

Nieuwe Wro: nieuwe bestuurscultuur?

Op 1 juli 2008 is de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) in de plaats gekomen van de verouderde Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) uit 1965. De nieuwe Wro biedt rijk, provincies en gemeenten een groot aantal nieuwe instrumenten die op de beleidsterreinen milieu, natuur, landschap, groen en water zowel kansen als bedreigingen kunnen vormen. De kern van de wet is dat iedere overheidslaag haar eigen belangen zo optimaal en doelmatig mogelijk kan behartigen. De vraag is wat de nieuwe Wro betekent voor milieu, natuur, landschap, groen en water (Kamphorst *et al.*, 2008). Deze studie betreft een ex ante kwalitatief onderzoek: een blik vooruit richting de inwerkingtreding van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening medio 2008. De gegevens kregen we via documentanalyse, interviews en een workshop. Het onderzoek geeft een eerste inzicht in verwachtingen over hoe de nieuwe Wro de ruimtelijke ordening in Nederland zal beïnvloeden. De nieuwe Wet is immers pas per 1 juli 2008 in werking getreden. Het gaat daarbij om het inventariseren van de instrumenten die de nieuwe Wro ter beschikking stelt. Via de interviews inventariseerden we de bestuurlijke provinciale bereidheid en de achterliggende overwegingen voor de mogelijke inzet van de nieuwe Wro-instrumenten op de beleidsterreinen natuur, landschap, groen, milieu en water in vier provincies: Drenthe, Gelderland, Noord-Brabant en Noord-Holland.

Verkenning voor beleid

Instrumenten nieuwe Wro

De instrumenten van de nieuwe Wro (tabel 1) bieden provincies perspectieven om proactief te ontwikkelen en te handelen. Provincies kunnen nadrukkelijker visionerend planvormer zijn (structuurvisie) en hebben instrumenten ter beschikking om eigen belangen veilig te stellen (verordening, actieve aanwijzing) en zelfs te bestemmen (inpassingsplan of projectbesluit). De Grondexploitatie-wet (grexwet), onderdeel van de nieuwe Wro, biedt mogelijkheden voor actief grondbeleid, actief exploitatiebeleid en voor een integrale, bovenlokale benadering met mogelijkheden tot salderen. In de huidige WRO bevatten de planologische kernbeslissingen (pkb's) van het rijk en de streekplannen van de provincies zowel beleidsvisies als beleidskaders. Daarmee lopen beleid en normstelling door elkaar. Onder de huidige WRO is vaak onduidelijk welk beleid echt kaderstellend is en wat onderhandelbaar is in overleg. Vaak leggen rijk en provincies kaders niet duidelijk vooraf op, maar gebeurt dit achteraf bij toetsing van streekplannen en bestemmingsplannen. Met de nieuwe Wro verandert dit. Structuurvisies bevatten alleen beleid. Het rijk kan normen stellen in Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's) en de provincies kunnen dat doen in verordeningen. De nieuwe Wro vraagt van provincies en gemeenten veel explicieter aan te geven wat de kaders zijn en wat tot de zelfbindende visies van een overheidslaag behoort. Doorwerking kan door inzet van bindende instrumenten maar kan ook door in te zetten op overleg. Juridisch zullen in de verhouding tussen overheidslagen alleen de kaders van betekenis zijn.

*M. Pleijte en
D.A. Kamphorst*

Ook de provinciale goedkeuring van gemeentelijke bestemmingsplannen vervalt. Provincies zullen deze 'reactieve' inzet van instrumenten onder de oude WRO opvangen met inzet van achtereenvolgens nieuwe instrumenten: eerst overleg, bij geen opvolging van de gemaakte afspraken het overwegen van een proactieve aanwijzing en daarna alsnog de reactieve aanwijzing (mits vooraf gegaan aan een zienswijze op het ontwerp bestemmingsplan). Provincies zullen onder de nieuwe Wro een actieve houding moeten aannemen. Als zij dit niet doen verliezen zij de greep op gemeenten en daarmee mogelijk ook op het behoud van of de ontwikkeling van groene en blauwe kwaliteiten. In tabel 2 staat op welke wijze de nieuwe instrumenten van de nieuwe Wro bij kunnen dragen aan nieuwe rollen van provincies in de ruimtelijke ordening.

Instrumenten en beleidsterreinen

De nieuwe Wro biedt perspectief voor provincies op de beleidsterreinen van regionale waterberging, recreatie om en groen in de stad door bestemmingsmogelijkheid, maar ook voor een integrale, bovenlokale benadering en voor benutting van verevening en kostenverhaal. Voor de EHS kunnen provincies de nieuwe Wro benutten bij bestemmen en bij eventuele vestiging van provinciale voorkeur bij grondverwerving of bij onteigening. Voor Natura 2000 en luchtkwaliteit biedt de nieuwe Wro minder perspectief. Voor Natura 2000 komt dat doordat de natuurbeschermingswet al een sterk sectoraal instrumentarium biedt. Bij luchtkwaliteit is er ook sectoraal instrumentarium, maar biedt de nieuwe Wro/grondexploitatiewet perspectieven voor een bovenlokale, integrale benadering.

Tabel 1. De instrumenten van de nieuwe Wro, het juridisch karakter en de eerste bevoegdheid per bestuurslaag

Overheid	Instrument	Juridisch karakter	Eerste bevoegdheid
Rijk	Structuurvisie	Alleen zelfbinding	Minister
	AMvB	Bindend	Regering
	Proactieve aanwijzing	Bindend	Minister
	Reactieve aanwijzing	Bindend	Minister
	Projectbesluit	Bindend	Minister
	Inpassingsplan	Bindend	Minister
Provincie	Structuurvisie	Alleen zelfbinding	Provinciale Staten
	Zienswijze	Alleen zelfbinding	Gedeputeerde Staten
	Verordening	Bindend	Provinciale Staten
	Proactieve aanwijzing	Bindend	Gedeputeerde Staten
	Reactieve aanwijzing	Bindend	Gedeputeerde Staten
	Inpassingsplan	Bindend	Provinciale Staten
	Projectbesluit	Bindend	Provinciale Staten
Gemeente	Structuurvisie	Alleen zelfbinding	Gemeenteraad
	Beheersverordening	Bindend	Gemeenteraad
	Bestemmingsplan	Bindend	Gemeenteraad
	Projectbesluit	Bindend	Gemeenteraad

Bestuurlijke bereidheid bij provincies

In de provincies is op verschillende beleidsterreinen ten tijde van het onderzoek nog niet alles bekend over de inzet van instrumenten voor deze terreinen. Wel is duidelijk dat over de hele linie het bestuurlijk overleg de eerste voorkeur geniet, waarna provincies de hardere instrumenten in overweging nemen. Niet alleen de mate van doelbereik op verschillende beleidsterreinen is bepalend voor de inzet van instrumenten onder de nieuwe Wro. Doelbereik is een van de overwegingen naast efficiëntie, politiek, communicatie en de passendheid binnen de bestuurscultuur van de provincies. Opvallend is dat vooralsnog vrijwel alle instrumenten in aanmerking komen bij de provincies, maar dat er toch wel voor- en afkeur voor bepaalde instrumenten te signaleren is. De provincies vertonen verschillen in de voorgenen inzet van be-

leidsinstrumenten onder de nieuwe Wro op de vijf onderzochte beleidsterreinen. Zo speelt in Noord-Holland en Gelderland wel een overweging om de verordening in te zetten, terwijl dit in Noord-Brabant afgewezen is als 'centralistisch'. Drenthe wijst wegens een overlegcultuur de meer hiërarchische instrumenten (hard juridisch optreden naar gemeenten) eerder van de hand dan de andere provincies. Noord-Brabant, Noord-Holland en Gelderland willen misschien zelf als ontwikkelaar gaan optreden (inpassingsplan). Provincies overwegen op voorhand het inpassingsplan voor delen van de Ecologische Hoofdstructuur en voor Groen In en Om de Stad. Noord-Holland zit meer dan de anderen op het spoor van de verordening, om bijvoorbeeld uitsluitingsgebieden te regelen voor Groen In en Om de Stad, EHS en waterberging. Bij de inzet

Instrumenten nieuwe Wro	Aspect nieuwe Wro	Mogelijke rol provincies	Omslag oude WRO naar nieuwe Wro	Overweging
Structuurvisie	Visie	Visionerend deelnemer	Van achteraf toetsen (controleur) naar vooraf proactief handelen	Duidelijkheid over provinciale belangen en uitvoerings instrument
Zienswijze, Verordening, actieve aanwijzing	Kaders	Randvoorwaarden stellend	Van achteraf toetsen naar vooraf proactief handelen	Borging provinciale belangen
Inpassingsplan en Projectbesluit	Bestemmen	Actief bestemmer op eigen belang	Van doorwerking naar bestemmen	Doorzettingsmacht / slagkracht van provincies
Wet voorkeursrecht provincies	Grond	Actief grond Verwerver	Van passief naar actief grondbeleid	Grondpositie versterken voor collectief belang
Grexwet: kostenverhalen	Geld	Kostenverhalen en bovenlokaal verevenen	Van rood naar rood voor groen	Financiering van zwakke belangen als groen blauw
Grexwet: salderen, compenseren en afstemmen van doelen	Regels	Bovenlokale, integrale ontwikkelaar	Van verbieden naar flexibeler ontwikkelen	Van sectorale, lokale naar integrale, regionale opgave

Tabel 2. Perspectieven van de nieuwe Wro voor provincies



van Wro-instrumenten binnen de provincies vindt nadrukkelijk een afweging plaats met ander instrumentarium. In met name Nationale Landschappen is het financiële spoor meer in trek dan het inzetten op planologische bescherming. Drenthe en Noord-Brabant grijpen de nieuwe Wro vooralsnog aan voor een cultuurverandering: geen toetsing achteraf, maar proactieve voorkantsturing. De overweging om binnen de huidige bestuurscultuur te blijven, speelt een kleinere rol in Gelderland en Noord-Holland. Men wil de nieuwe Wro aangrijpen om meer in eigen belang te gaan handelen, mede door de inzet van juridisch instrumentarium.

De nieuwe Wro is anders dan de oude WRO. Toch zal de wijze waarop overheden met de nieuwe Wro omgaan, bepalen of de ruimtelijke ordening in Nederland verandert. Voor de nieuwe Wro liggen verschillende perspectiefrichtingen in de lijn der verwachting:

1. De ruimtelijke ordening blijft bij het oude. Dit is het geval wanneer partijen zich niet proactief gaan opstellen, maar in lijn met de oude WRO blijven leunen op de inzet van reactieve instrumenten. De rechter kan reactieve aanwijzingen niet ontvankelijk verklaren, wanneer er geen zienswijze aan vooraf is gegaan of geen proactieve aanwijzing. Provincies verliezen daarmee uiteindelijk hun greep op gemeenten.
2. De ruimtelijke ordening verandert over de hele lijn. De nieuwe Wro leidt bij alle provincies tot een cultuurverandering. Alle provincies overleggen proactief en zetten proactief juridisch instrumentarium in voor realisering van provinciale belangen. Er ontstaat in de ruimtelijke ordening een cultuur waarin alle overheden

- voor het eigen belang gaan. Belangen tussen bestuurslagen kunnen met elkaar conflicteren.
3. Er is variatie en differentiatie tussen provincies. Bij de ene provincie blijft de cultuur dicht bij het oude, bij de ander verandert de cultuur.

De uitkomsten van dit onderzoek wijzen op de laatste perspectiefrichting.

Conclusies voor beleid

Nieuwe Wro kan leiden tot cultuurverandering: bestuurscultuur is bepalend

De mogelijke inzet van beleidsinstrumenten onder de nieuwe Wro is niet afhankelijk van de technische, juridische mogelijkheden van die instrumenten, maar vooral van de aanwezige politieke en bestuurlijke wil en daarmee van de bestuurscultuur. De nieuwe Wro zou tot een cultuurverandering kunnen leiden in de ruimtelijke ordening. Onnodige bemoeienis van hogere overheden met lagere overheden komt te vervallen. De doorwerking van concrete beleidsbeslissingen van rijksnota's en structuurvisies naar lagere bestuursniveaus vervalt, evenals de provinciale goedkeuring van gemeentelijke bestemmingsplannen. Alle bestuurslagen krijgen beschikking over nieuwe instrumenten die ze naar keuze in kunnen zetten. Het is deze keuzevrijheid die naar waarschijnlijkheid zal leiden tot een grote variatie tussen en binnen bestuurslagen in de wijze waarop men zal sturen en de eigen belangen zal behartigen. De nieuwe Wro kan bijstaan in een cultuuromslag van overwegend alleen toetsen naar vooral ook sturen of helpen ontwikkelen. Ook kan de nieuwe Wro leiden van 'goed bestuurlijk overleg' en zo nodig correctie achteraf naar het stellen van

duidelijke beleidskaders vooraf in structuurvisies. Doorwerking van dit beleid kan plaatsvinden door de inzet van bindende instrumenten, zoals AMvB's en verordeningen, maar kan ook gebeuren door in te zetten op overleg.

Variatie van sturing met de nieuwe Wro binnen en tussen bestuurslagen

Het is vooral de beleidsvrijheid van de verschillende overheidslagen om instrumenten van de nieuwe Wro in te zetten die tot een cultuuromslag kan leiden. Deze keuze kan verschillen binnen en tussen de bestuurslagen. Cultuurverandering is geen aangelegenheid van één bestuursorganisatie of bestuurslaag. Deze zijn immers zelf ook pluriform. Ministeries kunnen verschillende opvattingen hebben over nationale belangen en over de realisatie hiervan. Ook binnen een bestuurslaag is het mogelijk dat er een palet ontstaat van wijzen van sturen en inzet van instrumenten, bijvoorbeeld tussen VROM en LNV of tussen provincies. Ook een bestuurskloof tussen bestuurslagen is mogelijk. De politieke of bestuurlijke wil om juridische instrumenten onder de nieuwe Wro in te zetten, verschilt. Het ministerie van VROM wil AMvB's inzetten, terwijl slechts enkele provincies aangaven provinciale verordeningen te willen inzetten. Bij provincies en gemeenten geniet overwegend bestuurlijk overleg de voorkeur. Tussen rijk en provincies kan dus een kloof bestaan omtrent inzet van juridische instrumenten.

De politieke of bestuurlijke wil om juridische instrumenten onder de nieuwe Wro in te zetten, verschilt