellen dat de ruimtelijke ordening tot op de dag van vandaag in hoge mate een poldermodel-achtig karakter heeft gehad en zelfs 'avant la lettre', want van dat poldermodel was in de praktijk van de ruimtelijke ordening al sprake lang voordat het begrip werd geïntroduceerd. Omdat immers altijd (ook) de gemeente betrokken is bij besluitvorming in de ruimtelijke ordening, vinden de hogere overheden haar steevast op hun weg wanneer zij hun ruimtelijke besluiten voorbereiden, nemen en uitgevoerd willen hebben. De historie van de ruimtelijke ordening, waarover onder 2. meer, is dan ook sterk bepaald door de gemeentelijke rol en verantwoordelijkheid.

De vraagstelling

De vraagstelling van dit essay ontleen ik deels aan het genoemde proefschrift van Lurks:

*Welke bevoegdheidsverdeling tussen het decentraal en centraal niveau is wenselijk en nodig voor een evenwichtige planologische besluitvorming?*⁵

Ik teken daarbij wel aan, dat ik de vraagstelling in dit essay uiteraard op een selectievere wijze dan Lurks in diens proefschrift behandel en daarbij het accent leg op de bestuurlijk-juridische rolverdeling tussen de hogere overheden (Rijk en provincie) en de lagere (gemeente).

¹ Toon de Gier is hoofddocent staats- en bestuursrecht en werkzaam bij het Centrum voor omgevingsrecht en -beleid, Universiteit Utrecht en rechter (plv.) in de rechtbank Arnhem, sector bestuursrecht.

² Stelling I bij het proefschrift van Marco Lurks (Universiteit Leiden), De spanning tussen centralisatie en decentralisatie in de ruimtelijke ordening, Bouwrecht Monografieën, nr. 19, 's Gravenhage 2001.

³ Waartoe, naast de Wet ruimtelijke ordening, ook de Tracéwet, de Reconstructiewet (intensieve veehouderij) en andere ruimtelijk relevante inrichtingswetgeving gerekend kunnen worden.

⁴ Ik bedien mij liever niet van de – zeker in discussies over decentralisatie – politiek-bestuurlijk correcte term 'mede-overheden', omdat de termen 'hogere' en 'lagere' overheden helderder zijn.

⁵ Lurks, t.a.p., p. 5.

Het begrip decentralisatie

Het begrip decentralisatie is in de eerste plaats een juridisch en wel een staatsrechtelijk begrip. De staatsrechtelijke regeling van het decentralisatie-beginsel is de ruggengraat van de organisatie van het openbaar bestuur. Daarbij komt dat het de Grondwet is, die de inhoud van het begrip decentralisatie nader bepaalt. Artikel 124 van de Grondwet doet dat door daarbij een onderscheid te maken tussen de begrippen 'autonomie' en 'medebewind'.⁶ Wat dat onderscheid inhoudt, of zou moeten inhouden, werd door de regering in haar voorstel tot de Grondwetsherziening van 1983 als volgt verwoord:

“Dat provincies en gemeenten autonomie bezitten houdt in dat zij vrij zijn de behartiging van elk openbaar belang ter hand te nemen zolang die behartiging niet door hogere regelingen aan hun bemoeienis is onttrokken. Het medebewind ziet op de medewerking die van haar kan worden gevraagd aan de uitvoering van regelingen van hoger gezag.”⁷

In de (Wet) ruimtelijke ordening evenals in de ruimtelijk relevante sectorwetgeving als de Tracéwet e.a. is niet sprake van autonomie van lagere overheden, in het bijzonder van de gemeente, maar van medebewind. De Wro eist – bijvoorbeeld - immers in artikel 3.1 lid 1, dat de gemeente voor haar gehele grondgebied een of meer bestemmingsplannen vaststelt, waardoor van een autonome bevoegdheid geen sprake kan zijn. Maar medebewind is óók decentralisatie, zij het dat het dan uiteindelijk aankomt op de mate van vrije beslissruimte die de medewerking vorderende hogere overheid aan de lagere laat. Over de mate waarin artikel 124 van de Grondwet normatief is over de ruimte die de lagere overheid *moet* worden gelaten, lopen de meningen uiteen, maar ik ben overigens van oordeel dat die normatieve betekenis van de Grondwetsbepaling, die de hogere overheid dus tot zelfbeperking zou moeten voeren, betrekkelijk is.⁸ Omdat medebewind echter een 'techniek' van decentralisatie is, dient zij onderdeel van deze bijdrage te zijn.

De opzet van dit essay is verder als volgt. In onderdeel 2 wordt een beknopt overzicht gegeven van de (centraliserende) ontwikkelingen in het ruimtelijk bestuursrecht in het verleden. Onder 3 zal de huidige stand van het recht wat betreft de mate van decentralisatie worden weergegeven en de wijzen waarop daarmee in de bestuurlijke én de rechterlijke praktijk wordt omgegaan. Onderdeel 4 beoogt een gedachtevorming te zijn over de opties die inzake decentralisatie open lijken te staan. In onderdeel 5 wordt een conclusie getrokken.

2. Een korte historie van de (de)centralisatie in de ruimtelijke ordening

Bij geschiedenis horen jaartallen, of men het leuk vindt of niet.

Ik noem er zes: 1901, 1965, 1985, 1994, 2000 en 2008.⁹

1901: ter oplossing van de problemen bij de huisvesting van de bevolking, voornamelijk op het gebied van volksgezondheid (hygiëne) en brandveiligheid, wordt de Woningwet geïntroduceerd, die

⁶ Artikel 124 van de Grondwet luidt:

“1. Voor provincies en gemeenten wordt de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake hun huishouding aan hun besturen overgelaten.

2. Regeling en bestuur kunnen van de besturen van provincies en gemeenten worden gevorderd bij of krachtens de wet”.

⁷ Kamerstukken II 1975-1976, 13 990, nr. 3 (memorie van toelichting), p. 7.

⁸ Zie verder A.A.J. de Gier, De grondwettelijke positie van provincie en gemeente in relatie tot de centralisatietendenzen in het ruimtelijk bestuursrecht in: De Grondwet als voorwerp van aanhoudende zorg (Burkens-afscheidsbundel), Zwolle 1995, p. 483-500.

⁹ Zie voor de geschiedenis van de ruimtelijke ordening ook P.J.J. van Buuren e.a., Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht, p. 9-18, achtste druk, Kluwer 2010.

deze onderwerpen landelijk regelt waar zij voorheen in gemeentelijke bouwverordeningen (enige) regeling vonden. Men kan dus zeggen dat de ruimtelijke ordening met centralisatie is begonnen.

In de Woningwet, en zeker in de elkaar opvolgende wijzigingen van die wet, ziet men al snel het gemeentelijke bestemmingsplan in een embryonale vorm ontstaan. Stratenplannen¹⁰, uitbreidingsplannen en komvoorschriften zijn alle voorlopers van het latere gemeentelijke bestemmingsplan en zij beoogden naast de bouw van woningen gaandeweg steeds meer onderwerpen te regelen die voor de stedenbouw van belang zijn (zoals de stedelijke infrastructuur en de vestiging van bedrijvigheid).

1965: inwerkingtreding van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO), waarin het gemeentelijke bestemmingsplan wordt geïntroduceerd, zoals dat tot op heden in essentie nog bestaat. Vermeldenswaard voor de discussie over decentralisatie is dat met het vaststellen van de WRO bewust afstand werd gedaan van het hiërarchische planningsmodel zoals dat in de oorlogsjaren, en nog geruime tijd daarna, in Nederland had gegolden. In dat bezettingsrecht was immers sprake geweest van een volstreekte hiërarchie tussen de besluiten van centrale en van decentrale overheden, waarmee dus expliciet werd gebroken. Het zwaartepunt in de ruimtelijke ordening kwam (weer) ten principale en volledig bij de gemeente te liggen, die als enige overheid met haar bestemmingsplan de burger kon binden. De bevoegdheden van de hogere overheden lagen uitsluitend in de sfeer van het toezicht (goedkeuring door het provinciaal bestuur, Kroonberoep tegen het goedgekeurde bestemmingsplan). Dit maakte de WRO, in haar oorspronkelijke vorm, tot een van de meest decentrale wetten in het Nederlandse bestuursrecht.

1985: de herziene WRO morrelt aan het voor de gemeente niet-bindende karakter van de hogere plannen: de planologische kernbeslissing (pkb, eerst bij deze wetswijziging geïntroduceerd) en de provinciale streekplannen kunnen zgn. “essentiële beleidsuitspraken” bevatten, waarvan door minister van VROM resp. door gedeputeerde staten niet mag worden afgeweken. Daarmee ontstaat langs indirecte weg een gebondenheid van de gemeente, die immers voor zijn bestemmingsplan de provinciale goedkeuring behoeft.¹¹ Voorts wordt (eerst nu) de ministeriële aanwijzingsbevoegdheid met betrekking tot het bestemmingsplan geïntroduceerd (gedeputeerde staten bezaten die bevoegdheid al sinds 1965).

1994: introductie van het ‘Nimby-wetje’ in de WRO. De minister van VROM en gedeputeerde staten krijgen beide de bevoegdheid om de realisatie van projecten van ‘bovengemeentelijk belang’ tegen de wil van de gemeente af te dwingen, in het uiterste geval door middel van een indeplaatsstreding van de raad en B&W. Een planologisch-juridische grondslag (bijv. in de vorm van een pkb of streekplan) is daarbij niet vereist.

2000: nadat vooral in de jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS), sinds 1994 bij de inwerkingtreding van de Algemene wet bestuursrecht de opvolger van het Kroonberoep, veel onduidelijkheid was ontstaan over de juridisch bindende kracht van pkb en streekplan voor de bestemmingsplan-vaststeller (de gemeenteraad), worden in de WRO de zgn. ‘concrete beleidsbeslissingen’ van pkb en streekplan mogelijk gemaakt. Daarbij bepaalt de wet (art. 2a resp. 4a WRO, oud) dat deze uitspraken in die hogere plannen rechtens bindend zijn voor de gemeente(raad).

2008: de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) treedt in werking. Waar het oorspronkelijke wetsvoorstel (onder oud-minister Pronk ingediend) nog met recht een ‘fundamentele herziening van de

¹⁰ Waarbij het woord “plan” werd gebruikt in de zin van plattegrond.

¹¹ Uitgebreid daarover: A.A.J. de Gier, De juridische betekenis van het streekplan (diss. Universiteit Utrecht), W.E.J. Tjeenk Willink, 1993.

WRO' kon heten, kan men de Wro niet als zodanig betitelen¹². Wel heeft de Wro, in haar uiteindelijke vorm, grote wijzigingen gebracht juist in de verhouding tussen de hogere en de lagere overheden. Het aantal interventie-bevoegdheden (met name tot vaststelling van de amvb (Ruimte) en de provinciale ruimtelijke verordening) van de hogere overheden is fors toegenomen en voorts is de bestemmingsplan-bevoegdheid niet langer het monopolie van de gemeente(raad): Rijk en provincie kunnen hun eigen bestemmingsplannen ('inpassingsplannen') vaststellen. Onder het motto "Centraal wat moet, decentraal wat kan" zijn juist op het vlak van de decentralisatie belangrijke nieuwe keuzen gemaakt.

Het zou echter kortzichtig zijn om, in een ander verband, twee jaartallen niet (opnieuw) te noemen: 1994 en 2000.

In 1994 trad de Tracéwet in werking, die betrekking heeft op de besluitvorming inzake de aanleg of wijziging van *hoofdinfrastructuur* (autowegen, spoorwegen en vaarwegen). De Tracéwet is een voorbeeld van een 'inrichtingswet' die in de trits bestemming-inrichting-beheer het tweede onderwerp regelt. Zij paste aanvankelijk in de traditie van de 'tweesporigheid', waarin de bevoegdheid tot bestemmen een andere is en vaak bij een ander bestuursorgaan ligt dan de bevoegdheid tot het feitelijk inrichten van de ruimte. Besluitvorming daarover diende, volgens de toenmalige gedachten, immers langs twee gescheiden sporen (en vaak door verschillende bestuursorganen) te geschieden. Die tweesporigheid leidde echter steeds vaker tot impasses, omdat het enerzijds het Rijk (de minister van - toen nog - Verkeer en Waterstaat) was die het tracébesluit vaststelde en het anderzijds de gemeente(raad) aanging, wiens medewerking onmisbaar was omdat het tracé, wilde het gerealiseerd kunnen worden, in een bestemmingsplan diende te worden vastgelegd. Nadat aanvankelijk de optie van de 'verplichte bestemmingsplan-aanwijzing' door gedeputeerde staten was beproefd, werd bij de wijziging van de Tracéwet in 2000 een principiële keuze gemaakt: een tracébesluit dat niet in een geldend bestemmingsplan past, geldt *van rechtswege* als een (project)besluit tot afwijken van dat bestemmingsplan¹³. Die keuze was een principiële, omdat daarmee de ruimtelijke afweging een onderdeel van het sectorale tracébesluit is (of geacht wordt te zijn¹⁴) geworden en bovendien in de hand van één bestuursorgaan is gekomen. Dat ene bestuursorgaan was de minister van V&W en de minister van VROM tezamen (en is nu de minister van I&M). Het is duidelijk dat daarmee ook de decentralisatie in het hart wordt geraakt, omdat de (monopolie-)positie van de gemeente wat haar bestemmingsplan-bevoegdheid betreft ernstig wordt verzwakt ten gunste van de centrale overheid.

De wens tot doorbreking van de impasses die het gevolg zijn van de tweesporigheid leidt, als zij gehonoreerd wordt, nagenoeg altijd tot centralisatie omdat de decentrale bestemmingsplan-bevoegdheid daarbij nagenoeg altijd in het geding is (en deze juist als oorzaak van de impasse of vertraging wordt gezien). Doorbreken van de impasse gaat dan noodzakelijkerwijs ten koste van die decentrale bevoegdheid.

Ook omdat het gros van de inrichtingswetgeving tot het ruimtelijk bestuursrecht wordt gerekend, past het en is het ook nodig om de voorgaande historische ontwikkeling bij dit beknopte overzicht te betrekken. Daar komt bij dat, in het kielzog van de wijziging van de Tracéwet in 2000, tal van andere inrichtingswetten het licht hebben gezien, waarin de verhouding van het sectorale inrichtingsbesluit met het bestemmingsplan op een zelfde wijze, dan wel met een variant daarop, is vorm gegeven. Te noemen zijn hier de Wet op de waterkering (vanaf 2010 opgenomen in de Waterwet), de Electrici-

¹² Vergeleken met het oorspronkelijke wetsvoorstel, waarin met name vrijstelling/projectbesluit en preventief toezicht van Rijk en provincie geheel verdwenen waren, is de uiteindelijke WRO toch meer een modellering van de WRO dan een nieuwe wet met een fundamenteel andere strekking.

¹³ Nu: omgevingsvergunning tot afwijken van het bestemmingsplan (als bedoeld in art. 2.1 van de Wabo).

¹⁴ Kritisch daarover: A.A.J. de Gier, Van dubbelspoor naar smalspoor, de herziening van de Tracéwet en de ruimtelijke ordening, Bouwrecht 2000, p.623-629.

teitswet (vestiging van energiecentrales en bijkomende voorzieningen) en de Reconstructiewet intensieve veehouderij (herinrichting van het landelijk gebied i.h.b. met het oog op de problemen die door de overconcentratie van intensieve veehouderij zijn gerezen).

Naar aanleiding van het stijgende aantal verbanden tussen de diverse inrichtingswetten, de Tracéwet voorop, en de Wro is de vraag gerezen of het niet beter zou zijn om die beide wettencomplexen te integreren.¹⁵ Voornamelijk vanwege het feit dat het hier zeer ongelijksoortige wetten betreft, te weten inzake ruimtelijke planvorming enerzijds en inzake zuivere inrichtingsvragen anderzijds, heb ik die vraag in een eerder advies negatief beantwoord. In verwijs hier korthedshalve naar dat advies.¹⁶

Geconcludeerd kan worden dat vooral in de afgelopen twintig jaar door de wetgever beduidende *centraliserende* keuzen zijn gemaakt: zowel in de WRO en Wro zelf als in de sectorale inrichtingswetgeving waar deze een belangrijke relatie met de Wro (het bestemmingsplan) heeft. Eigenlijk kan men niet anders concluderen dan dat, behoudens bij de inwerkingtreding van de WRO in 1965, er binnen het ruimtelijk bestuursrecht sprake is geweest van een doorlopende *centraliserende* ontwikkeling.

3. Waar staan we nu?

Uitgaande van de instrumenten die de huidige Wro en ook de ruimtelijk relevante sectorwetgeving, bieden, is het volgende tableau ontstaan.

Structuurvisies

In de Wro is de principiële keuze gemaakt om een scheiding aan te brengen tussen de juridisch bindende normstelling en de indicatieve beleidsontwikkeling. Een scheiding tussen recht en beleid, zou men (te) algemeen kunnen zeggen. Een strikte scheiding tussen beide is immers niet mogelijk, want nagenoeg iedere beleidsmatige uitspraak van een bestuursorgaan heeft op grond van het motiverings- en het vertrouwensbeginsel in elk geval *enige* bestuursrechtelijke relevantie voor latere besluitvorming, maar een zo nauwkeurig mogelijk onderscheid tussen beide is niettemin nastrevenswaardig. Juist het in juridisch opzicht diffuse karakter van de (in oorsprong) indicatieve plannen van Rijk en provincie (pkb en streekplan) leidde in het recente verleden bij gemeenten en ook bij de burger, en soms ook bij de rechter¹⁷, namelijk tot grote problemen. Dat de wetgever een poging heeft gedaan om deze mist te verdrijven, moet dan ook positief worden gewaardeerd. Tegelijk moet men de consequenties daarvan willen aanvaarden. En die zijn dat de structuurvisies, die in hoofdstuk 2 van de Wro worden genoemd als voertuig bij uitstek van het – juridisch niet bindende – ruimtelijke beleid op alle drie overheidsniveaus, ook niet meer zijn dan beleidsvoornemens (in de zin van etalages van het voorgenomen beleid). Zij binden de andere overheden niet en bij de ‘zelfbinding’ die ervan uit zou gaan voor het bestuursorgaan dat de structuurvisie vaststelt, zijn ook de nodige vraagtekens te plaatsen¹⁸. In dat verband is ook illustratief dat de Wro op geen enkele plaats¹⁹ een

¹⁵ Die vraag werd gesteld in de motie Verdaas/Van Bochove, Kamerstukken II 2005-2006, 28 916, nr. 30.

¹⁶ A.A.J. de Gier, Integratie van het ruimtelijk bestuursrecht, over de mogelijkheden en onmogelijkheden van integrale wetgeving inzake ruimtelijke projecten, Ministerie van VROM 2007.

¹⁷ Ik doel hier op de destijds weinig voorspelbare jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRVs) over de juridische status van onderdelen van pkb en streekplan, die uiteindelijk leidde tot een wijziging van de WRO in 2000. Zie onder 2.

¹⁸ Het wordt natuurlijk anders, wanneer in een structuurvisie – al dan niet bewust – *beleidsregels* in de zin van artikel 1:3 lid 4 Awb worden opgenomen, want deze zijn ingevolge artikel 4:84 Awb wél bindend voor het vaststellende bestuursorgaan. Hoewel de wet (hoofdstuk 2 van de Wro) zich tegen die praktijk niet verzet, leidt zij toch tot de introductie van wezensvreemde elementen in de structuurvisie.

verband legt tussen de uitoefening van bestuursbevoegdheid en (de inhoud van) de structuurvisie. Het laatste is een consequente uitwerking van het uitgangspunt dat de structuurvisie indicatief is en niet normatief.

Men kan zeggen dat de wetgever in dit opzicht inderdaad ‘de weg terug’ heeft ingeslagen, want in 1965 was, bijvoorbeeld, het streekplan eveneens een beleidsdocument zonder juridisch bindende kracht. In die zin is er, vanuit de lagere overheid gezien, veel aan duidelijkheid en ook aan eigen beleidsruimte gewonnen. Het feit dat in sommige structuurvisies het eigen beleid op dwingende en soms luidruchtige toon wordt geëtaleerd doet aan het voorgaande niet af. In het nog steeds bestaande poldermodel binnen de ruimtelijke ordening is het etaleren en propageren van het eigen beleid (“visievorming”) onverminderd van belang en die activiteiten maken bovendien onderdeel uit van een andere werkelijkheid dan de juridische (die ook maar een van de vele is). De strijd bij de rechter kan men er echter niet mee winnen. Ten hoogste vormen de structuurvisies een (begin van een) motiveringsgrondslag voor latere (echte) besluiten. Bij de gedachtevorming over de wenselijkheid en de mogelijkheden tot verdere decentralisatie is de structuurvisie – in juridisch opzicht althans – dan ook een quantité négligeable.

Algemene regels

De andere zijde van de tweedeling ‘beleid en recht’ wordt gevormd door de juridisch bindende regels. Daaronder vallen natuurlijk in de eerste plaats de bestemmingsplannen (en inpassingsplannen) die een ieder, bestuursorganen en burgers, binden. Vanuit de optiek van de decentralisatie-gedachte gaat het echter om de tegenhanger van de indicatieve structuurvisies op hogere bestuurs-niveaus, te weten de zogenaamde algemene regels, opgenomen in hoofdstuk 4 van de Wro. Zij krijgen vorm in de amvb op rijksniveau en in de provinciale (ruimtelijke) verordeningen. In deze beide algemeen verbindende voorschriften kunnen normen worden opgenomen die de gemeenteraad als bestemmingsplan-vaststeller binden.²⁰ In algemene regels kunnen zelfs de *burger* bindende bepalingen worden opgenomen, die gelden tot het nieuwe bestemmingsplan is vastgesteld.²¹ In de Wro wordt de mogelijke inhoud van de algemene regels niet beperkt. Er bestaat dus een ruime beleidsvrijheid voor de Kroon (amvb) en voor provinciale staten (provinciale verordening) om te bepalen in hoeverre zij de gemeenteraad aan juridisch bindende normen over de gewenste inhoud van het bestemmingsplan willen beperken. Wel formuleert de Wro in dit verband de navolgende voorwaarde: algemene regels mogen slechts worden gesteld “indien provinciale (dan wel nationale) belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken”.

In wezen kan men hier van drie voorwaarden spreken, omdat de algemene regels blijkbaar:

1. “noodzakelijk” moeten zijn, 2. en wel “voor een goede ruimtelijke ordening”, 3. waarbij sprake moet zijn van een “provinciaal” of “nationaal belang”.²²

De eerste twee voorwaarden kan men samenvatten onder de eis van een voldoende dringende ruimtelijke relevantie, waaraan overigens ook iedere bestemmingsplan-regeling, bij het leggen van bestemmingen en het daaraan verbinden van gebruiksvoorschriften, moet voldoen en die daarom

¹⁹ Behoudens de verwijzing naar de structuurvisie in 6.13 lid 7 en 6.24 lid 1 Wro (inzake de inhoud van het grondexploitatieplan resp. de grondexploitatie-overeenkomst).

²⁰ Voorts kunnen die bindende normen ook betrekking hebben op de gemeentelijke beheersverordeningen, omgevingsvergunningen tot afwijken van het bestemmingsplan en op de toelichting en onderbouwing van die gemeentelijke besluiten (zie art. 4.1 en 4.3 Wro).

²¹ Het betreft hier de bepalingen op grond van het *derde* lid van de artikelen 4.1 en 4.3 Wro.

²² In de bestuurspraktijk zien we gebeuren dat de figuur van de Structuurvisie gebruikt wordt om duidelijk te maken in welke gevallen sprake is van een bovengemeentelijk belang. Daar is op zich niets tegen, sterker nog: het is zelfs een bruikbare methode om dat belang te duiden en een (begin van een) motivering te geven van het bovengemeentelijke karakter daarvan. In juridische zin is de inhoud van een structuurvisie echter (nog) geen voorwaarde voor het bestaan van een bovengemeentelijk belang of voor het aanwenden van enig interventie-instrument door de hogere overheid.

niet erg selectief is. Het is zeer de vraag of de derde voorwaarde (provinciaal of nationaal belang) dat wél is. De eerste ervaringen in de jurisprudentie van de ABRvS, die overigens ook betrekking heeft op de zogenaamde inpassingsplannen waar het vereiste van provinciaal of nationaal belang eveneens geldt, wijzen uit dat het criterium van het bovengemeentelijke belang niet een duidelijk onderscheidend vermogen heeft. De rechter blijkt zich in zijn beoordeling zeer marginaal op te stellen wanneer een appellant bestrijdt dat in casu van een bovengemeentelijk belang sprake is of kan zijn.²³ De reden van deze terughoudende rechterlijke toetsing lijkt daarin gelegen te zijn, dat het criterium “bovengemeentelijk belang” voor de toetsing in algemene zin niet goed bruikbaar is. Ik kom op het begrip (boven)gemeentelijk belang in het volgende onderdeel nog terug.

De consequentie van het voorgaande is voor nu echter, dat de rechtsfiguur van de algemene regels voor de idee van de decentralisatie- vanuit de gemeente gezien – potentieel zeer bedreigend is. Niet alleen is het een inhoudelijk gezien nauwelijks genormeerd instrument, maar ook is de toepassingspraktijk door Rijk en provincie door de wetgever nauwelijks aan beperkingen gebonden (en lijkt de rechter die beperking niet alsnog te kunnen aanbrengen). Intussen zien steeds meer provinciale ruimtelijke verordeningen het licht, die merendeels de gemeentelijke bestemmingsplan-bevoegdheid krachtig normeren en dus de gemeentelijke beleidsvrijheid beperken. Als dat de prijs is die de gemeente voor de verhoogde duidelijkheid door de scheiding tussen recht en beleid heeft moeten betalen, dan is die prijs erg hoog. In ieder geval wanneer het instrument van de algemene regels door de hogere overheden op onbeheerste wijze zou worden toegepast, zou het kunnen leiden tot een centralisatie in de ruimtelijke ordening die tot op heden zijn weerga niet kent.²⁴

Overige interventie-instrumenten

Over de andere interventie-instrumenten, de proactieve aanwijzing met betrekking tot het bestemmingsplan (art. 4.2, van gedeputeerde staten en art. 4.4 Wro, van de ministers) en de verschillende coördinatiereregelingen inzake vergunningverlening (afdeling 3.6 Wro) ben ik kort. Zij bestonden merendeels al onder de WRO en zijn bovendien meer op incidentele situaties gericht. Het is wel overigens goed om zich te realiseren dat zij *nog steeds* bestaan.

De inpassingsplannen, zijnde de bestemmingsplannen door Rijk en provincie vastgesteld, zijn in wezen niet te beschouwen als instrumenten *ter interventie*. De gedachte daarbij is immers geweest dat er zaken zouden zijn die van een (evident) bovengemeentelijk karakter zijn, waarbij het gewenst is om de bestemmingsplan-bevoegdheid *bij voorbaat* op een hoger bestuursniveau dan het gemeentelijke te situeren. Het provinciaal of nationaal belang zouden dat in casu rechtvaardigen. Dat hiermee wel degelijk aan de decentralisatie-gedachte wordt geraakt is natuurlijk evenzeer evident.

Sectorale besluiten die ingrijpen de in de gemeentelijke ruimtelijke ordening

Zoals onder 2. al werd beschreven, bestaan inmiddels tal van sectorale wetten die de monopoliepositie van het bestemmingsplan, en daarmee die van de gemeente(raad), hebben doorbroken. In al die gevallen wordt het sectorale besluit, of dat nu het ministeriële tracébesluit is of het provinciale reconstructieplan intensieve veehouderij, geacht de ruimtelijke afweging in zich te dragen en is het gelegitimeerd om van rechtswege te gelden als *afwijking* van het bestemmingsplan, voor zover dat plan zich tegen het sectorale besluit verzet. De *projectplannen* voor de aanleg van waterstaatswerken in de Waterwet en de *projectuitvoeringsbesluiten* in de Crisis- en herstelwet zijn de jongste loten aan deze stam. Omdat het in al die gevallen om in maatschappelijk en planologisch opzicht ingrijpende ontwikkelingen gaat, is de inbreuk die daarmee op de gemeentelijke positie als de

²³ Zie bijvoorbeeld ABRvS 21 april 2010, (Provinciaal inpassingsplan Overdiepse polder), AB 2010, 149.

²⁴ Het is overigens zeer de vraag of (artikel 124 lid 2 van) de Grondwet op enige wijze een dam tegen de centraliserende praktijken met de algemene regels zou kunnen opwerpen. Mij lijkt van niet, zie A.A.J. de Gier, Centralisatie in het ruimtelijk bestuursrecht, de Gemeentestem 2000, 7126,2.

primaire ruimtelijke ordenaar wordt gemaakt zwaarwegend. De eerlijkheid gebiedt echter te zeggen dat, zeker waar het ontwikkelingen met een ‘Nimby-karakter’ betreft, het gemeentelijk bestuur er niet in alle gevallen rouwig om zal zijn dat hij de verantwoordelijkheid daarvoor niet hoeft te dragen. Maar dat is geen bestuursrechtelijke observatie.

4. Waar willen we heen?

Uit het voorgaande is duidelijk geworden dat zowel intrinsieke wijzigingen van de Wet (op de ruimtelijke ordening als andere recente wetgeving binnen het ruimtelijk bestuursrecht hebben geleid tot een voortgaande centralisatie. Daarvan is voor een klein deel de provincie de dupe geworden, maar voor het overgrote deel de gemeente. In de bovenstaande beschrijving ben ik ook op zoek gegaan naar eventuele *decentraliserende* tendensen, maar heb deze nauwelijks aangetroffen. Hooguit zou men het expliciet indicatief maken van de figuur van de structuurvisie als een vorm van decentralisatie kunnen betitelen, maar – als gezegd – de prijs die daarvoor, in de vorm van de introductie van de algemene regels, is betaald is erg hoog gebleken.

Wanneer men ernst wil maken met decentralisatie in het ruimtelijk bestuursrecht, zal men dus een tamelijk radicale breuk met het verleden moeten forceren en zal het nodige niet alleen in instrumentele zin, maar ook in organisatorische en mentale zin moeten veranderen.

Een opdracht aan de bijzondere wetgevers²⁵?

Ter uitwerking van het Grondwettelijke beginsel in artikel 124 lid 2, voor zover dat beoogt een norm te stellen aan het ‘vorderen in medebewind’, zou ervoor gekozen kunnen worden dat geëist wordt dat in iedere formele wet met bijbehorende uitvoeringsregeling op rijksniveau (zoals de amvb Ruimte) en in iedere provinciale ruimtelijke verordening gemotiveerd wordt waarom het noodzakelijk is om de gemeente op de voorgestelde wijze in medebewind te roepen.²⁶ Bijvoorbeeld: waarom het nodig is om de gemeenteraden in een algemene regel op de voorgestelde wijze op te dragen een bestemmingsplan vast te stellen of te herzien. Deze gedachte vertoont enige gelijkenis met de slogan “Centraal wat moet, decentraal wat kan”, die momenteel opgeld doet. Van die slogan kan men echter zeggen – en daarom is het ook een slogan – dat zij van zichzelf inhoudsloos is. Zij krijgt pas kracht wanneer zij in concrete gevallen, aan de hand van tevoren gekozen uitgangspunten, wordt toegepast.

Hierbij passen echter twee kanttekeningen. De eerste is dat het, evenals bij artikel 124 lid 2 van de Grondwet, hier om een inspanningsplicht gaat waarvan in de motivering van de desbetreffende regeling waarbij medebewind wordt gevorderd, verantwoording moet worden afgelegd. Een ondoordringbare barricade, waarachter de gemeente de invloed van hogere overheden zal kunnen weren, zal het niet opleveren. De tweede kanttekening betreft het gegeven dat, omdat medebewind per slot van rekening óók decentralisatie betekent of in elk geval kan betekenen, het in veel gevallen aantrekkelijker voor de gemeente is om medewerking te verlenen aan de uitvoering van hoger beleid dan geheel buitenspel te staan.

Ik ben mij ervan bewust dat de hier geopperde gedachte, die een motiveringsplicht voor de hogere wetgever inhoudt, tamelijk gratuit blijft wanneer men haar niet invult met specifieke normen die daaraan een nadere inhoud geven.

²⁵ Onder bijzondere wetgever wordt hier verstaan de hogere overheid die, met gebruikmaking van haar wetgevende bevoegdheid, regels stelt op een bijzonder, of specifiek, deel van het bestuursrecht, zoals het ruimtelijk bestuursrecht.

²⁶ Dit motiveringsvereiste zou, als second best optie, ook in een onderdeel van de ‘Aanwijzingen voor de regelgeving’ kunnen worden ondergebracht. De inhoudelijke motivering zou, als ‘third best’ optie, eventueel ook in een Rijks- of provinciale structuurvisie kunnen worden ondergebracht.

Daarbij valt onder meer te denken aan de volgende aandachtspunten:

- het bijzondere karakter van het belang in kwestie, dat haar tot *bovengemeentelijk* belang maakt;
- de noodzaak van de inbreuk op de gemeentelijke beleidsvrijheid;
- de *mate* van inbreuk die noodzakelijk wordt geacht;
- de verdere ontwikkeling na het interventie-besluit en de rol van de gemeente daarin.

Aanscherpen van het begrip bovengemeentelijk belang?

Wanneer het mogelijk is om het begrip bovengemeentelijk belang scherp(er) te onderscheiden van het begrip gemeentelijk belang, zou ook een duidelijk(er) onderscheid in de taakverdeling tussen de betrokken overheden kunnen worden gemaakt. Het klinkt weliswaar afgezaagd, maar is daarom niet minder waar: de Thorbeckiaanse drie-kringen-leer is ruim 150 jaar na dato niet meer bruikbaar. Binnen het concept van de Nederlandse gedecentraliseerde eenheidsstaat heeft zich in het bijzonder tijdens de afgelopen twee decennia een ontwikkeling in het ruimtelijk bestuursrecht voorgedaan, die heeft geleid tot een constante stroom van gemeentelijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden naar de hogere overheden en in het bijzonder naar het Rijk. De totstandkoming en opvolgende wijzigingen van de Tracéwet zijn daarvan het duidelijkste voorbeeld. Tegelijk zal niemand (meer) betwisten dat de totstandkoming van bijvoorbeeld hoofdinfrastructuur, met inbegrip van de essentiële planologische aspecten daarvan, een rijks- en niet een gemeentelijke verantwoordelijkheid betreft.²⁷ De toedeling van belangen tussen overheden ligt dus, in de tijd gezien, niet vast. Alleen al om die reden is het niet zinvol om met *een limitatieve* opsomming van belangen te werken, die respectievelijk aan Rijk, provincie en gemeente toebehoren. Wanneer echter zeker is dat een bepaald belang door een bepaalde overheid moet worden behartigd (bijvoorbeeld de totstandkoming van windmolenparken in de Noordzee of de aanleg van zeeweringen) kan overwogen worden om deze belangen in *een enuntiatieve* opsomming op te nemen, zo daar behoefte aan bestaat. Het zal echter zelden voorkomen dat een bepaald belang *uitsluitend* tot de taak en bevoegdheid van één bepaalde overheid behoort, omdat vaak sprake zal zijn van een – op verschillende onderdelen – tussen de overheden *gedeelde* verantwoordelijkheid. De waterkeringszorg, bijvoorbeeld, heeft een deugdelijke planologisch-juridische regeling in een bestemmingsplan. Een belangenopsomming, in welke vorm dan ook, leidt daarom in veel gevallen tot een vertekening van de bestuurlijke werkelijkheid en tot schijnzekerheid. Dit vormt wellicht ook een verklaring van het gegeven dat de bestuursrechter ‘weinig kan’ met de wettelijke afbakening van de begrippen gemeentelijk, provinciaal en nationaal belang in de Wro. Alleen het nationaal belang is in sommige gevallen met zekerheid af te bakenen van de overige belangen, namelijk wanneer een formele wet een belang tot de rijksverantwoordelijkheid heeft gemaakt (bijvoorbeeld in de Tracéwet, de Electriciteitswet of in onderdelen van de Waterwet). In andere gevallen is vooral het provinciaal belang moeilijk af te bakenen van het gemeentelijk belang, behoudens wellicht in extreme gevallen van provinciale ‘machtsusurpatie’.

Mij lijkt ook hier de in het voorgaande (een opdracht aan de bijzondere wetgevers?) gedane suggestie van een motiveringsplicht gekoppeld aan een inspanningsverplichting bij inbreuken op de beleidsvrijheid van decentrale overheden wellicht bruikbaar. Het opnieuw uitvinden van een drie-kringen-leer is dat in elk geval niet.

Meer zelfdiscipline bij de hogere overheden?

Zowel bij het opstellen van wetgeving als bij het formuleren en uitvoeren van beleid door de hogere overheden is in het verleden te zeer vanuit een autocentristisch standpunt te werk gegaan. Omdat het daarbij vaak ging om zich aantrekken van een belang, dat tot op dat moment nog uitsluitend of

²⁷ Het gegeven dat ook in dergelijke gevallen de gemeenteraad bij de bestemmingsplanvaststelling over de aanvaardbaarheid van hoofdinfrastructuur zou beslissen werd door sommigen al bij de totstandkoming van de WRO in 1965 een “weeffout” genoemd.

grotendeels door de lagere overheid werd behartigd, valt dat te begrijpen. De behartiging van dat belang door de lagere overheid ging (blijkbaar) niet goed of niet goed genoeg, het is dan ook niet voor niets door de hogere overheid aan zich getrokken. De intentie om de lagere overheid met een substantiële rol bij de behartiging van het belang te bekleden zal dan niet erg groot zijn. Maar ik betreed nu het jachtterrein van de bestuurskunde en volsta met opnieuw te verwijzen naar de hiervóór gedane suggestie (een opdracht aan de bijzondere wetgevers?).

Meer animo bij de lagere overheid?

Niet te loochenen valt dat in het verleden in sommige (met name Nimby-) gevallen de ruimtelijke besluitvorming door de lagere overheden een weinig productief, nogal 'stroperig', karakter heeft gehad. Daarbij ging het vaak om situaties waarin met het besluit bovengemeentelijke belangen werden gediend waarbij de nadelen voornamelijk op lokaal niveau werden geleden. Dat in dergelijke situaties het gemeentebestuur, ook gezien de lastige politieke verantwoordelijkheidsopgave, niet bij uitstek gemotiveerd is om de besluitvorming te entameren en in de gewenste richting te sturen, valt te begrijpen. Hierover valt veel meer te zeggen, door bestuurskundigen en door anderen, maar ik beperk mij tot de opmerking dat dit aspect, dat bij de lagere overheid *zelf* gelegen is, zonder twijfel heeft bijgedragen tot centraliserende tendensen, zeker in gevallen van maatschappelijke urgentie.

5. Conclusie

Het is gemakkelijker om te verklaren hoe en waarom de centralisatie in het ruimtelijk bestuursrecht zich in het verleden heeft voorgedaan dan om aan te geven hoe de voortgang van dat proces in de toekomst gekeerd zou kunnen worden. Niettemin kunnen uit dat verleden wel belangrijke lessen worden getrokken.

In de eerste plaats kan men zeggen dat sommige centraliserende tendensen, vooral in de sectorale wetgeving en de besluitvormingskaders daarbinnen, onafwendbaar en in die zin noodzakelijk waren. Vooral wat betreft het tot stand komen van urgente inrichtingsmaatregelen als hoofdinfrastructuur en primaire waterkeringen heeft de ruimtelijke ordening, het gemeentelijke bestemmingsplan voorop, haar kansen gekregen maar niet genomen. De toenmalige WRO bood onvoldoende flexibiliteit en voortgang voor de gemeentelijke bestemmingsplanmaker om aan de urgente maatschappelijke behoeften te voldoen. Dit laat echter onverlet dat de hogere overheden de lagere ook in die situaties nog steeds op een zinvolle, decentrale, wijze kan inschakelen.

In de tweede plaats kan worden geconstateerd dat de Wro, van origine een van de meest decentrale bestuurswetten in Nederland, een groot intrinsiek gevaar van centralisatie in zich draagt in de vorm van de algemene regels (amvb en provinciale ruimtelijke verordening). Waar de gemeente 'ontvoegd' is nu het provinciale toezicht op haar planologische besluiten niet meer bestaat, wordt zij nu geconfronteerd met een wellicht nog groter gevaar voor haar beleidsvrijheid, althans wanneer Rijk en provincie hun bevoegdheid om algemene regels te stellen maximaal zullen benutten.

Het zal, wil men decentralisatie een (nieuwe) kans geven, dan ook vooral van belang zijn dat door de hogere overheden in lijn met de in artikel 124 lid 2 van de Grondwet neergelegde intentiebepaling – want meer is het niet – wordt gehandeld en die overheden zich beperken ten gunste van de lagere overheid. Wettelijke motiveringsplichten bij ingrijpen in de bevoegdheden en de beleidsvrijheid van de decentrale overheid kunnen daarvoor dienstig zijn.

PROGRAMMATISCH DECENTRALISEREN



Essay in opdracht van de Raden voor de Leefomgeving en Infrastructuur
over decentralisatie in de ruimtelijke ordening

Peter Paul Witsen

18 maart 2011

Samenvatting

Het kabinet Rutte-Verhagen heeft de ambitie om de ruimtelijke ordening verder te decentraliseren. Een wijziging van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) is daar niet voor nodig. Wel een andere omgang met de wet. De Wro gaat uit van een strikt onderscheid tussen nationale, provinciale en gemeentelijke belangen. Dit onderscheid wordt te eenkennig benaderd. *De neiging om de eigen belangen juridisch dicht te spijkeren en veilig te stellen, verhindert niet alleen een effectieve decentralisatie maar ook een zorgvuldige afweging van die belangen.*

Wanneer een beschermingswens op het ene bestuursniveau op gespannen voet staat met een ontwikkelingswens op een ander bestuursniveau, niet ongebruikelijk in de ruimtelijke ordening, wint in deze constructie het hoogste schaalniveau. Dat is geen bevredigende conclusie. *Het adagium 'Je gaat erover of niet' moet betekenen: er is maar één bestuurlijk besluit nodig om een ruimtelijk project mogelijk te maken. Niet meer en niet minder.* Het is van meet af aan duidelijk wie dat besluit uiteindelijk moet nemen, maar om dat besluit een stevige bestuurlijke en maatschappelijke basis te geven is samenwerking in de voorbereiding een voorwaarde.

Samenwerking is des te meer noodzakelijk, *omdat de beslissingsbevoegdheid weliswaar bij een decentrale overheid gelegd kan worden, maar daarmee nog geen feitelijke beleidsvrijheid ontstaat.* Gemeenten en provincies zijn financieel afhankelijk van het rijk en daar lijkt voorlopig geen verandering in te komen. Bovendien investeert het rijk nog steeds in projecten met aanzienlijke ruimtelijke effecten en is er veel wet- en regelgeving naast de Wro zelf met verregaande invloed op het ruimtegebruik. In de praktijk blijken provincie- en gemeentebesturen bovendien nog wel eens behoefte te hebben aan bestuurlijke rugdekking op rijksniveau.

Op dit moment ontbreekt een plek waar de ruimtelijke agenda's van rijk, provincie en gemeente bij elkaar komen. Die is wel nodig. Overheden en andere partners moeten onderling afspraken kunnen maken over gebiedsontwikkeling. Gebiedsdekkende structuurvisies zijn daar niet het aangewezen instrument voor. Die binden maar één partij en verschijnen maar eens per tien jaar. In de systematiek van het MIRT heeft de gebiedsagenda die rol. Het is een licht document, waarin geen nieuw beleid wordt geformuleerd of bestuurlijke keuzes worden gemaakt, maar waar overheden hun agenda's over elkaar heen leggen. *Dat biedt een grondslag om coalities te vormen voor de ontwikkeling van gebieden waar de agenda's overlappen.*

In een gedecentraliseerd ruimtelijke-ordeningsstelsel geënt op de Wro, is zo'n gebiedsagenda (of een vergelijkbaar instrument) een noodzakelijke tussenstap – maar zonder de exclusieve koppeling aan het MIRT. *Iedere overheid maakt de Wro-plannen waar zij zelf 'over gaat', en overheden en andere partijen maken afspraken, contracten of convenanten over hoe ze het in de uitvoering regelen.* Een verdergaande decentralisatie van de planologische besluitvorming is goed mogelijk, mits de aansluiting tussen ruimtelijke investeringen van verschillende overheden overeind blijft. Een dergelijke programmatische aanpak maakt dat mogelijk.

Aanleiding

Het in oktober aangetreden kabinet Rutte-Verhagen heeft nog niet het achterste van zijn tong laten zien over zijn ruimtelijke beleid. Het regeerakkoord zet de toon maar is summier:

“In de ruimtelijke ordening vindt een integrale afweging plaats van verschillende belangen waarbij de besluitvorming zo transparant mogelijk gaat plaatsvinden en zo dicht mogelijk bij degenen die het direct aangaat.

- *Het kabinet komt met voorstellen de ruimtelijke ordening meer over te laten aan provincies en gemeenten.*
- *Het toezicht en de regie op het gebied van ruimtelijke ordening en volkshuisvesting gaat naar de provincies.”*

Hiermee houdt de ruimtelijke betrokkenheid van het kabinet niet op. Op andere plaatsen in de tekst kondigt het kabinet investeringen aan die de ruimtelijke ordening op z'n minst beïnvloeden, bijvoorbeeld in de infrastructuur en in de waterhuishouding.

Op 26 november 2010 stuurde minister Schultz van Haegen haar beleidsbrief Infrastructuur en Milieu naar de Tweede Kamer, waarin zij deze positie uitwerkt. Zij noemt de decentralisatie in de ruimtelijke ordening hierin ‘een van de zeventien hervormingen en stelselwijzigingen van dit kabinet’.

Bestuurlijke drukte moet worden voorkomen. Het adagium is ‘je gaat erover of niet’:

“Dat betekent dat het aantal rijksregels omlaag gaat en dat duidelijk moet worden waar het rijk verantwoordelijkheid draagt voor resultaten, waar taken gedecentraliseerd kunnen worden en waar de rijksinzet kan stoppen. Zo ontstaat ruimte voor decentrale overheden om eigen afwegingen en ruimtelijke keuzes te maken, bijvoorbeeld in relatie tot de uiteenlopende bevolkingsontwikkeling (groei, stagnatie en krimp). Het rijk stelt alleen kaders waar dat nodig is; voor het overige ontstaat ruimte voor gebiedsgericht maatwerk.”

De minister heeft de Raden voor de Leefomgeving en Infrastructuur (RLI) gevraagd om een briefadvies over haar decentralisatieplannen. De raden willen dit advies mede baseren op drie essays. Het onderhavige essay is geschreven vanuit een politiek-bestuurlijke invalshoek en voor een belangrijk deel gebaseerd op interviews met twee politici, beiden op dit moment niet als zodanig actief: mr. G.J. Jansen (voormalig Commissaris van de Koningin in Overijssel en lid van het CDA) en mw. drs. P.J.L. Verbugt (voormalig lid van de Tweede Kamer namens de VVD, nu directeur van MKB Limburg). Conclusies in dit essay komen, voor zover uit de tekst niet anders blijkt, voor rekening van de auteur. De twee andere essays voor de RLI zijn geschreven vanuit een bestuursrechtelijke en een planologisch-historische invalshoek.

Verbugt: “Wat me verbaast en ook wel wat teleurstelt, is het gebrek aan warme betrokkenheid waarmee in het regeerakkoord over de ruimtelijke ordening wordt gesproken.”

Jansen: “De tekst in het regeerakkoord heeft het risico dat je via rijksinvesteringen (bijvoorbeeld in water, infrastructuur, maar ook kernenergie) allerlei ruimtelijke effecten bereikt, die je dan geen ruimtelijke ordening meer noemt.”

Het essay is opgebouwd rond de volgende vier stellingnames. Deze worden achtereenvolgens onderbouwd en uitgewerkt.

1	Decentralisatie kan binnen de bestaande Wro. Deze is ervoor klaargelegd, maar uitvoerige regelgeving eromheen verhindert de decentraliserende werking pag. 16
2	Decentralisatie is iets anders dan je er niet meer mee bemoeien. Decentrale overheden krijgen meer bevoegdheden om te beslissen, maar moeten daar ook toe in staat gesteld worden. Daarin is rijksbetrokkenheid vooralsnog onmisbaar pag. 19
3	Het onderscheid in 'belangen' in de Wro zet overheden ongewild tegen elkaar op. De bedoeling van de Wro was om besluitvorming te verhelderen en te versnellen, zodat Elverding-achtige oplossingen mogelijk worden. Die ambitie is nog steeds kansrijk..... pag. 22
4	Structuurvisies volgens de Wro zijn niet het geschikte middel om de verschillende overheidsagenda's bij elkaar te brengen. Zoek naar doelgerichte coalities via bestuurlijke afspraken, convenanten en contracten op basis van lichte gebiedsagenda's pag. 27

1 *Decentralisatie kan binnen de bestaande Wro. Deze is ervoor klaargelegd, maar uitvoerige regelgeving eromheen verhindert de decentraliserende werking.*

Het kabinet kan zo aan het werk. Het uitgangspunt 'Je gaat erover of niet' is, hoewel anders geformuleerd, identiek aan het uitgangspunt van de in 2008 ingevoerde Wet ruimtelijke ordening (Wro). Deze wet maakt een scherp juridisch onderscheid in belangen waar overheden op de verschillende niveaus voor staan. Iedere overheid maakt in principe alleen plannen en regels die de eigen belangen raken. Zo zitten ze elkaar niet in het vaarwater en is een belangrijke voorwaarde gecreëerd voor een vlotte besluitvorming.

Dat is de theorie. Het veld werkt nu een jaar of drie met de nieuwe wet. Zowel over de feitelijke versnelling als over de feitelijke decentralisatie is het laatste woord nog niet gezegd. Een eerste evaluatie door het Planbureau voor de Leefomgeving (2010) was voorzichtig positief. In de eerste anderhalf jaar dat de Wro functioneerde, hadden zich relatief weinig spanningen voorgedaan tussen provincie en gemeente, was de formele besluitvorming bekort en het informele vooroverleg niet merkbaar langer geworden. Feit is echter dat de besluitvorming voor het huidige en het vorige kabinet nog niet snel genoeg gaat. Dat blijkt uit de Crisis- en herstelwet, die het vorige kabinet invoerde en het huidige kabinet permanent wil maken. En in hoeverre gemeenten en provincies nu het gevoel hebben meer beleidsvrijheid te kunnen nemen is maar zeer de vraag. Zij opereren nog altijd binnen strakke kaders van hogerhand, deels afkomstig van andere wet- en regelgeving, maar gedeeltelijk ook voortvloeiend uit de Wro zelf.

Jansen: “Ruim twintig jaar geleden adviseerde ik de Tweede Kamer-fractie van het CDA over de herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. De ambitie was om tot een fundamentele herziening te komen, die de stroperigheid zou tegengaan en zo het tempo in de besluitvorming zou verhogen. De essentie lag in een duidelijker onderscheid tussen de bevoegdheden van de verschillende overheden. Zo is het in de nieuwe wet ook geregeld. Maar bij de parlementaire behandeling ging het helemaal niet meer over die oorspronkelijke ambitie om de besluitvorming te versnellen.”

De Wet ruimtelijke ordening zoals die uit de parlementaire behandeling tevoorschijn kwam, bevat zeker zoveel centraliserende als decentraliserende instrumenten. De belangrijkste centraliserende instrumenten zijn het ‘inpassingsplan’ en de ‘algemene regels’. Het inpassingsplan was al vroeg in de concepten van de wetteksten terecht gekomen. Het was een logisch gevolg van de keuze om iedere overheid verantwoordelijk te maken voor de eigen belangen. Het oude stelsel waarin alle ruimtelijke keuzes uiteindelijk definitief worden in het bestemmingsplan van de gemeente was weliswaar zeer decentraal van opzet, maar ook een bron van vertraging en bureaucratie. Provincies en het rijk kunnen in de nieuwe wet zelf een bestemmingsplan maken om de eigen ruimtelijke investeringen mogelijk te maken. De term ‘inpassingsplan’, in onderscheid van het ‘bestemmingsplan’ dat aan de gemeente voorbehouden blijft, is in een relatief laat stadium door het parlement ingevoerd, maar beide plansoorten zijn vrijwel identiek in hun werking.

De ‘algemene regels’ zijn toegevoegd tijdens het bewind van minister Cramer (2007-2010). Zij wilde meer zekerheden inbouwen dat de overheden op verschillende niveaus niet langs elkaar heen zouden werken. Voor het eerst ontstond in de ruimtelijke ordening een systematisch onderscheid tussen de ‘visievorming’, waarvoor de structuurvisie is bedoeld, en de ‘normstelling’. Via een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB), respectievelijk een verordening, kunnen het rijk en de provincie invloed uitoefenen op een gemeentelijk bestemmingsplan. Voorheen gebeurde dat in de ruimtelijke plannen zelf: de planologische kernbeslissing en het streekplan. In vergelijking daarmee zijn de algemene regels eenvoudiger vast te stellen en harder in hun uitwerking. Daarmee is een stap gezet richting centralisatie. Hoewel de wet aanvankelijk slechts de mogelijkheid bood om algemene regels te stellen, is dat in de praktijk bijna onontkoombaar geworden, omdat het rijk via de AMvB Ruimte verplichtingen stelt aan de verordeningen van de provincies. Alleen Limburg en Flevoland hebben geen gebiedsdekkende verordening vastgesteld of in voorbereiding. Zij vertrouwen respectievelijk op de bestuurlijke afspraken die ze met gemeenten maken en op de lichtere beleidsregels die provincies via de Algemene wet bestuursrecht kunnen stellen.

Het meest directieve instrument uit de vorige wet is blijven bestaan. Dat is de ‘aanwijzing’, waarmee hogere overheden gemeenten kunnen dwingen om bepaalde uitspraken in hun bestemmingsplan op te nemen of er juist uit te verwijderen. Een van de redenen dat de meeste provincies werken met een ruimtelijke verordening, is het vermoeden dat dit een noodzakelijke basis voor een aanwijzing is (Planbureau voor de Leefomgeving, 2010, blz. 23). Er is nog geen jurisprudentie beschikbaar die dit vermoeden bevestigt of ontkracht.

Het palet aan middelen waarmee hogere overheden kunnen interveniëren in het beleid van gemeenten, is in de nieuwe Wro dus alleen maar uitgebreid. Wel moeten zij zich steeds beroepen op een vooraf omschreven nationaal c.q. provinciaal belang. De mate van centralisatie of decentralisatie

hangt af van de wijze waarop zij dat formuleren. Sinds de eerste evaluatie van het PBL, op grond van anderhalf jaar praktijkervaring, lijken de lijnen aangehaald. De nationale AMvB Ruimte is in ontwerp bekend geworden, provincies hebben hun verordeningen leren gebruiken, en in tegenstelling tot in de eerste anderhalf jaar zijn er inmiddels wel voorbeelden van provincies en gemeenten die elkaar bij de Raad van State troffen.

Reclamemast in Groningen

In een bestemmingsplan voor een bestaand bedrijventerrein binnen de stad, bepaalde de gemeente Groningen dat een reclamemast niet hoger mag zijn dan vijf meter, maar dat het college van burgemeester en wethouders ontheffing kan verlenen voor een hoogte tot tien meter. De provincie Groningen reageerde daarop met een aanwijzing. In de provinciale verordening is opgenomen dat reclamemasten niet hoger mogen zijn dan zes meter. De verordening was nog in voorbereiding op het moment dat de gemeente het bewuste bestemmingsplan vaststelde, maar de provincie had deze regel al wel in de structuurvisie (het Provinciaal Omgevingsplan) opgenomen. De hoogte van reclamemasten is omschreven als een provinciaal belang, omdat 'hoge reclamemasten in het algemeen een ontoelaatbare inbreuk vormen op de ruimtelijke kwaliteit van het stedelijk gebied en het buitengebied'. De gemeente vocht zowel de toepasselijkheid van het provinciale belang als het gebruik van de aanwijzing aan bij de Raad van State, maar werd op beide punten in het ongelijk gesteld.

Bron: Uitspraak Raad van State 20 oktober 2010, LJN: BO1178

Het is niet alleen de omgang met de Wro zelf, die de oorspronkelijk beoogde beleidsvrijheid van provincies en gemeenten beperkt. Om de ruimtelijke instrumenten heen, is allerlei wet- en regelgeving gegroeid die grenzen stelt aan het ruimtelijk beleid op decentraal niveau. In het advies 'Ruimte voor Vernieuwing' uit 2010 wezen de Raden voor de Leefomgeving en Infrastructuur op de noodzaak van horizontale ontkokering voor betere decentrale beleidsuitvoering: 'Zo is in het fysieke domein een complex stelsel ontstaan van afzonderlijke afwegingskaders voor verkeer en vervoer, waterhuishouding, milieubescherming, natuurbehoud en landbouwbeleid'. Al deze afwegingskaders kennen hun eigen wettelijke grondslag: de Tracéwet, de Waterwet, de Wet milieubeheer, de Natuurbeschermingswet, de Flora- en faunawet, enzovoort. Deze wetten hebben belangrijke effecten op het ruimtegebruik en op de ruimtelijke ordening. Decentralisatie binnen de Wro boet in aan betekenis wanneer de ruimtelijke eisen vanuit deze flankerende wetten strenger en strikter worden.

Verbugt: "Met het nieuwe ministerie van Infrastructuur en Milieu kan misschien gemakkelijker een slag worden geslagen in het stroomlijnen van milieuwetgeving en ruimtelijke investeringen. Maar ik verwacht niet dat dit makkelijk wordt. De Europese Unie fietst er doorheen. Dat is misschien nog wel verwarrender dan de invloeden vanuit departementen."

Daarnaast ligt het omgevingsrecht dicht tegen de ruimtelijke ordening aan. Maar de regelgeving in dit domein is juist uiterst gedetailleerd, ook op nationaal niveau.

Jansen: "Via het Besluit Omgevingsrecht bemoeit de rijksoverheid zich met de inrichting van achtererven. Dat verbaast me: in de Wro maken we een onderscheid tussen nationale,

provinciale en gemeentelijke belangen en toch stelt het rijk regels vast voor de inrichting van achtererven.”

Verbugt: “De Wabo blijft ondoorzichtig en tijdrovend voor wie ermee te maken heeft. Daarin zit nog een grote uitdaging.”

In het omgevingsrecht doorkruisen twee beleidslijnen elkaar: de deregulering en de decentralisatie. Via het Besluit Omgevingsrecht bepaalt het rijk onder meer welke bouwwerken zonder vergunning mogen worden neergezet. Daaronder ook een afgebakende verzameling bouwwerken op het achtererf. Dat past in het streven naar minder bureaucratie. Binnen de decentralisatie-ambitie, ligt het echter voor de hand om de inrichting van het achtererf als gemeentelijk belang te bestempelen. Dan zou het ook de gemeente moeten zijn die bepaalt of er al dan niet een vergunning verlangd wordt.

Achtererven in de Beemster

De Beemsterpolder heeft de status van Unesco-werelderfgoed. Het karakter van deze polder hangt voor een niet onbelangrijk deel samen met de erfinrichting, die hier een aantal bijzondere eigenschappen heeft. Vanwege de lange zichtlijnen over de akkers en weilanden zijn de erven van verre zichtbaar, ook hun achterzijde. Als werelderfgoedhouder zoekt de gemeente Beemster naar instrumenten om de typische erfinrichting als cultuurhistorische kwaliteit overeind te houden. De bepalingen over vergunningvrij bouwen in het Besluit Omgevingsrecht maken dat er niet eenvoudiger op.

Er liggen dus nog veel kansen op decentralisatie van bevoegdheden in het ruimtelijk domein. Daarvoor moet echter niet in de eerste plaats naar de Wet ruimtelijke ordening worden gekeken. Met deze wet is een verdergaande, verantwoorde decentralisatie goed mogelijk. Maar flankerende regelgeving en de ‘algemene regels’ die op grond van de Wro zijn opgesteld, zijn nog steeds in hoge mate sturend voor de beslissingen die decentraal genomen kunnen worden. Binnen een nieuwe decentralisatiewens, verdient het stroomlijnen en saneren hiervan prioriteit.

Verbugt: “Je moet niet voortdurend majeure stelselwijzigingen blijven doorvoeren. Als directeur van MKB Limburg merk ik hoe het bedrijfsleven daarmee worstelt. Bedrijven in en om de bouw moeten hun processen anders inrichten en andere contracten afsluiten. Er is de laatste jaren een aantal majeure zaken gewijzigd. We moeten nu de tijd nemen om deze wijzigingen te implementeren.”

2 Decentralisatie is iets anders dan je er niet meer mee bemoeien. Decentrale overheden krijgen meer bevoegdheden om te beslissen, maar moeten daar ook toe in staat gesteld worden. Daarin is rijksbetrokkenheid vooralsnog onmisbaar.

Decentralisatie binnen de bestaande Wro, betekent dat ruimtelijke beslissingen vaker worden genomen door decentrale overheden. Zij moeten daar dan ook voldoende beleidsvrijheid voor hebben. Dat zou moeten betekenen dat gemeenten en provincies met minder beperkende regels te

maken krijgen. Ongeacht of die afkomstig zijn van ruimtelijke verordeningen, het nationale omgevingsrecht, Europese richtlijnen of elders.

Maar met minder regelgeving alleen, kan een overheid nog geen ruimtelijke ontwikkeling organiseren. Daar is meer voor nodig. Iedere gewenste ruimtelijke ontwikkeling, van welk schaalniveau en met welk doel dan ook, slaagt alleen wanneer naast de vergunningen ook de grond, het investeringskapitaal, de benodigde kennis en het maatschappelijke draagvlak gemobiliseerd zijn.

Het debat over de decentralisatie is nu en in het verleden te eenzijdig gericht op de regelgeving. Decentralisatie wordt pas effectief als de decentrale overheid alle andere middelen of zelf in huis heeft, of kan mobiliseren. Het rijk kan daarin een belangrijke rol vervullen.

Verbugt: "Ik mis het 'management by speech'. Een kabinet kan inspireren, ook op thema's waar het niet zelf de besluiten over neemt. Het zou meer betrokkenheid mogen tonen bij wat er decentraal gebeurt, meer erkenning en waardering."

"Planconcepten zijn wat uit de mode geraakt, maar die kunnen daar ook een rol in spelen. Groeisteden, mainports: daar ging een beeldende, verbindende kracht van uit. Voor bestuurders is het prettig om zich te kunnen spiegelen aan beleid van hogere overheden, en als zij zich door hen in de rug gedekt weten."

Met name de financiering is niet mee gedecentraliseerd. Ondanks pogingen daartoe, bijvoorbeeld in het ILG en de BDU, zijn rijksmiddelen vaak nog zodanig gelabeld dat ze in hoge mate bepalend zijn voor de handelingsruimte van de decentrale overheden. Wie betaalt bepaalt: als decentraal maar beperkt over publieke investeringen kan worden besloten, is de decentrale zeggenschap over de bijbehorende ruimtelijke ontwikkelingen ook beperkt.

Jansen: "Dat is een kernpunt: je kunt alleen decentraliseren als provincie en gemeente meer ruimte hebben om zelf inkomsten te verwerven. Daar is Nederland als gedecentraliseerde eenheidsstaat helemaal niet goed in."

Verbugt: "Met de stedelijke uitbreidingen konden gemeenten geld verdienen. De huidige herstructureringsopgave kost daarentegen geld. Die onrendabele top is wel een zorgpunt. Er zullen geen omvangrijke rijkssubsidies beschikbaar blijven om die af te dekken. Mijn ervaring is dat corporaties en andere partijen bereid gevonden kunnen worden om die onrendabele top weg te financieren, maar dat vraagt wel overleg."

Het organiseren van alternatieve publieke en private investeringsmiddelen, maakt meer kans op het niveau van een project (dus decentraal) dan op het niveau van het systeem (op centraal niveau). Maar het rijk kan er wel degelijk aan bijdragen, ook in een gedecentraliseerd stelsel. Als het kabinet in woord en gebaar duidelijk maakt achter bepaalde ruimtelijke investeringen te staan, kan het dat de provincie of gemeente veel gemakkelijker maken om de financiële middelen en de andere productiefactoren (draagvlak, kennis) te verzamelen.

Rijksbetrokkenheid bij nationale landschappen

In haar beleidsbrief kondigde de minister Schultz van Haegen aan de bebouwingsplafonds voor nationale landschappen te willen afschaffen. Dat past in haar decentralisatiebeleid. Daarmee hoeven de nationale landschappen niet van de rijksagenda te verdwijnen. Integendeel. De onderzoekers Graaff en Veen signaleerden dat het concept 'Nationaal Landschap' het bewustzijn van de gebiedswaarden heeft bevorderd en een aanjager was voor nieuwe gebiedsallianties: "De titel Nationaal Landschap geeft extra status, bekendheid en uitstraling aan een gebied" (blz. 38). Er is een blijvende inspanning nodig om de kernwaarden voor de toekomst veilig te stellen. Dat hoeven geen verdergaande restricties te zijn. "We denken dan aan de ontwikkeling van nieuwe ruimtelijke concepten voor de koppeling van de kernkwaliteiten aan de gebiedsopgaven en aan de ontwikkeling van nieuwe uitvoeringsstrategieën en samenwerkingsverbanden, waarin maatschappelijke organisaties en marktpartijen een volwaardige rol hebben" (blz. 39). Die vernieuwing zal van onderop moeten komen. Maar om dat proces te stimuleren en te faciliteren, blijft betrokkenheid van het rijk nodig, stellen de onderzoekers.

Bron: Pieter Veen en Lennart Graaff (Vista landschapsarchitectuur en stedenbouw / Investeren in Ruimte), 'Kernkwaliteiten in de praktijk; handreiking aan beleidsmakers en uitvoerders van Nationale Landschappen', Amsterdam / Rotterdam 2010

Om de benodigde kennis te verwerven en te verspreiden, is de laatste jaren een uitgebreid stelsel ontstaan van inspiratieprogramma's, pilots, voorbeeldprojecten en kenniscentra. Zulke instellingen en programma's dragen bij aan een succesvolle decentralisatie. Het kennisniveau in de ruimtelijke ordening is hoog, net als in de meeste andere maatschappelijke geledingen. Voor een succesvol ruimtelijk project is kennis nodig van de technische mogelijkheden, de juridische aspecten, de cultuurhistorie, de marktkansen, enzovoort. Die kennis kan niet allemaal bij alle decentrale partijen aanwezig zijn of door hen ontwikkeld worden. Gemeenten en provincies kampen nu al met een teruglopende capaciteit. De kennisvoorziening moet anders georganiseerd worden, wil de decentralisatie niet te koste gaan van de kwaliteit van de besluitvorming.

Verbugt: "Decentrale overheden moeten een slag maken met hun capaciteit: deskundigheid opbouwen en investeren in vindingrijkheid en efficiëntie. Schep rust, dat geeft hen de kans om dit te doen."

Instellingen als Habiforum (inmiddels opgeheven), het Kenniscentrum voor stedelijke vernieuwing KEI en het Innovatienetwerk Groene Ruimte hebben een belangrijke rol in de kennishuishouding. Zeker bij nieuwe opgaven is dat van belang, wanneer er nog geen adequate aanpak op de plank ligt. Dit soort kenniscentra is doorgaans afhankelijk van rijksbetrokkenheid, al zijn in sommige gevallen ook marktpartijen en decentrale overheden aangesloten. Een variant daarop vormen inspiratieregelingen van het rijk die mikken op kennisontwikkeling op decentraal niveau en voorzien in het verspreiden van die kennis. Voorbeelden zijn het programma Mooi Nederland en de vorig jaar beëindigde Belvedere-regeling. Vaak is daar een wedloop om subsidies aan verbonden, subsidies die uitnodigen tot een net wat hogere en meer innovatieve oplossing dan alleen de reguliere middelen. Hoewel de belofte van extra geld soms de overhand krijgt boven het genereren en uitwisselen van kennis, zijn regelingen als deze dienstbaar bij verdere decentralisatie.

Rijksinbreng bij de planning van bedrijventerreinen

Het Convenant Bedrijventerreinen, ondertekend door rijk, provincies en gemeenten, plus de inhoudelijke voorbereiding daarvan door de Commissie Noordanus, laat zien hoe de rijksoverheid succesvol kan optreden buiten de directe eigen belangen om. De bedrijventerreinenplanning maakt geen deel uit van nationale investeringen of netwerken, maar verspreid over het land worden zoveel kwaliteitsarme bedrijventerreinen aangelegd dat ze tezamen een substantiële aantasting van de ruimtelijke kwaliteit veroorzaken. Blijkbaar houden gemeenten elkaar gevangen in een mechanisme van zo goedkoop mogelijke gronduitgifte en minimale kwaliteitseisen, bevreesd als ze zijn om werkgelegenheid te verliezen aan omliggende gemeenten. Dat schaadt niet alleen het landschap, maar gaat ook ten koste van de herstructurering van bestaande bedrijventerreinen. Afzonderlijke provincies zijn niet in staat gebleken om dat mechanisme te doorbreken. Door het aanstellen van de Commissie Noordanus en het voorbereiden en mede-ondertekenen van het daaruit voortkomende convenant, kon het rijk alle provincies op één lijn krijgen. Dat verschafte hen een basis om betere afspraken met gemeenten te maken over de planning van nieuwe en te herstructureren bedrijventerreinen. Het rijk is de aangewezen partij om deze rol te vervullen, niet alleen vanwege zijn gezag, maar ook vanwege zijn verantwoordelijkheid voor een goed functionerend planologisch systeem.

De conclusie is dat de rijksoverheid er niet voor terug mag schrikken om een ruimtelijke agenda te formuleren die verder gaat dan de eigen investeringsprojecten en de eigen, nationale netwerken. Er kunnen meer motieven zijn, zoals frequent voorkomende problemen op decentraal niveau en nieuwe opgaven waar nieuwe strategieën tegenover gesteld moeten worden. Onderwerpen als binnenstedelijke herstructurering, de omgang met economische en demografische krimp en de ontwikkeling van windmolenparken horen thuis op de rijksagenda, hoewel deze zich niet hoeven te vertalen in normstellende kaders of eigen investeringen.

3 *Het onderscheid in 'belangen' in de Wro zet overheden ongewild tegen elkaar op. De bedoeling van de Wro was om de besluitvorming te verhelfen en te versnellen, zodat Elverding-achtige oplossingen mogelijk worden. Die ambitie is nog steeds kansrijk.*

Het adagium 'Je gaat erover of niet' is bedoeld om helderheid te scheppen in de besluitvorming. Maar het kan verkeerd uitwerken. Het kan begrepen worden alsof samenwerking tussen de overheden niet meer nodig is. Ieder regelt tenslotte de eigen zaken. Maar al die 'eigen zaken' hangen op allerlei manieren met elkaar samen. Al is het maar omdat ze zich op hetzelfde grondgebied afspelen.

Jansen: "Neem bijvoorbeeld de planning van bedrijventerreinen. Het is niet zo dat daar voortaan maar één overheidsniveau voor verantwoordelijk is. De Wro kan wel de rolverdeling verhelfen. Het rijk programmeert de hectares per provincie, de provincie wijst de locaties aan, de gemeenten verzorgen de inrichting."

Verbugt: "Als gemeente moet je een grote ruimtevrager redelijk snel kunnen bedienen. Daar moet je dynamisch en flexibel voor kunnen opereren. Dat je als centrale overheid limieten stelt aan

de groei is op zichzelf oké, maar een gemeente heeft ook een belang in bijvoorbeeld het doorverkopen van aangekochte grond. En een beetje concurrentie stimuleert de kwaliteit.”

Het adagium kan in het slechtste geval leiden tot een activistische houding bij overheden, die het gevoel hebben dat ze hun eigen belangen moeten bevechten bij andere overheden. Dat gaat ten koste van het oog voor het gemeenschappelijke belang. De argeloze burger kan daar niets mee. Die maakt het niet uit of hij of zij bediend of aangesproken wordt vanuit een gemeentelijk, provinciaal of nationaal belang.

Verbugt: “Als je dingen te veel uit elkaar trekt, gaan er ook kansen verloren. Daar moet je een evenwicht in zien te vinden.”

Een systematisch onderscheid in belangen loopt spaak in het buitengebied. Veel provincies rekenen de kwaliteit van het landschap integraal tot het provinciale belang. Die stellingname vloeit logisch voort uit het feit dat ecologische, agrarische, recreatieve, waterhuishoudkundige en cultuurhistorische belangen in het buitengebied niet van elkaar te isoleren zijn. Provincies verbinden daar allerlei nieuwe instrumenten aan. Ze voeren een actief kwaliteitsbeleid. Veel provincies hebben een provinciale adviseur ruimtelijke kwaliteit of een provinciaal atelier als exponent daarvan. Dat zijn relatief zelfstandig werkende functionarissen of organisaties met een per provincie verschillende taakopvatting, maar die gemeenten hebben dat ze de provinciale kwaliteitsdoelstellingen helpen formuleren en langs informele weg gemeenten bijstaan in het uitwerken daarvan. Maar een ongeluk is zo gebeurd, lijken provinciebesturen te redeneren, en een adviseur of atelier kan zich niet overal tegelijk mee bemoeien. Om de ruimtelijke bescherming gedegen vorm te geven, achten de meeste provincies generieke regelgeving onmisbaar.

Provincies hebben de neiging om de ruimtelijke kwaliteit met gedetailleerde voorschriften en dito uitzonderingen via hun verordening dicht te nagelen. De provincie Noord-Holland gaat daarin zo ver dat het iedere ontwikkeling van woningen, kantoorlocaties, bedrijventerreinen en ‘overige vormen van verstedelijking’ in principe uitsluit. Per geval worden nut en noodzaak van een initiatief beoordeeld. Na een positief oordeel wordt bekeken of een initiatief voldoet aan de provinciale kwaliteitscriteria en in aanmerking komt voor ontheffing van dit algemene verbod. Gedeputeerde Staten laat zich daarbij adviseren door een hiertoe ingestelde commissie van externe deskundigen: de Adviescommissie Ruimtelijke Ontwikkeling (ARO).

Catalogus Gebiedskenmerken Overijssel

Vanuit de behoefte om ‘aan de voorkant te sturen’ in plaats van achteraf te beoordelen, heeft de provincie Overijssel een uitgebreide analyse gemaakt van de ruimtelijke kwaliteit in de provincie. Die analyse is uitgemond in de ‘Catalogus Gebiedskenmerken’. Per landschapstype is aangegeven wat de relevante kenmerken en doelstellingen zijn. Deze catalogus is tot stand gekomen in een vruchtbare samenwerking met vele partijen, waaronder gemeenten, als onderdeel van de Omgevingsvisie (de provinciale structuurvisie). Zo is een basis ontstaan waarmee provincie en gemeenten samen, vanuit een gemeenschappelijke achtergrond, aan de ruimtelijke kwaliteit kunnen werken. Maar gemeenten hebben de Catalogus Gebiedskenmerken niet formeel onderschreven. Alleen de provincie zelf is er bestuurlijk aan gebonden. De structuurvisie met gebiedscatalogus

alleen zou onvoldoende hard zijn om gemeentelijke bestemmingsplannen waar nodig te corrigeren, was de veronderstelling. De Catalogus Gebiedskenmerken is daarom ook integraal opgenomen in een Overijsselse 'Omgevingsverordening'. Mede daardoor bestrijkt de verordening van Overijssel veel thema's – het is de breedste van Nederland (PBL 2010, blz. 124-125). De verordening is bovendien zeer gedetailleerd. Dat heeft gemeenten teleurgesteld, blijkt uit onderzoek naar de bestuurlijke samenwerking in Overijssel (Hiemstra & De Vries 2010): 'Waar gemeenten in de Omgevingsvisie nog maximale vrijheid ervaren, maken zij duidelijk dat de provincie met de verordening de touwtjes weer terug in handen neemt' (blz. 8). Uit hetzelfde onderzoek blijkt dat de provincie haar beschermende rol vervult 'door in belangrijke mate te kiezen voor reactieve instrumenten als zienswijzen en reactieve aanwijzingen'.

Al deze provinciale instrumenten en regels werken door in de bestemmingsplannen van de gemeenten. In feite is dat niet in de geest van de Wro zoals die oorspronkelijk was bedoeld. Provincies stellen dat ze 'over het landschap gaan', maar nemen lang niet altijd de besluiten die het landschap beïnvloeden. Ze rectificeren wel, als ze dat nodig achten, besluiten van gemeenten. Het voornaamste verschil met de situatie van voor 2008, toen zij ieder bestemmingsplan toetsten aan het eigen streekplan, is dat zij het bestemmingsplan nu toetsen aan hun verordening. Als deze toetsing negatief uitvalt en de gemeente zich onvoldoende gevoelig toont voor een formele 'zienswijze' van de provincie, geeft de provincie een aanwijzing af, net als vroeger.

Verbugt: "Het lijkt erop dat bestuurlijke reflexen uit de praktijk van de vorige wet ook onder de nieuwe wet opgeld doen. Maar daar moet je niet de nieuwe wet de schuld van geven".

Jansen: "Wat me tegenviel, is de zeer gedetailleerde AMvB die de plaats lijkt in te nemen van de directe doorzettingsmacht – 'als je het niet goed doet, doen wij het' in plaats van 'wij zijn verantwoordelijk, dus doen wij het'."

Verbugt: "Ruimtelijke kwaliteit bereik je nooit zonder primaire plaats voor gemeenten. Hogere overheden kunnen bijdragen door bijvoorbeeld richtlijnen af te geven en voorbeeldprojecten te initiëren".

Niemand zal de conclusie willen trekken dat de provincie zelf voortaan alle bestemmingsplannen buitengebied moet opstellen. Ook de omgekeerde conclusie, dat de kwaliteitszorg van het landschap alleen bij gemeenten thuis hoort, zal op weinig bijval kunnen rekenen. Maar provincies lijken in veel gevallen te zwaar in te zetten op de juridische verankering van de landschapskwaliteit, waarbij de uitvoering door gemeenten te vaak via provinciale interventiemiddelen of zelfs de bestuursrechter moet verlopen. Dat is niet goed voor de onderlinge verhoudingen en het past niet bij een streven naar decentralisatie. Het juridische spoor zou niet meer dan een achtervang moeten zijn die van pas komt in conflictsituaties. Het is te prefereren als de provinciale maatregelen voor kwaliteit in het buitengebied voortkomen uit samenwerking met de gemeenten en daardoor ook in goede harmonie kunnen worden uitgevoerd.

Verbugt: "Ik herinner me dat er bij de totstandkoming van de Wro een roep was van decentrale overheden om in een vroegtijdige fase met elkaar om tafel te gaan en dat ook te

institutionaliseren. Dan komen alle zienswijzen vroeg in beeld en kom je die niet pas tijdens de besluitvorming zelf tegen. De Wro poogt dat te bereiken en dat is heel goed. Nu is het aan decentrale overheden om dat proces goed te organiseren.”

In 2008 vond de Adviescommissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten, beter bekend als de eerste Commissie Elverding, veel gehoor met haar voorstellen om de besluitvorming rond grote infrastructuurprojecten te versnellen. De essentie daarvan was om belanghebbenden al in de verkenningsfase bij de besluitvorming te betrekken, voorafgaand aan de formele procedures. Door in de voorbereiding tijd en energie te investeren in het draagvlak, kan de besluitvorming zelf sneller verlopen. De Wet ruimtelijke ordening maakt zo'n werkwijze ook bij andere ruimtelijke projecten mogelijk. Dat is bevestigd door de tweede Commissie Elverding (onder voorzitterschap van mr. Th.G.M. Vermeegen), die in 2010 rapporteerde over de toepassing in gebiedsontwikkeling. Het is van meet af aan duidelijk wie het besluit uiteindelijk moet nemen, maar om dat besluit een stevige bestuurlijke en maatschappelijke basis te geven is samenwerking in de voorbereiding een voorwaarde.

Jansen: “Toen ik met de toenmalige CDA-fractie meedacht over de nieuwe Wro, stond ons een Elverding-achtige werking voor ogen: veel ruimte voor de inbreng van anderen bij de voorbereiding; maar ‘aan het eind van de dag’ neemt de enige verantwoordelijke het besluit.”

Het inpassingsplan kan als planologisch besluit van rijk of provincie heel goed het richtpunt van zo'n vroegtijdige samenwerking zijn. Nu wordt dit equivalent van het bestemmingsplan nog wel eens ingezet als sanctie. De provincie Zuid-Holland bijvoorbeeld heeft herhaaldelijk laten merken pas een inpassingsplan te willen maken als blijkt dat de gemeente zelf niet bereid is om mee te werken, bijvoorbeeld bij het parklandschap Buytenland in Albrandswaard en de aanleg van de Rijn-Gouwelijn door Leiden. Zo is het niet bedoeld. De keuze voor een provinciaal inpassingsplan wordt gemaakt als de provincie verantwoordelijk is voor de ruimtelijke ontwikkeling die ermee mogelijk wordt gemaakt. Provincie en gemeente kunnen daar samen aan werken. Ook daar zijn goede voorbeelden van. Het zou zelfs mogelijk moeten zijn dat gemeentelijke ambtenaren, met lokale kennis en kennis van de bestemmingsplantechniek, het plan opstellen en het vervolgens door het College van Gedeputeerde Staten bestuurlijk laten vaststellen.

Jansen: “Een scherpe rolverdeling maakt én de samenwerking makkelijker en maakt aan de voorkant ook toepassing van Elverding interessanter.”

Een belangrijk verschil tussen de infrastructuur- en gebiedsontwikkelingsprojecten waar de Commissies Elverding over adviseerde en de ruimtelijke plannen waar de Wro in voorziet, is dat de ruimtelijke ordening zich altijd afspeelt op het raakvlak van ontwikkeling en bescherming. Deze beschermingskant gaat over waardevolle landschappen en objecten, economisch zwakke functies en de negatieve effecten van een ontwikkeling. De nieuwe opzet van de Wro brengt ook hier helderheid in de verantwoordelijkheden: de overheidslaag waartoe het te beschermen belang gerekend moet worden, neemt het bestuurlijke besluit en staat aan de lat voor de handhaving. Naar analogie met de Commissie Elverding zou ook voor een beschermingsregime draagvlak georganiseerd moeten worden alvorens de formele besluitvorming in te gaan. Maar het is niet mogelijk om op voorhand alle

partijen te identificeren tegen wie de bescherming nu en in de toekomst is gericht. Het generieke karakter van deze bescherming maakt het vormen van representatieve coalities lastig.

De op zichzelf heldere systematiek van de Wro loopt vast bij de klassieke spanning tussen bescherming en ontwikkeling. Dat is wat er nu aan de hand is. Ontwikkelings- en beschermings-agenda's worden uit elkaar getrokken. Als het huidige stelsel opgevat blijft worden als een uitnodiging tot autonoom opereren, zullen ontwikkelingswensen op één schaalniveau geregeld conflicteren met beschermingswensen op een ander schaalniveau. Met de beschikbare middelen van doorzettingsmacht, wint dan het hoogste schaalniveau, ongeacht waar de ontwikkelings- en waar de beschermingswens ligt. Maar dat is een weinig bevredigende conclusie, zeker vanuit een perspectief van decentralisatie.

Jansen: "Er is haast geen ruimtelijke ordening denkbaar waar geen investeringen aan te pas komen. Het rijk zal nog veel gaan investeren, bijvoorbeeld in wegaanleg. Als je als rijk zelf zoveel gaat investeren, is het gek om in het regeerakkoord te stellen dat de regie bij de provincie ligt."

Het lijkt erop dat het rijk zich vooral wil terugtrekken uit het domein van de bescherming. Dat valt op te maken uit de beleidsbrief, hoewel het er niet met zoveel woorden staat: 'Het opleggen van kaders aan andere overheden zullen wij beperken. Ruimtelijke beperkingen bovenop internationale verplichtingen willen wij wegnemen. Gedacht kan worden aan bebouwingsplafonds voor nationale landschappen, het bundelings-, verdichtings- en locatiebeleid, rijksbufferzones en het in overleg met decentrale overheden verder decentraliseren van de BDU.' De bescherming komt dan terecht bij de provincies, via hun rol die in het regeerakkoord omschreven is als 'toetsing en regie'. Dat heeft twee bezwaren. Ten eerste zullen provincies in hun kaderstellende rol behoefte hebben aan backing van het rijk. Ten tweede ontstaat zo het risico dat het rijk zich zal manifesteren als de grootste bedreiging van de ruimtelijke ordening, omdat het rijk als enige beschikt over de doorzettingsmacht om de provinciale toetsing en regie opzij te zetten.

'Je gaat erover of niet' moet betekenen: er is maar één bestuurlijk besluit nodig om een ruimtelijk project mogelijk te maken. Niet meer en niet minder. Overleg en debat vinden daaraan voorafgaand plaats, niet tijdens de aaneengeschakelde momenten van besluitvorming zoals we die in het verleden kenden. Het bestuursorgaan dat het besluit neemt, is ook verantwoordelijk voor de uitvoering. Dat kan de feitelijke bouw of aanleg zijn, maar ook een vorm van project- of programmamanagement: het mobiliseren van alles wat er aan kennis, kapitaal, grond en vergunningen nodig is om de beoogde ruimtelijke ontwikkeling waar te maken. Marktpartijen, maatschappelijke organisaties en andere overheidsinstellingen hebben daar allemaal hun eigen rol in. Beschermingsagenda's horen in die samenwerking vertegenwoordigd te zijn. Niet rigide of dogmatisch, maar als maatstaf voor gemeenschappelijke kwaliteitsambities.

4 *Structuurvisies volgens de Wro zijn niet het geschikte middel om de verschillende overheidsagenda's bij elkaar te brengen. Zoek naar doelgerichte coalities via bestuurlijke afspraken, convenanten en contracten op basis van lichte gebiedsagenda's.*

De kunst van een goede ruimtelijke ordening is om oplossingen te vinden die recht doen aan verscheidene belangen, liefst alle belangen. Dat betekent dat de agenda's van de verschillende overheden ergens bij elkaar moeten komen. En, de beginselen van *governance* indachtig, moeten ook de agenda's van maatschappelijke organisaties, marktpartijen en zelfs particulieren ergens aansluiting vinden.

De Raden voor de Leefomgeving en Infrastructuur signaleerden in hun advies 'Ruimte voor Vernieuwing' (2010) dat "de regio steeds indringender naar voren komt als hét relevante schaalniveau". Ruimtelijke opgaven moeten op regionaal niveau worden verbonden. Daar moeten de nationale en provinciale agenda's dus bij elkaar komen en aansluiting vinden bij de gemeentelijke agenda's. De vraag is hoe dat op een lichte, niet-bureaucratische manier kan gebeuren.

Voorheen gebeurde dat via de officiële ruimtelijke plannen, die hun doorwerking vonden in plannen op lagere schaalniveaus. Dat waren de planologische kernbeslissing van het rijk, het streekplan van de provincie en het gemeentelijke structuurplan. Die werkwijze is gestrand op de traagheid van de doorwerking en de veranderde, minder hiërarchische verhouding tussen overheidslagen. De opvolgers van deze plannen, de gebiedsdekkende structuurvisies uit de huidige Wro, zijn daar niet voor bedoeld, althans niet in de eerste plaats. Rijk, provincies en gemeenten bepalen in deze structuurvisies hun eigen agenda. In de praktijk zullen zij zich rekenschap geven van het beleid van andere overheden, maar ze zijn daar formeel niet aan gehouden. Bovendien kennen de structuurvisies, net als de voormalige streek- en structuurplannen, een verschijningsfrequentie van slechts eens in de tien jaar. Dat is te weinig om voortdurend een afgestemd ruimtelijk beleid te kunnen voeren.

Het kabinet heeft aangekondigd een nieuwe structuurvisie Infrastructuur en Ruimte op te stellen, die de Nota Ruimte, de Nota Mobiliteit en de structuurvisie Randstad 2040 gaat vervangen. Daarin zal het een geactualiseerde ruimtelijke hoofdstructuur opnemen. 'Rode draad voor het rijk daarbij is: selectief en krachtig met meer ruimte voor decentrale initiatieven in grote delen van Nederland', aldus de beleidsbrief van 26 november 2010. Daarin neemt de minister ook een voorschot op wat die ruimtelijke hoofdstructuur zal behelzen: 'Het ministerie van I&M gaat in elk geval over basisnormen, ruimtelijke voorwaarden voor de (inter)nationale hoofdnetten (weg, spoor, water, lucht, energie, natuur, landschap, buisleidingen, hoogspanningslijnen en energiecentrales) en voorwaarden voor het versterken van de ruimtelijk-economische structuur (in het bijzonder mainports, brainports, greenports).'

Jansen: "Actualisering van de ruimtelijke hoofdstructuur is bijna verplicht. Anders blijft het diffuus waar het rijk wel en niet over gaat. En dan denken mensen al snel dat het rijk erover gaat. Dat zag je recent nog bij de brand in Moerdijk."

Verbugt: "Een nieuwe ruimtelijke hoofdstructuur is oké, maar je moet niet hebben dat ieder kabinet zijn eigen hoofdstructuur maakt. Een ruimtelijke hoofdstructuur is nodig, omdat het de

inzet van middelen van elk afzonderlijk departement onderbouwt. De ontwikkeling van de brainport zit nu bijvoorbeeld bij het ministerie van EL&I. Daar is afstemming voor nodig.”

De opsomming van de minister over de onderdelen van de nationale ruimtelijke hoofdstructuur, laat al zien dat deze meer elementen bevat dan het rijk zelf (volgens de huidige praktijk) uitvoert en financiert. Het landschap en de greenports zijn daar voorbeelden van. Maar ook het onderscheid in de (inter)nationale hoofdnetten en regionale netten wil in de praktijk nog wel eens vervagen.

Jansen: “Alles is diffuus gemaakt. Constructies van cofinanciering zijn daar een toonbeeld van. Een rijksweg maakt meer kans als de regio meebetaalt. Via het MIRT zoekt het rijk zelfs cofinanciering door regionale overheden.”

Verbugt: “Een klein budget van het rijk kan een ontwikkeling trekken die anders vastloopt. Zeker als dat een vernieuwend, ingewikkeld project is. Ik hoop dat daar iets van overblijft.”

Diffuse financiering leidt in de huidige bestuurspraktijk tot diffuse besluitvorming. Daar kan tegenover worden gesteld, dat ruimtelijke projecten in de praktijk vaak een gemeenschappelijk belang van rijk, provincie en gemeente raken (ook als dat formeel in de wet anders is geformuleerd) en dat een inspanning met vereende krachten daarom op zijn plaats is.

Sanering van verspreide tuinbouwkassen in Zuid-Holland

De sanering van verspreid in het landschap staande glastuinbouwkassen wordt gefinancierd uit middelen van zowel rijk, provincie als gemeente en is daarnaast afhankelijk van opbrengsten uit vastgoedontwikkeling die verbonden is aan de sloop van de kassen. De operatie is te omvangrijk om alleen te draaien op provinciale financiering. In Zuid-Holland maakt de provincie afspraken met gemeenten, en dienen gemeenten de afspraken om te zetten in overeenkomsten met de eigenaren van de kassen en de nieuwe ruimtegebruikers. Mede daardoor bestrijkt de tijdsspanne tussen het bestuurlijke besluit om te saneren en de feitelijke sloop van de kassen vele jaren, en treden er voortdurend wisselingen op in de samenstelling van het pakket saneringsprojecten. In 2010, zeven jaar na de start van het saneringsprogramma, had Zuid-Holland afspraken gemaakt over projecten tot een totaal van 345 hectare en de ambitie om daar nog eens zo'n 300 hectare aan toe te voegen. Op dat moment waren niet meer dan enkele tientallen hectaren feitelijk gesloopt, grotendeels buiten de bewuste projectgebieden.

Bron: Provincie Zuid-Holland, Voortgangsrapportage ‘Verspreid glas gesaneerd’ 2006-2010, Den Haag 2010

Een instrument waar overheidsinvesteringen bij elkaar komen, is het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) van het rijk. De nadruk ligt op investeringen in infrastructuur, maar sinds het kabinet Balkenende-III de ‘R’ van Ruimte aan het toenmalige MIT toevoegde, zijn er ook andersoortige ruimtelijke investeringen aan verbonden. De systematiek is niet zover doorgevoerd dat alle ruimtelijke rijksinvesteringen een plek in het MIRT hebben. Voor het buitengebied bijvoorbeeld gelden heel andere kaders en systematieken.

Verbugt: “Als je de ‘R’ in het MIRT te groot maakt, loop je vast in contrasterende agenda’s. Met het MIRT is een goede stap gezet, nu is het zoeken naar een nieuw evenwicht. De praktijk heeft tijd nodig. Daar moet je niet zenuwachtig van worden.”

Jansen: “Het MIRT vind ik als systeem een hele goeie. Maar de ‘R’ was financieel altijd al zwak belegd. Feitelijk is het MIRT een sectoraal investeringsprogramma voor verkeer en vervoer met een paar kleine aanvullingen. Eigenlijk zouden economie en natuur + landschap er ook een plek in moeten hebben. Het MIRT moet een duidelijke positie hebben, gekoppeld aan het rijksbeleid en dus ook aan het rijksbelang. Als je als rijk geen ruimtelijke ordening meer wil voeren, wordt dat ingewikkeld. Zicht op ruimtelijke effecten maakt het mogelijk om te overleggen waar je de samenwerking op gaat focussen.”

In de voorbereiding van het MIRT worden regionale gebiedsagenda’s opgesteld. Op dit moment zijn er acht, elk voor één of meer provincies, opgesteld in 2009. Tezamen dekken ze het hele Nederlandse grondgebied af. Het zijn bestuurlijk lichte documenten, opgesteld in samenwerking tussen rijk, provincies en gemeenten via hun regionale samenwerkingsverbanden. Ze bevatten geen nieuwe besluiten en doorlopen daarom geen formele bestuurlijke procedure. In de inleidingen is hun status steeds in dezelfde of vergelijkbare woorden beschreven: ‘De gebiedsagenda is geen verwoording van nieuw beleid, maar inventariseert bestaand beleid met een ruimtelijke inslag en legt de verschillende plannen naast en op elkaar. Hierdoor ontstaat inzicht in de met elkaar samenhangende opgaven op gebiedsniveau en kunnen de plannen beter op elkaar worden afgestemd. De gebiedsagenda zelf is geen besluit om programma’s of projecten tot uitvoer te brengen; op basis van de gebiedsagenda’s worden in het bestuurlijk MIRT-overleg keuzes gemaakt en besluiten genomen (bijvoorbeeld tot het uitvoeren van een verkenning). In deze overleggen fungeert de gebiedsagenda als structurerend en onderbouwend hulpmiddel.’

In het Bestuurlijk Overleg MIRT maken rijk en provincie afspraken over de uitvoering van bestaande initiatieven. Die afspraken slaan neer in het MIRT als investeringsprogramma van het rijk, maar ook in regionale investeringen en andersoortige beleidsactiviteiten (verkenningen, programma’s, onderzoeken). Als plannen van verschillende overheden strijdig blijken, wordt dit probleem in de gebiedsagenda niet opgelost maar geagendeerd. Een oplossing zou immers nieuw beleid impliceren en daarmee een volwaardige bestuurlijke procedure noodzakelijk maken.

De A1-zone in de Gebiedsagenda Oost

De A1 tussen Apeldoorn en Enschede heeft tussen 2020 en 2030 meer capaciteit nodig. De gebruikelijke werkwijze in het voormalige MIT was dat Rijkswaterstaat verkeerskundige berekeningen maakte, daar de benodigde maatregelen uit afleidde (bijvoorbeeld een extra rijstrook) en na een positief bestuurlijk besluit de planologische procedure in gang zette om deze door te voeren. Nu de A1 onderdeel is van het MIRT, is de capaciteitsuitbreiding opgenomen in een bredere gebiedsontwikkeling. Nieuwe economische ontwikkelingskansen komen in beeld, bijvoorbeeld de ontwikkeling van stadsassen en knooppunten in Twente, Deventer en Apeldoorn. Afstemming met het regionale wegennet kan tot andere oplossingen leiden als blijkt dat regionaal verkeer van de snelweg afgeleid kan worden. Er vindt ook afstemming plaats met de verbetering van de spoorverbinding tussen Amsterdam en Berlijn, die tot de ontwikkeling van stationslocaties kan leiden. Uit

de gebiedsagenda komt de bestuurlijke afspraak voort om gezamenlijk een verkenning uit te voeren naar de ontwikkelingskansen van de A1-zone als geheel. Conclusies uit die verkenning kunnen leiden tot nieuwe prioriteiten en daardoor tot nieuwe besluitvorming, bijvoorbeeld in de vorm van een bestuursovereenkomst. Onderdeel van die bestuursovereenkomst kan een afspraak zijn over hoe de ontwikkeling planologisch vorm krijgt: of er voor delen of voor het geheel een structuurvisie en een milieueffectrapportage nodig zijn, en wie daar dan bestuurlijk verantwoordelijk voor is.

De investeringsprogramma's die voortvloeien uit de gebiedsagenda, worden jaarlijks geactualiseerd. De oorsprong van het MIRT als infrastructuurprogramma is nog merkbaar. Infrastructuur en direct daaraan gerelateerde ruimtelijke investeringen voeren de boventoon. Ruimtelijke investeringen die niet aan infrastructuur verbonden zijn, bijvoorbeeld in landschapsversterking, natuur, water of de economische structuur, zijn wel in de gebiedsagenda opgenomen maar niet in de uitvoeringstabellen. Die hebben nog steeds hun eigen kaders. Uit een evaluatie van Berenschot (2009) blijkt dat de betrokken partijen als belangrijkste meerwaarde van de gebiedsagenda de samenhang noemen, maar ze zijn nog zoekende naar het commitment dat het rijk en de decentrale overheden eraan verbinden.

Verbugt: "In Lille kan je zien hoe investeringen in infrastructuur de ruimtelijke ontwikkeling kunnen stimuleren. Je kunt als rijk steden faciliteren om daar ruimtelijke ontwikkeling aan te koppelen. Dat is bijvoorbeeld gebeurd door sleutelprojecten voor stationsomgevingen te koppelen aan de aanleg van de HSL. De vraag is wel tot hoever je daarmee moet gaan. Je moet niet alles aan alles koppelen. Dan gaat het nergens meer over. Dat is het gevaar."

Op dit moment is zo'n gebiedsagenda dus een plek waar een nationale en provinciale belangen bij elkaar komen. Op plekken waar die belangen elkaar raken, zou zo'n gebiedsagenda een vervolg moeten krijgen in afspraken die wel bestuurlijk vastgesteld worden. Dat hoeft niet alleen het MIRT te zijn. Het verdient zelfs aanbeveling de directe koppeling tussen de gebiedsagenda en het MIRT los te laten, om het opstellen van de gebiedsagenda niet te belasten met de buitengewoon ingewikkelde onderhandelingen die aan de financiering van infrastructuur verbonden zijn.

Door de gebiedsagenda in al zijn lichtheid uit te bouwen, er binnen die lichtheid een maximaal commitment aan te verbinden en het minder exclusief te binden aan het MIRT, kan deze een belangrijke rol gaan vervullen in een programmatische aanpak van de ruimtelijke ordening. Ook projecten met financiering uit de investeringsfondsen voor het landelijk gebied, het Deltaprogramma en de negen economische topsectoren kunnen er aan gelinkt worden. Heldere financieringsconstructies, analoog aan de 'belangen'-constructie in de Wro, zouden dat proces aanmerkelijk stimuleren. Maar daar zal een structurele verandering van de financiële verhoudingen tussen de overheden voor nodig zijn.

Afspraken die via de gebiedsagenda worden gemaakt, landen in decentrale programma's. Andersom voeden decentrale programma's ook de afspraken met het rijk. Ze kunnen de vorm aannemen van decentrale gebiedsprogramma's waaraan in coalitieverband wordt gewerkt. Daar komen maatschappelijke organisaties en marktpartijen als partner in beeld: koepelorganisaties of bij concrete gebiedsontwikkelingen de feitelijk participerende organisaties en particulieren. Via deze lijn

krijgen de direct betrokkenen een plek in de informele lijn en komt de aansluiting met de maatschappelijke wilsvorming tot stand, nog voordat de officiële inspraakprocedure start. Er kan worden afgesproken dat de partners op een bepaald onderdeel toewerken naar een convenant of contract. Een afspraak kan ook zijn dat een van de publieke partners start met de procedure voor een formele structuurvisie, eventueel met milieueffectrapport, voor een specifiek project. Als de samenwerkingscoalitie evenwichtig is samengesteld (dus beleidsprioriteiten, marktmechanismen en de maatschappelijke wil weerspiegelt) en op strategische momenten met formele bestuurlijke overeenkomsten is bezegeld, is de kans klein dat de formele procedure tot verrassingen leidt.

Periodiek komt naar voren in hoeverre deze decentraal gestarte projecten, programma's en gebiedsontwikkelingen overeenstemmen met de agenda op hogere schaalniveaus, en in hoeverre er spanningen en dus uitvoeringsrisico's ontstaan. Ook daar kunnen afspraken over gemaakt worden.

Commitment is essentieel. Dat geldt op alle schaalniveaus. Deelnemende partijen moeten aanspreekbaar zijn op de gemaakte afspraken, ondanks de zachte beleidsstatus en de lichte procedure van de gebiedsagenda of het decentrale gebiedsprogramma. Afspraken moeten daarom binnen de bestaande planologische kaders blijven, ofwel het aanpassen van de planologische kaders tot doel hebben. De belangrijkste meerwaarde zit in de afstemming van de investeringen, waardoor een optimalisatie van het maatschappelijke rendement verwacht mag worden, en in de bevestiging dat de partners elkaars beleid onderschrijven zolang het tegendeel niet naar voren komt – inclusief de wederzijdse beschermingsagenda's.

Verbugt: "Afspraken tussen rijk, IPO en VNG moeten belangrijker worden. Soms in de vorm van convenanten. Dat is flexibeler dan een AMvB."

Zo'n programmatische aanpak maakt het mogelijk om bevoegdheden te decentraliseren, zonder via uitgebreide AMvB's of verordeningen kaders te stellen. Het geeft ieder de mogelijkheid zijn eigen rol te pakken op een andere manier dan door beperkingen te stellen. Niet de plannen en regelgeving volgend uit de Wro zijn de brandstof voor de ruimtelijke ontwikkeling, maar de partnerschappen op verschillende schaalniveaus. De regelgeving dient dan alleen nog als achtervang voor conflictsituaties. Die zullen in een context van afspraken en samenwerking naar verwachting minder frequent voorkomen dan wanneer de communicatie tussen overheden via regelgeving verloopt – maar een conflictvrije ruimtelijke ordening kan niet bestaan.

Jansen: "We moeten de ruimtelijke ordening uittillen boven de Wet ruimtelijke ordening."

Deze werkwijze maakt het bovendien mogelijk om situaties die werkelijk het belang van maar één overheid raken, af te zonderen van de samenwerking. Relatief eenvoudige ruimtelijke ontwikkelingen, zoals een plan voor een brede school in een herstructureringswijk of woningbouw op een voormalig fabrieksterrein, kunnen dankzij de nieuwe Wro door één enkele overheid, dus decentraal, worden afgehandeld. Complexere ontwikkelingen vereisen een complexere aanpak – want een complexe situatie verliest zijn complexiteit niet door er eenvoudig proces tegenover te stellen. Maar het principe is overzichtelijk en bovendien in lijn met de ambitie om te decentraliseren: iedere overheid maakt de Wro-plannen waar zij zelf 'over gaat', en overheden en andere partijen maken afspraken, contracten of convenanten over hoe ze het in de uitvoering regelen.

BRONNEN

- Berenschot, *Evaluatie MIRT-spelregelkader*, Utrecht 2009
- Hiemstra & De Vries BV, *De gedeelde opgave van het Overijssels bestuur; onderzoek naar de kwaliteit van het bestuur en interbestuurlijke samenwerking in Overijssel*, Utrecht 2010
- Interprovinciaal Overleg (IPO), *Analyse doorwerking provinciaal ruimtelijk beleid* (notitie), Den Haag 2010
- Planbureau voor de Leefomgeving, *Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening: eerste resultaten*, Den Haag/Bilthoven 2010
- Provincie Zuid-Holland, *Voortgangsrapportage 'Verspreid glas gesaneerd' 2006-2010*, Den Haag 2010
- Raad voor het Landelijk Gebied, Raad voor Verkeer en Waterstaat en VROM-raad, *Ruimte voor vernieuwing*, Den Haag 2010
- Veen, Pieter en Lennart Graaff (Vista landschapsarchitectuur en stedenbouw / Investeren in Ruimte), *Kernkwaliteiten in de praktijk; handreiking aan beleidsmakers en uitvoerders van Nationale Landschappen*, Amsterdam / Rotterdam 2010
- Gesprek met Rose-Marie Eijssen, beleidsstrateeg bij de provincie Gelderland, over de Gebiedsagenda Oost (1 maart 2011)

CENTRAAL EN DECENTRAAL IN HET NEDERLANDSE RUIMTELIJK BELEID

Essay geschreven in opdracht van de Raden voor de leefomgeving en infrastructuur.
mei 2011

Dr. Barrie Needham, emeritus hoogleraar planologie, Radboud Universiteit Nijmegen

Aanpak

Deze essay gaat over de verhouding tussen de centrale en de decentrale overheden bij het vaststellen en het realiseren van het ruimtelijk beleid. Alle drie de overheidsniveaus – rijk, provincie, gemeente - maken ruimtelijk beleid en men moet niet veronderstellen dat voor een bepaalde locatie het beleid van het ene overheidsniveau dezelfde inhoud zal hebben als het beleid voor diezelfde locatie van de andere niveaus: immers, verschillende overheidsniveaus kunnen verschillende meningen hebben over het beste gebruik van die ene locatie. Dit is het vraagstuk van verticale coördinatie. In een gedecentraliseerde eenheidstaat zoals Nederland hebben alle niveaus de bevoegdheid om ruimtelijk beleid te maken, maar dat beleid moet consistent zijn en de centrale overheid heeft de bevoegdheid om tegenover de andere niveaus die consistentie te waarborgen c.q. op te leggen.

Teneinde dit vraagstuk concreet te maken en empirisch te kunnen verkennen wordt de ingang gekozen van de feitelijke veranderingen in de ruimtelijke inrichting van Nederland. En de vraag wordt gesteld: welke bestuursorganen beïnvloeden dat? Hoe groter de invloed van gemeenten hierop, hoe meer decentraal is het ruimtelijke beleid; en anders om.

De woorden 'centralisatie' en 'decentralisatie' verwijzen naar verandering in de verhouding centraal/decentraal. In de praktijk wordt die verhouding – de verticale coördinatie – bepaald door de handelingen van rijk, provincie en gemeente in interactie binnen door de wet vastgestelde randvoorwaarden. De wetgeving is weggelegd voor de rijksoverheid (i.c. het parlement). Hieruit volgt dat of een verandering komt en de inhoud ervan – meer of minder centraal, oftewel centralisatie of decentralisatie – in de laatste instantie door de rijksoverheid wordt bepaald ²⁸.

²⁸ Uiteraard neemt dit niet weg dat ook de decentrale overheden daarbij kunnen worden betrokken, zoals zij 'Het Bestuursakkoord 2011-2015' hebben medeondertekend. Maar formeel is dat niet nodig: de rijksoverheid had de veranderingen in dat akkoord ook kunnen opleggen.

Welke bestuursorganen mogen de veranderingen in de ruimtelijke inrichting van Nederland beïnvloeden?

Niets van enige omvang mag worden gebouwd zonder bouwvergunning. En verreweg het merendeel van de bouwvergunningen wordt door gemeenten afgegeven²⁹. In dat opzicht verandert weinig aan de ruimtelijk inrichting van Nederland zonder toestemming van gemeenten. Bij het toetsten van de bouwaanvraag is de inhoud van het bestemmingsplan bindend, tenzij gebruik wordt gemaakt van buitenplanse flexibiliteit³⁰. En in de meeste gevallen is het de gemeenteraad die de inhoud van die plannen en projecten bepaalt.

Echter kan hier niet de conclusie uit worden getrokken, dat de gemeente bij (bijna) alle voorgestelde veranderingen aan de ruimtelijke inrichting kan bepalen of die veranderingen al dan niet worden gerealiseerd. Want wij moeten nagaan: Bij het vaststellen van een bestemmingsplan of projectplan, waar houdt de gemeenteraad rekening mee? Het antwoord is: Onder andere met de rijks- en de provinciale overheid. Beiden kunnen het gemeentelijk besluit over het vaststellen van het plan (en dus over de inhoudelijke gronden bij het toetsen van een bouwaanvraag) beïnvloeden.

De provincies deden dat met hun bevoegdheid om bestemmingsplannen goed- of af te keuren (WRO art. 28), of met een aanwijzing (WRO. art 37), of door de gemeente te verplichten vrijstelling van haar eigen bestemmingsplan te verlenen (WRO art. 40). Provincies kunnen dat nog steeds doen met een pro-actieve (Wro art. 4,2) en reactieve aanwijzing (Wro art 3.8.4) waarbij gebruik kan worden gemaakt van een provinciale structuurvisie of een provinciale verordening (Wro art. 4.1).

Ook de rijksoverheid kon de gemeenteraad verplichten een bestemmingsplan vast te stellen of te herzien (de aanwijzingsbevoegdheid, WRO art. 37). Onder de nieuwe wet heeft de rijksoverheid dezelfde bevoegdheden: een aanwijzing om een bestemmingsplan vast te stellen of te herzien (Wro art. 4.4) waarbij gebruik wordt gemaakt van een algemene maatregel van bestuur betreffende de gewenste inhoud (Wro art.4.3).

Bovendien kan de rijksoverheid haar 'eigen projecten' laten uitvoeren, waarbij zij en niet de gemeente bepaalt of een project al dan niet zal doorgaan. Met de Tracéwet kon de rijksoverheid provincies en gemeenten 'uitschakelen' (met gebruik van WRO art. 39), hetzelfde gold voor rijksprojecten en 'Nimby-projecten' (WRO art 41). Onder de nieuwe wetgeving kan de rijksoverheid haar eigen 'bestemmingsplan' (inpassingsplan Wro art. 3.28) vaststellen en haar eigen projecten (Wro art. 3.29) uit laten voeren. Sinds de van kracht worden van de Wro kan ook de provincie haar eigen 'bestemmingsplan' vaststellen (art. 3.26) en projecten laten uitvoeren (art. 3.27).

²⁹ De gevallen waar een aanlegvergunning vereist is zijn te verwaarlozen. En de recente veranderingen in de regels voor bouwvergunningen, waardoor meer bouwwerken vergunningsvrij zijn, kunnen het uiterlijk van bebouwd Nederland treffen, maar zullen nauwelijks gevolgen hebben voor de ruimtelijke inrichting.

³⁰ Onder de WRO was dit artikel 19, met name de oude zelfstandige projectprocedure, onder de Wro is dit artikel 3.23 en het nieuwe projectplan afdeling 3.3.

Tenslotte, provincies hadden en hebben nog steeds, veel invloed over landinrichtingsprojecten. Weliswaar moeten die plannen in bestemmingsplannen worden vertaald, waar gemeenten over beslissen, maar in de lange Nederlandse traditie van ruilverkaveling en landinrichting is het de provincie die een bepalende rol speelt.

Nu kan antwoord worden gegeven op de vraag: Welke bestuursorganen mogen de veranderingen in de ruimtelijke inrichting van Nederland beïnvloeden?

- de gemeenten met het toetsen van bouwaanvragen aan de inhoud van hun bestemmingsplannen;
- de provincies en het rijk met hun bevoegdheid om de inhoud van gemeentelijke bestemmingsplannen te beïnvloeden, naar gelang de inhoud van het ruimtelijke beleid van de provincies c.q. het rijk;
- het rijk en – sinds kort – provincies met hun eigen plannen en projecten;
- de provincies met hun landinrichtingsprojecten.

Dit is inderdaad een beeld van een ‘gedecentraliseerde eenheidstaat’.

Op welke manier beïnvloeden die bestuursorganen de ruimtelijke inrichting van Nederland daadwerkelijk?

De meeste gemeenten hebben een grote belangstelling voor de ruimtelijke ontwikkeling binnen hun grenzen en zij willen die ontwikkeling actief sturen. Zij hebben grote ambities daarvoor³¹. Vaak zijn gemeenten pragmatisch in hoe ze dat doen: met bestemmingsplan alleen, met een combinatie van bestemmingsplan en actief grondbeleid, met onderhandelingen die achteraf in bestemmingsplannen worden vastgelegd³². Maar in alle gevallen gaat dat gepaard met het afgeven van een bouwvergunning; en die moet overeenkomstig het bestemmingsplan zijn. Met andere woorden, gemeenten moeten hun ruimtelijk beleid in bestemmingsplannen uitdrukken. Maar kan dat laatste door provincie en rijk worden beïnvloed? Hoe gebeurt dat in de praktijk?

Het is kenmerkend voor de ruimtelijke ordening in Nederland dat provincies en rijk hun formele bevoegdheden om de inhoud van het gemeentelijke ruimtelijke beleid te beïnvloeden of te laten wijzigen liever niet inzetten. De rijksoverheid heeft haar artikel 37 (WRO) bevoegdheid (aanwijzingen) zeer zelden ingezet (een in Nijmegen bekend voorbeeld was om de gemeente Nijmegen te verbieden in de Ooijpolder te bouwen). Tussen 2002 en de afloop van de WRO gebruikte de rijksoverheid dit artikel vijf keer, alle in combinatie met de Luchtvaartwet (artikel 18). Dat was voor de luchthaventerreinen Lelystad, Eindhoven, Rotterdam, Maastricht en Teuge³³. En sinds de invoering in 1994 is de NIMBY-wet maar één keer ingezet – in 2005 door de rijksoverheid tegen de gemeente Onderbanken. Deze formele terughoudendheid geldt ook voor het gebruik door de rijksoverheid om haar ‘eigen projecten’ tegen de wil van gemeenten in door te drukken.

³¹ Needham, B., 2007, *Dutch land-use planning*, Den Haag: Sdu-uitgevers, blz. 31-2

³² Buitelaar, E., T. Cobussen, B. Needham, Sturen met bestemmingsplannen *Stedenbouw en Ruimtelijke Ordening*, nr.6, pp.55-57

³³ http://www.rivm.nl/bibliotheek/digitaaldepot/Evaluatie_en_WRO_WEB.pdf blz.31

Rijk en provincies gebruiken, indien hun ruimtelijk beleid voor een bepaalde locatie anders is dan dat van de gemeente, eerder één of meer van de volgende manieren.

- a) Er is de weg van overleg (o.a. via de PPC), waarbij druk op gemeenten kan worden uitgeoefend. Deze druk kan zijn:
- zacht (een beroep op samenwerking om de broederlijke verhoudingen niet te verstoren);
 - zakelijk (medewerking in ruil voor een tegenprestatie, zoals de toezegging mee te werken aan door de gemeente gewenste infrastructuur);
 - dreigend ('wij zullen de formele weg inzetten als u niet meewerkt', oftewel 'bargaining in the shadow of the law').
- b) Daarnaast is er de weg van de 'gouden koorden': de provincie en (met name) het rijk kunnen proberen een gemeente de inhoud van haar bestemmingsplan te laten wijzigen in ruil voor een subsidie voor dat deel van het plan dat de hogere overheid wil laten opnemen.
- c) Veel subtieler is de invloed op het gemeentelijke ruimtelijk beleid vanuit een denkwijze of planningsdoctrine³⁴, die door alle bestuurslagen (en vakbroeders) wordt gedeeld. 'Alle neuzen in dezelfde richting en wel volkomen vrijwillig: we zijn het eens over het landsbelang.'

Wat is de uitkomst?

Het is opvallend dat de uitkomst hiervan – de feitelijke invloed van de verschillende bestuursorganen op de daadwerkelijke ruimtelijke ontwikkeling van Nederland – zelden empirisch is onderzocht. Er zijn wetenschappelijke studies over het daadwerkelijke stelsel van de ruimtelijke ordening en die hoe wordt gebruikt³⁵, maar studies van de resultaten 'on the ground' zijn schaars.

De indruk is dat in de praktijk de meeste gemeenten, bijna 50 jaren lang na WOII, een ruimtelijk beleid voerden dat min of meer samenviel met dat van de rijksoverheid - en wel vrijwillig. Dit kan worden verklaard uit:

- meekoppelende belangen (landbouw, volkshuisvesting, later infrastructuur);
- bij de volkshuisvesting werd veel gebouwd door woningcorporaties, die veel afhankelijker van rijk en gemeente waren dan na de verzelfstandiging van 1993;
- veel geld van de rijksoverheid (medebewindsfinanciering);
- een gedeelde planningsdoctrine;
- een sterke overlegcultuur.

De omvang en locatie van de na-oorlogse woningbouw, bijvoorbeeld, zijn door gemeenten geredigeerd maar sterk beïnvloed door de vele subsidies en regels van de rijksoverheid. Zelfs bij de

³⁴ Faludi, A. & A. Van der Valk, 1994, Rule and order, Dutch planning doctrine in the Twentieth century, Dordrecht: Kluwer

³⁵ Zie bijvoorbeeld Mastop J.M., 2001, Dutch national planning at the turning point: rethinking institutional arrangements, in R. Alterman (ed) National –level planning in democratic countries, Liverpool: Liverpool University Press (pp.219-256); en Faludi, A. & A. Van der Valk, 1994, Rule and order, Dutch planning doctrine in the Twentieth century, Dordrecht: Kluwer

veel recentere VINEX-locaties is de uitvoering door gemeenten min of meer conform de plannen van de rijksoverheid³⁶.

De ontwikkeling van het Groene Hart is een interessant geval. Al tientallen jaren is dit een restrictief gebied en toch was tot rondom 1995 de groei daar sneller dan elders³⁷. Is dat een overwinning van de gemeenten (die groei wilden) over het rijk (die beperking wilde) en dus een bewijs van decentraal beleid? Een antwoord is moeilijk te geven want informatie over conflicten en hoe die werden uitgevochten is schaars. Zeker is het dat de rijksoverheid de slag over de Wijde Aa (Zuid Holland) heeft verloren, maar we weten niet of andere conflicten achter gesloten deuren zijn uitgevochten en wie heeft gewonnen.

Wie heeft de meeste invloed gehad op de ruimtelijke ontwikkeling? Rijk, provincie of gemeente? Is dat centraal of decentraal? Ik zie het eerder als 'Één ruimtelijk beleid gevoerd door drie overheidsniveaus' (uitspraak van Jenno Witsen, voorheen de directeur van de RPD), of in ieder geval het voornemen om dat zoveel mogelijk te doen.

Veranderingen in de regels en in de praktijk

Veranderingen in dit nogal knusse krachtenveld kunnen worden aangemerkt vanaf begin jaren negentig van de vorige eeuw. Als oorzaken van die veranderingen kunnen worden aangedragen:

- De woningnood nam af en viel weg als 'volksvijand nummer één' die door alle overheidsniveaus eendrachtig moest worden bestreden.
- In plaats hiervan kwam meer verscheidenheid in de ruimtelijke ordeningsopgave. Dat leidde tot verschil van mening tussen gemeente en rijksoverheid, soms tussen provincie en rijk en tussen gemeente en provincie. Het WRR-rapport uit 1998 'Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek' gaf als één van de eersten dit signaal af: moest er voor heel Nederland dezelfde planconcepten worden opgelegd?

Een recent voorbeeld hiervan is het meningsverschil tussen gemeenten en rijk over de 'behoefte' aan bedrijventerreinen: de rijksoverheid schat deze behoefte – zeker in bepaalde regio's – lager in dan vele gemeenten die willen doorgaan met het bestemmen en aanleggen van die terreinen. Ook recent is het verschil tussen regio's in demografische ontwikkelingen, waarbij de zgn. krimpregio's zeggen: 'Het rijks-ruimtelijk beleid is geschikt voor groeiregio's, maar niet voor ons.'

³⁶ Needham B. & A. Faludi, 1999, Dutch growth management in a changing market, *Planning Practice and Research*, 14/4, 481-491. En zie het proefschrift van Bontje voor een systematische analyse van de mate waarin het rijks-ruimtelijk beleid daadwerkelijk is uitgevoerd: Bontje M. 2001, *The challenge of planned urbanisation. Urbanisation and national urbanisation policy in the Netherlands in a northwest-European perspective*. UvA. Zie ook de vele studies rondom 1995 over de doorwerking van het rijks- en het provinciale ruimtelijk beleid: een overzicht is te vinden in het themanummer van *Environment and Planning B*, 24/6 1997.)

³⁷ Needham, B, 2007, *Dutch land-use planning*, Den Haag: Sdu uitgevers, p.61

- De rijksoverheid vond dat het 'afkopen' van instemming met haar eigen beleid te duur was geworden. Onder gemeenten was een praktijk ontstaan van: Voor alle projecten die wij willen uitvoeren en die ook op de beleidsagenda van het rijk staan moet de rijksoverheid een subsidie verstrekken (onder de titel van medebewindsfinanciering). En die kregen zij ook. Gemeenten werden niet gestimuleerd om kostendekkend te werken: zij raakten 'subsidieverslaafd'.
- De rijksoverheid was het zat dat de decentrale overheden vaak haar infrastructuurprojecten procedureel belemmerden. Soms was dat een reëel verschil van mening over de wenselijkheid van een bepaald infra-project op een gegeven locatie. En soms gebruikten gemeenten de procedures als drukmiddel om geld voor een betere ruimtelijke inpassing. De heel dure 'gouden saus' die de rijksoverheid over de Betuweroute heeft moeten gieten teneinde de medewerking van gemeenten te verwerven diende als les voor de procedures voor 'Ruimte voor de rivieren': daar betaalt de rijksoverheid slechts voor maatregelen die de veiligheid verbeteren, meerkosten voor ruimtelijke kwaliteit betaalt de rijksoverheid niet. Zonder een 'gouden saus' kon een rijksproject vele jaren vertraging oplopen.
- Gemeenten vonden het steeds moeilijker hun eigen ruimtelijk beleid te bekostigen. Men had het tegendeel kunnen verwachten, want de prijzen van koophuizen en commercieel vastgoed stegen veel sneller dan de inflatie, met als gevolg een grote toename van grondprijzen. Maar een actief gemeentelijk grondbeleid – waarbij gemeenten ook de grondwaardevermeerdering incasseren - werd steeds lastiger omdat commerciële partijen grondposities vroegtijdig hadden ingenomen. Bovendien werd de opgave steeds ingewikkelder, met meer nadruk op binnenstedelijke herstructurering, waarop winsten niet gemakkelijk te behalen zijn, en/of ambitieuzer, met radicale herstructurering van bestemmingen, eigendommen, verkaveling en infrastructuur. Steeds vaker willen gemeenten hun ontwikkelingsprojecten door de rijksoverheid laten subsidiëren.

De reactie van de rijksoverheid hierop was in eerste instantie een wijziging in de wetgeving, waardoor zij meer bevoegdheden kreeg ten koste van gemeenten: eerst de Tracéwet, vervolgens de NIMBY-wet, en meer recent de nieuwe Wro, waarbij provincies en rijk een inpassingsplan kunnen maken of een projectbesluit nemen die de gemeente op die locatie uitschakelt. Dit is ontegenzeggelijk een *centralisatie*. (Het wegvallen van de provinciale goedkeuring voor een bestemmingsplan is geen decentralisatie, want provincies hebben andere bevoegdheden gekregen waarmee zij de inhoud van een bestemmingsplan effectief kunnen beïnvloeden.)

Maar er is tegelijk een tegenovergestelde verandering richting *decentralisatie*. Dit is goed te verklaren en is niet noodzakelijkerwijs tegenstrijdig aan de centralisatie. De redenen voor de decentralisatie zijn onder andere:

- Er is meer verscheidenheid in de ruimtelijke ontwikkeling tussen regio's. Ook is er minder consensus tussen gemeenten en rijk en tussen landsdelen over de gewenste inhoud van het ruimtelijk beleid. Het heeft geen zin (en het zou inefficiënt zijn) dat de rijksoverheid haar beleid voor alle zaken en voor alle omstandigheden ontwikkelt en probeert door te drukken. Dus laat het rijk zoveel mogelijk over aan de decentrale overheden en staat ze slechts achter een select aantal zaken die (volgens haar) van nationaal belang zijn.

- De rijksoverheid wil af van de vanzelfsprekendheid, dat zij voor zoveel gemeentelijke en provinciale projecten subsidie verleent.
- Mogelijk is er ook een ideologische reden voor de decentralisatie, namelijk de mening dat instanties (en mensen) zo veel mogelijke handelingsruimte moeten hebben. Een op de empirie gebaseerde reden – b.v. dat de doorwerking van het rijksbeleid te weinig effectief is – wordt niet aangedragen, ondanks de hausse in doorwerkingsonderzoek in de negentiger jaren van de afgelopen eeuw.

Een persoonlijke noot

Mijn leeftijds- en vakgenoten betreuren deze verandering ten zeerste. Zij hebben het over een ‘crisis in de planologie’, ‘the Netherlands spatial doctrine in disarray’ en het ontbreken van ‘een ruimtelijke agenda’. Zij missen een sterk ‘ruimtelijk kader’, zoals werd gegeven door het economische kerngebied en het nationale stedelijke netwerk. Vanuit mijn achtergrond – ingewijd in het vak in Engeland waar de verticale coördinatie totaal anders wordt geregeld – deel ik die sentimenten en die nostalgie niet. De situatie van ‘Één ruimtelijk beleid gevoerd door drie overheidsniveaus’ die in Nederland zo lang duurde is voor mij abnormaal en nog steeds wekt het verwondering bij me op. Waar de verandering nu naar toe gaat komt mij als ‘normaal’ over. Hiermee spreek ik geen oordeel uit over de kwaliteit van de ruimtelijke inrichting die in die ‘abnormale’ periode met behulp van het ruimtelijk beleid werd gerealiseerd, in tegendeel. Maar vanuit deze achtergrond kan ik wellicht iets nuttigs zeggen over hoe Nederland na de wending die kwaliteit kan behouden.

Teneinde de verticale coördinatie in Engeland³⁸ te begrijpen, moet men beseffen dat er maar één planologisch besluit met bindende kracht is: dat is het besluit om een ‘planning permission’ af te wijzen of goed te keuren al dan niet onder eveneens bindende voorwaarden. Bij het nemen van dat besluit moet serieus rekening worden gehouden met het desbetreffende vastgestelde ruimtelijke plan (‘development plan’³⁹ door een zgn. local planning authority⁴⁰ vastgesteld); maar dat is slechts één van de overwegingen. Een planning permission kan worden geweigerd zelfs als de aanvraag conform het plan is, en kan worden verleend zelfs als de aanvraag niet conform het plan is. Het is om deze reden dat de verticale coördinatie zich vnl. op dat ene besluit richt.

Tegen dat besluit kan de aanvrager in beroep gaan. De kleinere gevallen worden schriftelijke afgehandeld, bij de grotere wordt een ‘planning inquiry’ in het openbaar gehouden. Belanghebbenden (‘interested persons’) anders dan de appellant hebben het recht te worden gehoord. De ‘planning appeal’ wordt afgehandeld door een planning inspector in dienst van het centrale ministerie. Die inspector brengt een verslag en een advies aan de minister (of staatssecretaris) uit. De minister beslist⁴¹.

³⁸ De wetgeving geldt voor Engeland en Wales, voor Schotland en voor Noord-Ierland is dat anders.

³⁹ Local plans, structure plans, unitary development plans.

⁴⁰ Dit zijn counties en districts bij non-metropolitan counties en districts en boroughs bij metropolitan counties

⁴¹ http://www.planningportal.gov.uk/uploads/pins/procedural_guidance_planning_appeals.pdf

Het tweede deel van de verticale coördinatie is dat, als een aanvraag wordt ingediend die boven een bepaalde omvang is of bepaalde belangrijke zaken betreft, het ministerie de lokale overheid uitschakelt (de aanvraag is 'called in') en neemt zelf de beslissing over de planning permission. '...policy is to be very selective about calling in planning applications. [The minister] will, in general, only take this step if planning issues of more than local importance are involved. Such cases may include, for example, those which, in his opinion:

- may conflict with national policies on important matters;
- could have significant effects beyond their immediate locality;
- give rise to substantial regional or national controversy;
- raise significant architectural and urban design issues; or
- may involve the interests of national security or of foreign Governments.

However, each case will continue to be considered on its individual merits.'⁴².

De nationale overheid stelt Planning policy statements (voorheen, Planning policy guideline notes) vast over de inhoud van haar eigen ruimtelijk beleid, over de coördinatie tussen ruimtelijk beleid en andere beleidssectoren (horizontale coördinatie) en over procedures. Van de 'local planning authorities' wordt verwacht dat zij bij het vaststellen van hun 'development plans' met die policy statements rekening houden. Zo niet dan heeft het ministerie het recht 'to call in' die 'plans'. Ook bij het behandelen van 'planning applications' moet de 'local planning authority' met de nationale 'Planning policy statements' rekening houden, want bij beslissingen over 'appeals' en over 'calling in' een aanvraag, spelen die 'policy statements' een rol.

Even belangrijk als de formele regels is de manier waarop zij worden gebruikt. Mijn indruk is dat in Engeland en Wales, in vergelijking met Nederland, minder wordt verwacht dat de twee overheidsniveaus (lokaal en nationaal) op één lijn zitten – of komen te zitten – voor wat hun ruimtelijk beleid betreft. Met andere woorden, meningsverschillen hierover worden als 'natuurlijk' beschouwd, er is geen sprake van een 'nationaal ruimtelijke agenda'. En die verschillen worden beslecht met de formele procedures voor conflictresolutie, waarbij de nationale overheid en niet de rechter het ultieme gezag uitoefent⁴³. Soms wordt zo'n verschil fel uitgevochten. Een bekend voorbeeld betreft het al dan niet bouwen in de zgn. greenbelts rondom de grote steden. Met name onder het kabinet van Margaret Thatcher was het nationaal beleid dat in die locaties veel meer woningen zouden worden gebouwd: maar overal hield de plaatselijke politiek dat met succes af.

De ontstane praktijk is van twee partijen die elkaar behoedzaam en van een afstand gadeslaan. De huidige regering (Conservative/Liberal coalition) wil daar verandering in brengen en wel in de richting van decentralisatie. In 2010 is een zgn Localism Bill ingevoerd: meer macht voor de plaatselijke overheden maar ook meer macht voor de burger ten opzichte van zijn plaatselijke overheid. De voorgenomen veranderingen betreffen het schrappen van de 'regional strategies' en het vervangen met 'duty to co-operate' tussen 'local planning authorities'; het recht van gemeenschappen een 'neighbourhood development plan' op te stellen dat, mits goedgekeurd in een plaatselijke referendum, een formele werking krijgt; en de plicht van ontwikkelaars dat zij, voordat zij een aanvraag voor een groot project indienen, met de betrokken burgers overleggen.

⁴² http://www.planningportal.gov.uk/uploads/pins/procedural_guidance_planning_appeals.pdf

⁴³ Als men denkt dat de nationale overheid hier de rechtsregels niet goed volgt kan men een beroep doen op een zgn. judicial review.

Algemene principes voor de verhouding centraal/decentraal bij het ruimtelijk beleid

Hoe de huidige bestuurlijke situatie in Nederland is ontstaan is goed te begrijpen. Bovendien, het moet worden geaccepteerd dat positie kiezen in het spanningsveld centraal/decentraal en in de keuze van zaken die van nationaal belang zijn een politieke beslissing is die in laatste instantie voor het parlement is weggelegd. Toch vereist ‘behoorlijk bestuur’ van de rijksoverheid ten opzichte van het ruimtelijk beleid dat zij de volgende zaken goed regelt, *wat dan ook haar positie met betrekking tot centraal/decentraal en wat dan ook de inhoud is van het ruimtelijk beleid, beide gekozen vanuit haar ‘politiek primaat’*. De kreet ‘Centraal wat moet, decentraal wat kan’ is nagenoeg inhoudsloos en is – zonder een grondige invulling – volstrekt onvoldoende voor de afbakening van taken en verantwoordelijkheden.

a) Een van de kerntaken van de rijksoverheid is het stellen van voorwaarden waar overal in Nederland aan moet worden voldaan. Dat doet ze nu al met betrekking tot ruimtelijke zaken zoals het Bouwbesluit, waterveiligheid en de milieunormen. De rijksoverheid zou dergelijke eisen ook kunnen stellen met betrekking tot zaken zoals toegang tot collectieve voorzieningen – scholen, ziekenhuizen en dergelijke – of andere ‘basiskwaliteiten’. Deze minimale eisen zouden in de algemene maatregel van bestuur worden opgenomen. En ook de handhaving van die normen moet worden geregeld. Dit is een lichte, maar niet onbelangrijke, manier om nationaal ruimtelijk beleid te voeren, te vergelijken met de Engelse Planning policy statements.

b) Bij het kiezen van ruimtelijke zaken waar zij wel bij wil worden betrokken moet de rijksoverheid goed en expliciet rekening houden met de manier en de schaal waarop de ruimtelijke inrichting verandert. *Dit zijn ruimtelijke gegevenheden die buiten de politiek en de door de politiek gekozen inhoud van ruimtelijke plannen staan.*

Bijvoorbeeld, het is een gegeven dat gemeenten met hun ruimtelijk beleid effecten buiten hun grenzen heen kunnen veroorzaken. Hetzelfde geldt, al zij het in mindere mate, voor provincies met hun ruimtelijk beleid. Voor de hand liggende voorbeelden zijn het aanleggen van bedrijventerreinen, het bouwen in de open ruimte, het laten ontwikkelen van grootschalige winkelcentra. Een ander voorbeeld is dat (sommige) projectontwikkelaars menen dat hun werk beter is uit te voeren als er een nationaal ruimtelijk kader is vastgesteld ⁴⁴: dat vermindert de risico’s van de projectontwikkeling: als de rijksoverheid daarover zwijgt, verhindert zij sommige vormen van projectontwikkeling ⁴⁵. Nog een voorbeeld zijn de gevolgen van de klimaatsverandering en van de veranderingen in de energievoorzieningen: deze gevolgen overstijgen de grenzen van gemeenten, provincies en soms zelfs nationale staten.

Tegenover dit soort ‘externe effecten’ kan een rijksoverheid verschillende standpunten innemen. Zij kan zeggen: Het zij zo, laat de gemeenten c.q. provincies op die manier elkaar pesten c.q.

⁴⁴ zie b.v. PropertyNL Magazine 2010/19 p.11 en 2010/20 p.71).

⁴⁵ Dit is deels de reden waarom er op dit moment zo’n gigantisch overschot aan kantoorruimte is: gemeenten hebben te veel gestimuleerd, projectontwikkelaars zijn daarop ingegaan, er was geen nationaal kader voor de vraag naar kantoorruimte. Dit is een enorme kapitaalverspilling en een aantasting van de ruimte.

beschadigen. Zij kan zeggen: De gevolgen voor anderen, zoals verrommeling of verdwijnen van de open ruimte, vinden we niet belangrijk, in ieder geval geen zaak van nationaal belang. Ze kan zeggen: We vinden het wel belangrijk, maar wij vinden dat het eerder de taak is van een ander niveau (b.v. provincies) om dat te regelen en wij zorgen ervoor dat zij daartoe in staat zijn. Maar het is onbehoorlijk bestuur om over dergelijke 'externe effecten' te zwijgen.

c) Wanneer de rijksoverheid heeft besloten wat zij als zaken van nationaal belang beschouwt, moet zij ervoor zorgen dat zij de bevoegdheden heeft om die te realiseren. Dit houdt onder andere in de financiering van projecten van nationaal belang (MIRT, WILG, infrastructuur e.d.) en de coördinatie tussen de verschillende ministeries en instanties (met eventueel conflicterende sectorale ruimteclaims) die daarbij betrokken zijn.

Die bevoegdheden kunnen inhouden dat de rijksoverheid deze taak aan gemeenten c.q. provincies delegeert. In dat geval moet ze twee soorten zaken regelen. De ene is ervoor te zorgen dat de lagere overheden dat wel doen. Dit kan worden geregeld door verplichte procedures⁴⁶. De andere is subsidies voor de lagere overheden om deze gedelegeerde taken uit te kunnen voeren. Het is niet verantwoord te zeggen: Bepaalde zaken zijn van nationaal belang, dat laten we aan gemeenten of provincies over en we doen niets om ervoor te regelen dat zij dat daadwerkelijk doen, ook niet dat zij daartoe in staat zijn.

d) De rijksoverheid is ervoor verantwoordelijk dat provincies en gemeenten de benodigde bevoegdheden hebben en financiering kunnen regelen om hun eigen ruimtelijk beleid uit te voeren. De rijksoverheid heeft de zgn. systeemverantwoordelijkheid: zij moet er goed bewust van zijn dat door het bepalen van de wettelijke bevoegdheden van provincies en gemeenten zij de inhoud van hun (autonome) ruimtelijk beleid kan beïnvloeden. Decentralisatie is een hol beleid als de lagere overheden vrijheid maar onvoldoende (juridische) middelen krijgen. De systeemverantwoordelijkheid omvat ook de verdeling van bevoegdheden tussen gemeenten en provincies en zelfs het trekken van de geografische grenzen van het lokale bestuur.

e) Ook is de rijksoverheid ervoor verantwoordelijk dat provincies en gemeenten hun ruimtelijk-orderingsbevoegdheden op de juiste manier hanteren. De geloofwaardigheid van de rechtstaat wordt beschadigd als die overheidsorganen dat niet doen. (Dit is het vraagstuk monitoring, de taak van de regionale inspecteurs.)

f) Als de rijksoverheid wil dat het ruimtelijk beleid voor Nederland rekening houdt met het beleid van andere (al dan niet aangrenzende) landen, dan moet ze bereid zijn om daar verantwoordelijkheid voor te nemen. Ook is bij sommige relevante vraagstukken de rijksoverheid vanuit 'Europa' aansprakelijk, zoals Natura 2000. Internationaal ruimtelijk beleid kan alleen door de rijksoverheid worden gevoerd en ook als ze dat (deels) delegeert naar provincie of gemeente toe, blijft ze de hoofdverantwoordelijke.

g) Men moet niet bang zijn voor conflicten over de inhoud van de ruimtelijke ordening. Een door alle overheidsniveaus gedeelde planningdoctrine heeft wel het voordeel dat die instanties snel tot

⁴⁶ In Engeland zijn ook dit soort procedures in de Planning Policy Statements opgenomen.

overeenstemming kunnen komen. Maar dat heeft ook het nadeel dat alternatief beleid niet in aanmerking komt. Dan wordt de planologie minder kritisch⁴⁷. Als men het consensusmodel loslaat, moeten er wel goede en snelle procedures voor het omgaan met conflicten in de ruimtelijke ordening voor in de plaats van komen.

Het Bestuursakkoord 2011 – 2015

Het is interessant dit akkoord – gesloten 21 april 2011 tussen rijk, provincies en gemeenten – te lezen in het licht van de boven voorgedragen algemene principes betreffende de verhouding centraal / decentraal bij het ruimtelijke beleid.

Een aantal van die principes zijn in dat akkoord wel te vinden:

- het rijk heeft .. stelselverantwoordelijkheden. ... Het rijk stelt de medeoverheden in staat hun taken uit te voeren. (p.5)
- het rijk scheidt de kaders ... en zorgt dat de medeoverheden over afdoende middelen beschikken (p.5)
- nationale ruimtelijke uitspraken worden in een structuurvisie vastgelegd (p.38).

Met de 'externe effecten' bij sommige ruimtelijke ontwikkelingen is onvoldoende rekening gehouden met de uitspraak dat verantwoordelijkheden en bevoegdheden over maximaal twee bestuurslagen moeten worden verdeeld (p.2). Zeker bij grote infrastructurele werken die door de rijksoverheid van nationaal belang zijn verklaard kunnen noch provincies noch gemeenten worden uitgeschakeld: alle drie de niveaus moeten worden betrokken.

Een aantal zaken is genoemd waarvan de rijksoverheid zich terugtrekt en tegelijk meldt dat zij (hoopt dat?) de lagere overheid die zullen overnemen. Bijvoorbeeld,

- de begrenzing, het bepalen van het regime en de uitvoering van de rijksbufferzones en nationale landschappen (p.40: gaat naar de provincies).
- de regie over de integratie en afweging van ruimtelijke opgaven van (boven)regionaal belang (p. 42: gaat naar de provincies).

Er is te weinig aandacht voor de formele procedures die nodig zijn om de door de rijksoverheid gewijzigde verdeling van taken naar behoren te laten uitvoeren. Stel dat de provincies de twee zojuist genoemde taken niet willen overnemen? Gaat de rijksoverheid dan ingrijpen? Er komt geen specifiek interbestuurlijk toezicht (p.6). "Overheden betreffen elkaar bij de ontwikkeling van beleidsvoornemens en knelpunten die een andere overheidslaag raken ..." (p.6). En als ze dat niet doen? Gemeenten "dragen zorg voor het organiseren van voldoende uitvoeringskracht op de verschillende decentralisaties" (p.8). En als ze zeggen: "Dat kunnen we niet doen, omdat onze begroting is ingekort," dan heeft de rijksoverheid niets anders gedaan dan het probleem over het hek gooien.

⁴⁷ Zie b.v. Assche, K. van & H.Leinfelder, 2007, Nut en noodzaak van een kritische planologie (congrespaper beschikbaar van hans.leinfelder@ugent.be)

Tenslotte wordt een aantal veranderingen in de inhoud van het rijksbeleid aangekondigd. De rijksoverheid zegt: “Wij doen niets meer aan de herstructurering van bedrijventerreinen, aan bundeling en verdichting, aan regionaal-economisch beleid, aan het versterken van de kwaliteit van de natuur⁴⁸. Of de lagere overheden daar iets aan willen doen is een zaak voor hen⁴⁹.” Hier is een raakvlak met de algemene principes, namelijk betreffende het stellen van voorwaarden waar overal in Nederland aan moet worden voldaan. Tot die voorwaarden zouden kunnen horen het ruimtelijk bepaalde welvaart en arbeidskansen, het onderwerp van regionaal-economisch beleid. Kennelijk is daar niet voor gekozen.

Het Bestuursakkoord 2011-2015 verandert de verdeling tussen de overheidsniveaus van taken bij het ruimtelijk beleid en wel in de richting van decentralisatie. Persoonlijk had ik het anders gedaan, maar waar ik hier de nadruk op wil leggen is de vraag: Is deze decentralisatie goed doordacht? Er is verrassend weinig wetenschappelijk werk dat de bestuurders in hun werk had kunnen helpen – noch theorieën noch gegevens over de verhouding centraal/decentraal in het ruimtelijk beleid. Gebruik makend van wat er wel is trek ik de conclusie dat dit akkoord zeer summier is doordacht. Misschien komt er een uitwerking later.

Dbn
Nijmegen 6 mei 2011

⁴⁸ Het ruimtelijk beleid dient om de burger van de natuur te laten genieten! (p.38)

⁴⁹ Bij de herstructurering van bedrijventerreinen, de rijks gelden die tot en met 2013 naar provincies zijn gedecentraliseerd blijven, maar worden niet voortgezet.