

Rijksdoelen lopen risico met nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening

Borging natuur en landschap onzeker in transitieperiode

Rienk Kuiper
Planbureau voor de Leefomgeving
29 mei 2008

De Ecologische Hoofdstructuur (EHS) buiten de Europees beschermde Natura 2000-gebieden en de Nationale Landschappen lopen risico bij de invoering van de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro). Sommige gemeenten zouden bestemmingsplannen vast kunnen stellen die indruisen tegen rijks- en provinciale belangen, zonder dat de zekerheid bestaat dat rijk en provincies hiertegen kunnen optreden.

De provinciale goedkeuring van gemeentelijke bestemmingsplannen vervalt met de nieuwe wet. De wet geeft aan dat als Rijk en provincies hun belangen willen borgen, ze dat dan op een proactieve wijze moeten doen. De Wro biedt hiervoor als instrumenten de algemene regels, de proactieve aanwijzing en het Inpassingsplan (bestemmingsplan van Rijk of provincie).

Rijk en provincies hebben deze proactieve instrumenten nog niet gereed. Als bestemmingsplannen strijdig mochten zijn met rijks- of provinciaal beleid dan kunnen ze – onder voorwaarden – alleen worden bijgestuurd met een reactieve aanwijzing. De minister van VROM is van oordeel dat zij voor nationale belangen met de aankondiging van een AmvB Ruimte in de 'Realisatieparagraaf Nationaal Ruimtelijk Beleid' voldoende basis heeft voor de inzet van reactieve aanwijzingen. Niet alle provincies hebben al een vergelijkbare basis gelegd. Dat maakt in deze provincies de kans kleiner dat de rechter de inzet van reactieve aanwijzingen geoorloofd acht. Maar zolang er nog geen AmvB en provinciale ruimtelijke verordeningen zijn, is het – ook mét basis – uiteindelijk aan de rechter om uit te maken of een reactieve aanwijzing is geoorloofd.

De Eerste Kamer heeft de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) op 20 mei 2008 goedgekeurd. De wet treedt op 1 juli in werking.

Onder de oude Wro lieten de doorwerking en handhaving van het ruimtelijk beleid van Rijk en provincies regelmatig te wensen over. Ondanks jarenlange stimuleringsacties van Rijk en provincies zijn niet alle gemeentelijke bestemmingsplannen voor het buitengebied actueel, en als ze dat al zijn, laat de handhaving door gemeenten te wensen over. De nieuwe Wro biedt Rijk en provincies instrumenten voor een betere doorwerking van hun beleid.

Of zij hiervan daadwerkelijk gebruik zullen gaan maken, hangt af van de bestuurlijke wil. Vanwege het niet-vrijblijvende karakter van deze instrumenten vergt dit nog een belangrijke bestuurlijke cultuurverandering (Kamphorst e.a. 2008). Zolang deze verandering nog niet is voltooid, zou dit kunnen leiden tot het achterwege laten van de inzet van de proactieve instrumenten van de Wro. Dit kan ernstig afbreuk doen aan het doelbereik voor de EHS en de Nationale Landschappen. Voor de bescherming van rijks- en provinciale belangen die ook via sectorinstrumenten zoals de Natuurbeschermingswet zijn geborgd zal dit overigens niet veel uitmaken.

Goedkeuring bestemmingsplannen vervalt

Onder de huidige WRO kon bestuurlijk overleg een belangrijke rol vervullen bij de doorwerking van rijks- en provinciaal beleid in bestemmingsplannen. De mogelijkheid tot afkeuring van bestemmingsplannen door Gedeputeerde Staten (en theoretisch: een in de plaatsstelling van de minister van VROM) fungeerde daarbij als stok-achter-de-deur. Die goedkeuring komt met de nieuwe Wro te vervallen. De kans bestaat dat sommige gemeenten bestuurlijk overleg daarmee minder serieus zullen nemen, en zich bij de vaststelling van bestemmingsplannen minder gelegen zullen laten liggen aan rijks- en provinciaal beleid.

De Invoeringswet Wro regelt het overgangsrecht voor geldende pkb's en streekplannen. Deze worden vanaf de inwerkingtreding van de nieuwe Wro gelijkgesteld met een structuurvisie als bedoeld in deze nieuwe wet. Met uitzondering van passages die als Concrete Beleidsbeslissingen zijn aangemerkt (ontbreken evenwel in de Nota Ruimte, en komen in streekplannen slechts beperkt voor) kennen

structuurvisies van rijk en provincie slechts een zelfbindende werking voor Rijk of provincie zelf. Ze werken dus niet verplicht door in gemeentelijke bestemmingsplannen.

Correctie achteraf van gemeentelijke bestemmingsplannen door Rijk of provincie via een reactieve aanwijzing of de rechter is vanuit de Wro ook een optie. De mogelijkheid bestaat evenwel dat het instrument van de reactieve aanwijzing uit de nieuwe Wro verdwijnt, nu de Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen ("Commissie Oosting") heeft aanbevolen dit instrument te schrappen (Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen, 2007). Overigens gaat deze commissie uit van de onjuiste aanname dat structuurvisies van rijk en provincies verplicht door zouden werken naar bestemmingsplannen. Het kabinet wil voor de zomer een kabinetsstandpunt uitbrengen over dit advies.

Daarnaast is een belangrijk aandachtspunt dat het stelselmatig achteraf toetsen van bestemmingsplannen, gevolgd door het geven van zienswijzes en reactieve aanwijzingen of een gang naar de rechter, een arbeidsintensief proces is. Zowel kwantitatief en kwalitatief (juridische expertise) kan dit veel gaan vergen van Rijk en provincies.

Mogelijkheden voor bijsturing achteraf in transitieperiode nog te bezien

Bij sommige provincies heerste lang de opvatting dat het vervallen van het (achteraf) onthouden van goedkeuring aan bestemmingsplannen eenvoudig vervangen kan worden door het (achteraf) inzetten van het instrument van de reactieve aanwijzing. Wat zijn nu de mogelijkheden om een reactieve aanwijzing in te zetten? De Wro vereist een dubbele motivering. Ten eerste moet worden aangegeven welke nationale of provinciale belangen de aanwijzing noodzakelijk maken. Ten tweede moet worden aangegeven welke feiten, omstandigheden en overwegingen de inzet van 'andere aan hen toekomende bevoegdheden' hebben belet.

Tijdens de Kamerbehandeling van de Wro heeft de minister van VROM aangegeven dat de reactieve aanwijzing alleen incidenteel en in specifieke situaties kan worden ingezet. Bij de behandeling van de Invoeringswet in de Eerste Kamer (Memorie van Antwoord) heeft de minister daaraan toegevoegd dat zij meent dat 'andere aan hen toekomende bevoegdheden' duidt op de andere wettelijke bevoegdheden van de Wro: proactieve aanwijzing, algemene regels (AmvB of PRV) en het inpassingsplan (bestemmingsplan van Rijk of provincie). De reactieve aanwijzing heeft volgens de minister dus alleen een vangnetfunctie voor onvoorziene omstandigheden, en is expliciet niet bedoeld als een 'permanent inzetbaar handhavingsinstrument voor het naleven van bestuurlijke afspraken of afdwingen van beleidsopvattingen'.

De Invoeringswet Wro moet dit voorjaar nog in de Eerste Kamer worden behandeld. De minister van VROM zal daar nog in moeten gaan op de transitieperiode tussen de inwerkingtreding van de nieuwe Wro en het van kracht worden van AmvB's en PRV's. Het ligt voor de hand dat de minister haar standpunt over de beperkte inzetbaarheid van de reactieve aanwijzing iets zal nuanceren. Zij kan dan aangeven dat in de transitieperiode een bredere inzet van de reactieve aanwijzing mogelijk blijft, mochten gemeenten met bestemmingsplannen komen die tegen rijks- of provinciale belangen ingaan.



Provincies staan nog heel verschillend tegenover proactief instrumentarium

De wet vraagt van Rijk en provincies dus een heel andere, veel proactievere manier van werken. Dat houdt een belangrijke politiek-bestuurlijke cultuurverandering in. Dit veranderingsproces is zowel binnen Rijk als provincies nog volop gaande. Lange tijd stonden de provincies heel verschillend ten opzichte van inzet van Provinciale Ruimtelijke Verordeningen. Sommige provincies waren uitgesproken tegenstander, sommige uitgesproken voorstander, en bij veel provincies was de meningsvorming nog volop gaande. In opdracht van het ministerie van LNV en het MNP heeft Alterra de stand van zaken bij een viertal provincies meer in detail in beeld gebracht (Kamphorst et al., 2008). Een opvallende uitkomst is dat de onderzochte provincies ervoor kozen om de proactieve sturingsfilosofie van de wet vooral vorm te geven in bestuurlijk overleg. Inzet van de proactieve instrumenten was niet altijd de eerste keuze, en sommige provincies sloten de borging van provinciale belangen in een verordening zelfs bij voorbaat uit. Men vertrouwde erop dat correctie van bestemmingsplannen achteraf via een reactieve aanwijzing mogelijk blijft. Hier deed zich een belangrijk interpretatieverschil voor met de minister van VROM, die de reactieve aanwijzing immers ziet als een instrument, dat slechts zeer selectief ingezet kan worden in die gevallen waar gemeenten weigeren een proactieve aanwijzing op te volgen, in strijd met de AMvB respectievelijk de provinciale verordening handelen, of waar zich nieuwe ontwikkelingen voordoen waarvoor Rijk en provincies nog geen kaders hebben kunnen stellen. De politiek-bestuurlijke cultuurverandering is echter nog volop gaande. Inmiddels lijkt de minister van VROM veel gedeputeerden te hebben overtuigd van de noodzaak van provinciale verordeningen. De komende tijd moet blijken of de inzichten van rijk en provincies nog verder naar elkaar toe groeien, en of rijksdoelen uiteindelijk kunnen worden geborgd via de proactieve instrumenten van de Wro.

Sommige rijksbelangen al geborgd via sectorinstrumentarium

De Invoeringswet maakt een uitzondering voor Natura 2000-gebieden (eerder bekend als EU-Vogel- en Habitatrichtlijngebieden). Het blijft mogelijk aan bestemmingsplannen goedkeuring te onthouden om Europees beschermde gebieden of soorten te beschermen.

De Ontwerp-Invoeringswet voorziet erin dat Gedeputeerde Staten en de VROM-Inspecteur elk voorstel voor een bestemmingsplan of projectbesluit, waarvoor een strategische milieubeoordeling annex beoordeling conform de Habitat- en Vogelrichtlijn moet worden gemaakt, moeten toetsen op Natuurbeschermingswet. Als die beoordeling niet heeft plaatsgevonden, moeten GS en VROM-Inspecteur verplicht een zienswijze indienen. Als de gemeente die zienswijzen onvolledig honoreert, wordt de goedkeuring vanuit de Natuurbeschermingswet geacht te zijn onthouden.

Dit sectorinstrumentarium borgt dus de planologische bescherming van die delen van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), die tevens Natura 2000-gebied zijn. De overige delen van de EHS vallen hier buiten.

Daarnaast bestaat nog veel meer sectorinstrumentarium dat deelbelangen voldoende borgt, zoals bijvoorbeeld op infrastructuur- en milieugebied.



Een AMvB Ruimte

Voor het landschapsbeleid en die delen van de EHS die geen Natura 2000-gebied zijn, ontbreekt echter zo'n sectorwet. Deze en andere rijksbelangen wil het Kabinet borgen in een AmvB Ruimte. Deze zou begin 2010 van kracht moeten ingaan (Min. VROM 2008). De mate van borging van deze rijksbelangen zal uiteindelijk sterk afhangen van de inhoud van de AmvB.

De nieuwe Wro vergt vanwege zijn proactieve filosofie een grote bestuurlijke cultuurverandering. Deze is nog volop gaande, maar de inzichten van rijk en provincies lijken steeds meer naar elkaar toe te groeien. Echter; ook al is er nu een groeiende bestuurlijke bereidheid bij rijk en provincies om de proactieve instrumenten uit de Wro in te zetten, dan nog zullen die instrumenten niet vanaf de beoogde invoering van de Wro op 1 juli 2008 gereed zijn. Rijk en provincie lopen dan de kans dat gemeenten bestemmingsplannen opstellen die indruisen tegen rijks- en provinciale belangen. Totdat AmvB's, respectievelijk provinciale verordeningen gereed zijn, kunnen dergelijke strijdige bestemmingsplannen alleen worden bijgestuurd door een reactieve aanwijzing. Als gemeenten zich hiertegen mochten verzetten, is het aan de rechter om uit te maken of rijk en provincies de reactieve aanwijzing gedurende deze transitieperiode breder mogen inzetten. De minister van VROM is van oordeel dat zij voor nationale belangen met de aankondiging van een AmvB Ruimte in de 'Realisatieparagraaf Nationaal Ruimtelijk Beleid' voldoende basis heeft voor de inzet van reactieve aanwijzingen. Niet alle provincies hebben al een vergelijkbare basis gelegd. Dat maakt in deze provincies de kans kleiner dat de rechter de inzet van reactieve aanwijzingen geoorloofd acht.

Literatuur

- Kamphorst, D.A. et al. (2008). Nieuwe Wet ruimtelijke ordening: nieuwe bestuurscultuur?
Voorgenomen provinciale inzet van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) voor het landelijk gebied. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Rapport 69. Wageningen.
- Kuiper, R. (2007). Perspectieven nieuwe Wro. ROM 25(2007)5: 34-36
- Kuiper, R. & W.J. de Regt (2007). Landbouw in de nationale landschappen, Perspectieven grondgebonden landbouw als drager van het cultuurlandschap. MNP rapport 500074004/2007. Bilthoven
- Min. VROM (2008). Aanpassing van een aantal wetten met het oog op de inwerkingtreding van de Wet ruimtelijke ordening alsmede regeling van overgangsrecht (Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening), Brief van de minister van VROM dd 16 mei 2008. Eerste Kamer, 2007-2008, 30 938, I