

**EEN NOTA RUIMTE  
MET NIEUWE  
VERGEZICHTEN**

**OPROEP TOT VAKDEBAT OVER  
RUIMTELIJKE ORDENING**

**MAAR KIJK EENS  
EEN ANDERE KANT  
UIT...**

**EEN NOTA RUIMTE  
MET NIEUWE  
VERGEZICHTEN**

**OPROEP TOT VAKDEBAT OVER  
RUIMTELIJKE ORDENING**

**MAAR KIJK EENS  
EEN ANDERE KANT**

**UIT...**

**TEKST: PAUL KERSTEN REDACTIE: ROB JANMAAT  
MET BIJDAGEN VAN ROEL DURING EN NOELLE AARTS  
OKTOBER 2005**

# INHOUDSOPGAVE

Inleiding

- 1 De consequenties van de Nota Ruimte en WRO2 kunnen sterk verschillen van de beoogde effecten**
  - 1.a Meer of minder centralisme?
  - 1.b Meer of minder regels?
  - 1.c Meer of minder hindermacht?
  
- 2 De Nota Ruimte en de WRO2 zijn zeer snel ontwikkeld en daardoor weinig bediscussieerd**
  - 2.a Nieuwe strategische ruimtelijke concepten zijn niet ontwikkeld
  - 2.b Er is weinig plaats voor rechtzoekenden of hindermacht in de ruimtelijke processen
  - 2.c De verhoudingen tussen overheden onderling zijn niet helder en bieden ruimte voor opportunisme
  - 2.d Er is weinig aandacht voor de overgangssituatie
  - 2.e Het privaatrecht kan voor onverwachte wendingen zorgen
  
- 3 De Nota is het resultaat van een intern gericht beleidssysteem**
  - 3.a Er ontbreekt een wetenschappelijk forum. Er zijn geen verkenningen, voor studies of scenario-verkenningen
  - 3.b De opstellers van de Nota Ruimte hebben gefunctioneerd als een closed community
  - 3.c De politieke behandeling van de Nota Ruimte is uitgebreid, heeft de hoofdlijn ongemoeid gelaten en richt zich veelal op details

#### **4 Het nieuwe beleid werpt z'n schaduw vooruit**

4a Overheden (departementaal en provinciaal) geven een eigen invulling

4b Ontwikkelen is belangrijker dan conserveren

#### **5 Conclusies**

#### **6 Hoe nu verder: oproep tot vakdebat**

6a Discussiepunten voor de korte termijn

6b Discussiepunten voor de lange termijn

Noten

Lijst met afkortingen

# INLEIDING

---

De ruimtelijke ordening in Nederland gaat veranderen. De kabinetten Balkenende hebben met een stellingnamebrief, een nieuwe Nota Ruimte en WRO<sub>2</sub> voor een geheel nieuwe invulling van ruimtelijke ordening in Nederland gekozen. De koers verschilt sterkt van de inhoud van de Vijfde Nota R.O. van het tweede paarse kabinet.

Er is gekozen voor een andere sturingsfilosofie waarin 'meer ruimte is voor ontwikkeling' centraal wordt gesteld en 'decentraal wat kan en centraal wat moet' tot motto is uitgeroepen. Filosofie en motto zijn uitgewerkt in de Nota Ruimte en WRO<sub>2</sub>. De Nota Ruimte is vastgesteld in de Tweede Kamer, de WRO<sub>2</sub> is in voorbereiding. (1)

In het kader van het onderzoeksprogramma Boundaries of Space van Wageningen UR is door de onderzoekers uitgebreid kennis genomen van de Nota Ruimte, de WRO<sub>2</sub>, de wijze van totstandkoming en de ontwikkelingen in de praktijk. Het is ons opgevallen dat de koerswijziging in een erg kleine kring is voorbereid en uitgewerkt. Vakdebatten zijn achterwege gebleven, er is niet of nauwelijks inspraak en er is in zeer beperkte mate geluisterd naar de buitenwereld.

Het ontbreken van een gedegen vakdebat waarin beleid, politiek en wetenschap samen op zoek gaan naar de modernisering van de ruimtelijke ordening heeft grote consequenties. De veranderingen zijn zo talrijk en zo ingrijpend dat het moeilijk is om alle consequenties in de praktijk te overzien. Zo breekt er nu een tijd aan van pionieren en uitproberen.

Met dit document willen we vooral oproepen tot een goed vakdebat over het beleid voor de ruimtelijke ordening. Juist in deze tijd waarin er veel verandert onder invloed van de Nota Ruimte en de WRO<sub>2</sub> is dit vakdebat gewenst. Wij geven een aantal inhoudelijke vragen en discussiepunten waar het debat zich op kan richten. De ruimtelijke ordening is under construction en zeker nog niet af.

In de eerste vier hoofdstukken van dit document wordt geprobeerd een overzicht te geven van de verwachte veranderingen en hoe deze op elkaar ingrijpen. Het wordt afgesloten met conclusies in hoofdstuk 5 en aanbevelingen in hoofdstuk 6. Voor het goede begrip zijn de belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de 'oude' WRO onder noot (2) op een rij gezet.

# 1 DE CONSEQUENTIES VAN DE NOTA RUIMTE EN WRO2 KUNNEN STERK VERSCHILLEN VAN DE BEOOGDE EFFECTEN

---

## 1A MEER OF MINDER CENTRALISME?

Een uitgangspunt van de Nota Ruimte is het motto ‘decentraal wat kan, centraal wat moet’. Om dit kracht bij te zetten worden de inhoudelijke modellen of maatstaven beperkt tot enkele strategische beginselen zoals een toetsing aan de basiskwaliteit en de Ruimtelijke hoofdstructuur. Ook gaat het streekplan verdwijnen, dat tot dusverre een doorwerking had op bestemmingsplannen. Nu er geen contingenten, nagenoeg geen contouren, geen planologische aansturing is, ontstaat er ruimte voor gemeenten om meer dan tevoren naar eigen inzicht bestemmingsplannen op te stellen.

Of de gemeenten daadwerkelijk deze ruimte krijgen is echter wel afhankelijk van de opstelling van rijk en provincie. Want als deze twee overheden alle nieuwe beschikbare instrumenten inzetten, komt er een nieuw en misschien extra knellend keurslijf terug voor gemeenten. We zetten deze instrumenten op een rij.

### ■ Structuurvisies

Structuurvisies vervangen in de WRO2 de Planologische kernbeslissing van het Rijk (PKB's), het Streekplan van de Provincie en de gemeentelijke Structuurplannen. De structuurvisies kennen weliswaar een wettelijke verplichting tot opstelling, maar een wettelijke verplichting tot doorwerking in een bestemmingsplannen ontbreekt. De visie vormt volgens de Memorie van Toelichting (MvT) voor Rijk en provincie het vertrekpunt voor de afweging bij elk concrete ruimtelijke beslissing.

Naast de structuurvisie kunnen Rijk en provincie bevoegdheden inzetten zoals maatregelen van bestuur, waarmee voor specifieke inhoudelijke beleidsonderdelen gezag kan worden uitgeoefend.

De provinciale structuurvisie kan worden benut als toetsingskader voor bestem-

mingsplannen, op basis van bestuurlijke zelfbinding (op vrijwillige basis), of door deze als vertrekpunt te nemen voor provinciale zienswijzes.

### **Provinciale AMvB's**

In de WRO<sub>2</sub> is de mogelijkheid voor provincies opgenomen om een Algemene Maatregel van Bestuur op te stellen. Deze kunnen bijvoorbeeld het begrip basiskwaliteit nader invullen. Het is juridisch gezien nieuw dat niet alleen het rijk maar ook de provincies dit kunnen. Het is daarom niet met zekerheid te zeggen of bijvoorbeeld een AMvB van Zeeland alleen in Zeeland zal gelden of ook gaat doorwerken in Groningen?

#### **■ Zienswijzes en onthouden goedkeuring aan (delen van) een bestemmingsplan**

In de WRO<sub>2</sub> is de nieuwe mogelijkheid tot het indienen van zienswijzes op bestemmingsplannen opgenomen. Bijzondere indieners van zienswijzen zijn de Gedeputeerde Staten en de Inspecteur RO. Wanneer een door hen ingediende zienswijze niet volledig gegrond is verklaard, kunnen GS of inspecteur RO delen van het bestemmingsplan buiten goedkeuring te plaatsen. Hiermee hebben provincie en rijk een krachtig instrument om de inhoud van het bestemmingsplan te sturen.

#### **■ Algemene regels voor een bestemmingsplan**

Rijk en de provincie hebben de mogelijkheid tot het stellen van algemene regels omtrent de inhoud van een bestemmingsplan. In de Memorie van Toelichting bij de WRO<sub>2</sub> wordt al gewezen op de verwachting, dat met name kwaliteitscriteria een plaats zullen vinden in provinciale en rijksaanwijzingen, binnen de structuur van de WRO<sub>2</sub> of als Algemene Maatregel van Bestuur. Een AMvB is een bevoegdheid van een hogere overheid waarmee aan een lagere overheid verplichtende uitwerkingen kunnen worden opgelegd. In een extreem geval kan een provincie haar complete structuurvisie tot AMvB verheffen en op deze wijze als nog de planologische doorwerking die een streekplan voorheen had, weer in werking stellen.

Daarnaast kan het Rijk aan provinciale staten de aanwijzing geven om een verordening met regels op te stellen, waaraan de gemeente moet voldoen. De provincie heeft bovendien de bevoegdheid een gemeenteraad op te dragen een nieuw bestemmingsplan op te stellen.

#### **■ Eigenstandig een bestemmingsplan opstellen**

In de WRO<sub>2</sub> is een bijzonder fundamentele verandering opgenomen, die het vigerende rechtsbeginsel van de Nederlandse overheidsverhoudingen (het Huis van Thorbecke) aantast. In een poging om het roer over te kunnen nemen van 'lastige' gemeenten is in de WRO<sub>2</sub> de mogelijkheid voor rijk en provincie opgenomen om in

te treden in de gemeentelijke bevoegdheid tot het opstellen van een bestemmingsplan. Het intreden in de bevoegdheid van gemeenten is op dit moment alleen mogelijk voor nood-, ramp- en oorlogssituaties, en binnenkort dus ook voor de ruimtelijke ordening.

In een poging voor zeer specifieke situaties (zoals de Betuwelijn) een andere werkwijze te genereren, wordt een generieke maatregel ingevoerd. De provincie Zuid-Holland wil dit gaan inzetten voor het opstellen van een bestemmingsplan voor de RijnGouwelijn. In de toekomst kan dit tot gevolg hebben dat ook voor problemen van relatief beperkte omvang dit zware middel kan worden ingezet (bijvoorbeeld een rijksbestemmingsplan voor soortenbescherming).

Het Ministerie van VROM en enkele provincies melden dat van een overvloedig gebruik van deze mogelijkheden geen sprake zal zijn. Er wordt door het Ministerie van VROM verwezen naar het huidige beperkte gebruik van de mogelijkheden van het rijk tot het geven van een aanwijzing. Desondanks constateren we dat hiermee een zeer zware en centralistische maatregel in de WRO<sub>2</sub> is opgenomen ten behoeve van een relatief beperkt probleem. Er zijn geen criteria opgesteld voor de toepassing van dit zware instrument.

We kunnen concluderen dat in de beleidsvoornemens van de Nota wordt geuit dat er meer ruimte komt voor zelfsturing en decentrale besluitvorming, maar dat er tegelijkertijd in het juridisch instrumentarium van de WRO<sub>2</sub> naar wordt gestreefd meer centraal te kunnen sturen. Wanneer rondom de Nota naar nieuwe beleidsinstrumenten gekeken wordt, valt op dat het Rijk in een hoog tempo flankerend instrumentarium ontwikkelt om het decentrale proces aan te sturen, te monitoren te evalueren, van geld te voorzien, te ondersteunen in het keuze proces, en te toetsen op de gemaakte keuzes. Wanneer de WRO<sub>2</sub> in haar huidige conceptvorm zou gaan gelden, ontstaan voor het Rijk en de provincies de mogelijkheden met structuurvisies, zienswijzes en AMvB's het beleid van gemeenten stevig in te kaderen. Dat kan zelfs verder gaan dan de huidige situatie.

## **1B MEER OF MINDER REGELS?**

Behalve decentralisatie van het ruimtelijk beleid streven de regering en het parlement er naar flink te kappen in het ondoorzichtige woud met r.o.-regelgeving. Daartoe zijn planvormen verdwenen, inspraakmogelijkheden ingeperkt en procedures ingekort (zie ook noot (2)). Maar er komt ook het een en ander voor terug.

### **■ In plaats van één planproces komen er nu in veel situaties twee**

De Nota Ruimte bestaat uit een sturingsfilosofie en concrete PKB teksten. Beide



onderdelen kennen een eigen instrumenteel toepassingsveld: (1) de ontwikkelingsplanologie en (2) de toelatingsplanologie. Beide instrumenten leiden tot onderhandelingen, planformulering en procedures, die vervolgens in het wettelijke kader moeten passen.

De resultaten uit de ontwikkelingsplanologie komen uit een proces van onderhandeling. De planresultaten die hier uit voortkomen moeten vervolgens in een bestemmingsplan vastgelegd worden. Daarmee komen ze na een eerste ronde van ontwikkelingsplanologie in een tweede ronde van toetsing en vaststelling van een bestemmingsplan. In deze tweede ronde treden gedeeltelijk dezelfde partijen op (zoals gemeenten en andere overheden). Gedeeltelijk worden partijen (sommige maatschappelijke organisaties, aangrenzende grondeigenaren) in deze tweede ronde voor het eerst geconfronteerd met al ontwikkelde plan- en ontwikkelingsdoelen.

### **Vrees voor juridificering**

In bestemmingsplannen zullen kwaliteitsnormen worden opgenomen die een invulling geven aan het begrip basiskwaliteit. Dit begrip is in de Nota Ruimte vaag omschreven. Er dient dus een nadere omschrijving te komen, die taak ligt bij gemeenten bij de opstelling van bestemmingsplannen. Verwacht mag worden dat een nadere operationele invulling in bestemmingsplannen zal leiden tot bezwaarprocedures. Zo ontstaat de situatie dat er op basis van veel uiteenlopende operationele invullingen een veelheid aan jurisprudentie zal ontstaan. Dat is nu net hetgeen het rijk zou willen voorkomen. Om dit te voorkomen zou de rijksoverheid een heldere invulling moeten geven van het begrip basiskwaliteit met criteria en kwaliteitsnormen. Dat geeft meer eenduidigheid en zal de hoeveelheid jurisprudentie beperken.

### ■ **Kwaliteitsnormen in het bestemmingsplan**

In de Memorie van Toelichting wordt gewezen op de mogelijkheid kwaliteitsnormen op te nemen in het bestemmingsplan, die op grond van de wet of via jurisprudentie (vrijwel) volledig bindend zijn. Dergelijke normen kunnen ook dienen als toetsingskader voor vaststelling, wijziging of het verlenen van vergunningen. Provincie en Rijk hebben de mogelijkheid dergelijke inhoudelijke regels voor te schrijven via een provinciale verordening of een algemene maatregel van bestuur af te dwingen. In de huidige praktijk van bestemmen zijn dergelijke voorschriften niet zeer gedetailleerd uitgewerkt. Het ontstaan van nieuwe formele mogelijkheden tot detaillering kan de aard en omvang van de aansturing veranderen. Aspecten als een bepaald type woonmilieu, sociale veiligheid, beeldkwaliteit, duurzaamheid of geluidshinder kunnen in bestemmingsvoorschriften worden uitgewerkt maar straks ook flankerend via een AMvB geregeld worden.

Tegelijkertijd wordt in de Memorie van Toelichting aangegeven dat de vrees bestaat, dat door het opnemen van al dit soort normen in het bestemmingsplan, de procedure zal juridificeren. De regelgeving neemt toe en doordat in elke gemeente een andere invulling wordt gegeven aan de normstelling. Dit leidt naar een grotere ondoorzichtigheid in regelgeving en jurisprudentie.

#### ■ **Vaag gedefinieerde criteria leiden tot complexe toetsingen**

Een van de belangrijkste kwaliteitsnormen is het begrip 'basiskwaliteit'. Dit is het inhoudelijk criterium waaraan het Rijk ruimtelijke ontwikkelingen kan toetsten. In de Memorie van Toelichting bij de WRO<sub>2</sub> wordt aangegeven, dat verwacht mag worden, dat de exacte werking en inhoud van dit begrip zal uitkristalliseren via jurisprudentie. Gevolg is dat de inhoudelijke invulling van basiskwaliteit, met een grote invloed op de ruimtelijke ordening, door rechters zal gebeuren en dat het voor het duiden van het begrip basiskwaliteit nodig zal zijn om de nodige ordners / kasten met jurisprudentie te kennen.

In de huidige situatie gaat het soms over gedetailleerde onderwerpen zoals oppervlakte bouwvolumevergroting en goothoogte, het voordeel hiervan is dat het wel redelijk eenduidig is te interpreteren. In de toekomst zal het bijvoorbeeld gaan om de uitwerking van het abstracte begrip toekomstwaarde als subcriterium van basiskwaliteit.

#### ■ **Nieuwe instrumenten: AMvB's, intreden in bevoegd gezag en zienswijzes**

In de voorgaande paragraaf is reeds aangegeven welke extra instrumenten rijk en provincie ter beschikking worden gesteld om het ruimtelijke orderingsproces te gaan sturen. De groei in regelgeving is uiteindelijk afhankelijk van de mate waarin rijk en provincie bijvoorbeeld gebruik maken van het opstellen van AMvB's. Op dit moment geven rijk en provincies weliswaar te kennen hier zeer terughoudend mee om te gaan, maar er zijn geen garanties dat dit ook zal gelden voor komende regeringen en provinciale besturen.

Gaat dit realiteit worden? Weliswaar is er een voortdurende roep om het terugbrengen van het aantal regels, maar tegelijkertijd is te zien dat het zeer regelmatig voorkomt dat op basis van één exces generieke regelgeving volgt. Op het moment dat er door de politiek geroepen wordt om generieke regelgeving, zijn de middelen in de WRO<sub>2</sub> ruimschoots voor handen.

De extra regelgeving in de vorm van meer kwaliteitsnormen kan ook binnen de ambtelijke burelen en buiten de democratisch gelegitimeerde organen tot stand komen. In de WRO<sub>2</sub> is niets geregeld voor de procedure van totstandkoming en dus kunnen zaken puur ambtelijk worden bepaald en afgehandeld. Vanuit het oogpunt van democratische controle lijkt ons dit een ongewenste werkwijze.

Het versimpelen van regelgeving gebeurt nu reeds door DURP (Digitale Uitvoering Regionale Planvorming). Hiermee wordt het aantal mogelijke bestemmingen in een bestemmingsplan teruggebracht. Dit zorgt voor een vereenvoudiging van de bestemmingsplannen.

## **1C MEER OF MINDER HINDERMACHT?**

Een belangrijke doelstelling in de nieuwe sturingsfilosofie en de WRO<sub>2</sub> is het terugdringen van de procedure tijd. Daartoe is er voor gekozen de procedures in de WRO<sub>II</sub> te beperken en vooral in de tijd terug te dringen. Waar tot dusverre rechtzoekenden hun weg hebben gevonden in de WRO, mag nu verwacht worden dat men buiten de WRO<sub>2</sub> om zijn recht gaat proberen te halen. Daartoe bestaan verschillende, oude en nieuwe mogelijkheden.

### ■ **Bezwaar- en beroepcommissies van gemeenten**

Burgers kunnen bezwaar aantekenen tegen een besluit van B&W via bezwaar- en beroepcommissies. Deze commissies horen de bezwaarmaker, vragen de gemeentelijke afdeling een verweerschrift op te stellen, horen opnieuw de bezwaarmaker en brengen een advies uit. Dit advies wordt aan beide partijen toegestuurd en vervolgens neemt het college van B&W het heroverwegingsbesluit. Als de bezwaarmaker het nog steeds niet eens is met dit besluit, kan hij/zij in beroep gaan bij de rechter.

### ■ **Kantonrechter**

De kantonrechter zal meer te maken krijgen met ruimtelijk ordeningskwesties. Het is immers aannemelijk dat burgers nieuwe wegen zullen zoeken om hun recht te zoeken. Op dit moment wordt hier nauwelijks gebruik van gemaakt omdat al snel wordt verwezen naar de procedures in de WRO. Nu er veel inhoudelijke criteria uit de ruimtelijke ordening wegvallen, is het niet langer te verwachten dat het verwijzen door het kantongerecht naar de WRO een vanzelfsprekendheid is.

Het civielrecht is meer uitgesproken dan het op overleg gebaseerde oude RO-stelsel, waardoor de hindermacht die daarvan uitgaat directer en groter kan worden dan momenteel via de WRO. Er is een duidelijke verschuiving van Publiekrecht naar Privaatrecht, dit betekent dat er nieuwe wettelijke routines zullen worden gecreëerd.

Zo kan op het moment dat de resultaten van fase 1 van de ontwikkelingsplanologie, de onderhandelingsfase, nog niet zijn vastgelegd in een bestemmingsplan, maar wel de status hebben van een door het openbaar bestuur vastgelegd plan, een procedure in het civielrecht worden gestart.

### ■ **Eén beroep**

De rol van Gedeputeerde Staten in de bezwaarprocedure tegen een bestemmings-

plan wordt afgeschaft. Tegen het bestemmingsplanbesluit kan nu maar één beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Het verkorten van de beroepsprocedure past in het streven naar het verminderen van de periode dat een onzekere ‘knipperlicht’ situatie zou gelden ten aanzien van de rechtsgeldigheid van het plan. Bij de Raad van State bestaat de vrees dat het aantal procedures voor de Raad van State enorm zal toenemen. De afname van het totale aantal procedures kan dus tegenvallen.

#### ■ EU-recht

Tenslotte zal in voorkomende gevallen ook het EU-recht worden gezocht. Er ontstaat een veelheid aan relevante regelgeving met een enorme impact op de ruimtelijke inrichting. Hier is te zien dat de EU uitgaat van een blauwdruk denken terwijl in Nederland de nadruk ligt op het proces. Verwacht mag worden dat dit voor rechtzoekenden gelegenheid geeft om nieuwe wegen te vinden, zoals nu met de problematiek rond fijnstof te zien is.

#### ■ Zienswijzen bieden nieuwe mogelijkheden

Onder de WRO2 zal het recht op inspraak worden vervangen door de mogelijkheid zienswijzes in te dienen. Gedurende de termijn van inzage (6 weken) kan iedereen een zienswijze inbrengen. Het gaat hierbij niet alleen om bezwaren, ook ideeën ter verbetering of zelfs planalternatieven kunnen worden ingediend. Er is niet omschreven waaraan deze zienswijzen moeten voldoen. Wel is bepaald dat deze voorbereidingsprocedure een inspraak karakter heeft. De gemeente bepaalt zelf op welke wijze met de inbreng van zienswijzen wordt omgegaan.

Het is ons bekend dat hier verschillende visies op bestaan. Het is mogelijk dat zienswijzes een zelfde reikwijdte hebben als de huidige inspraakprocedures. Maar wij verwachten dat zienswijzes ten opzichte van inspraak en bezwaar veel ruimere mogelijkheden gaan bieden voor belanghebbenden. Inspraak diende zich te richten op de reeds geformuleerde planuitwerking, terwijl de zienswijze ook kan gaan over een principieel andere ruimtelijke functie voor het plangebied. Dan kunnen ook alternatieve plannen worden ingediend. Dit dwingt de gemeente tot argumentatie waarom een alternatief plan niet reëel of wenselijk is, en wel op zo'n manier dat het ook voor de Raad van State overtuigend is.

Ook kunnen voorstellen voor nieuwe bestemmingen voor bepaalde locaties worden gedaan. Het is dan geen vanzelfsprekendheid meer dat een huidige bestemming ook in een nieuw bestemmingsplan blijft staan. Indien belanghebbenden hier op een creatieve wijze gebruik van maken, zou dit, ten opzichte van de huidige situatie, voor onverwachte wendingen in procedures kunnen zorgen.

Het is, kortom, niet zeker dat het beperken van de bezwaarmogelijkheden binnen de WRO zal gaan leiden tot een versnelling van projectrealisatie. Belanghebbenden zullen

blijven zoeken naar wegen om, in hun ogen, ongewenste ontwikkelingen tegen te houden. De kans is reëel dat er verschillende wegen bewandeld gaan worden om het recht op te zoeken. Gevolg kan zijn dat er in plaats van één kast vol ordners met uitspraken in het kader van de oude WRO nu meerdere kasten terug komen met uitspraken van kantonrechters en Raad van State. Dat zal het geheel er zeker niet doorzichtiger en eenvoudiger maken, wat wel de intentie van het Ministerie van VROM was. De hindermacht die hiervan kan uitgaan is misschien groter en directer dan in de huidige situatie, het risico bestaat dat voor dit onderdeel met de WRO2 een paard van Troje wordt binnengehaald.

# **2 DE NOTA RUIMTE EN DE WRO2 ZIJN ZEER SNEL ONTWIKKELD EN DAARDOOR WEINIG BEDISCUSSIEERD**

---

De stap van de Vijfde Nota naar de Nota Ruimte is in (te) korte tijd gezet. Een stellingnamebrief kondigt de nieuwe sturingsfilosofie aan en nog binnen een 'lopende' PKB-procedure wordt deze geïntroduceerd. In deze snelheid was er geen tijd voor een debat in de vakwereld of voor maatschappelijke inspraak. In dit hoofdstuk worden het proces en de consequenties ervan op een rij gezet.

## **2A NIEUWE STRATEGISCHE RUIMTELIJKE CONCEPTEN ZIJN NIET ONTWIKKELD**

De voorgaande nota's voor de ruimtelijke ordening hadden allemaal een onderliggende planologische methode zoals 'gebundelde deconcentratie', 'scenariokeuzes' of de 'scheiding tussen wonen, werken en recreatie'. De Nota Ruimte bevat hiertoe het zogenoemde lagenmodel. Dit model lijkt meer een analyse-instrument met een hoog abstractieniveau dan een operationeel inzetbaar sturingsinstrument. Dit stemt overeen met de verschuiving van de nota's ruimtelijke ordening met een nadruk op planologisch-inhoudelijke lijnen naar een Nota Ruimte met het accent op proces en sturing. In de nieuwe situatie staat het proces centraal, er is een verschuiving waar te nemen van ordening van de ruimte naar ordening van de macht. In de WRO2 komen ook geen inhoudelijke maatstaven voor, waaraan de ruimtelijke ordening moet voldoen; uitgewerkte criteria en maatstaven ontbreken.

In de Nota Ruimte worden abstracte beginselen geformuleerd, waar door samenwerkende partijen in een decentrale setting eventueel verder invulling aan kan worden gegeven. We veronderstellen dat de achterliggende gedachte bij de vormgevers van de Nota Ruimte is dat de ruimte in Nederland niet 'maakbaar of stuurbaar' is. In onze ogen is dit een vreemde stelling omdat in de afgelopen 50 jaren is gebleken dat dit wel

mogelijk is. Kijk naar de scheiding tussen wonen, werken en recreëren, of de gebundelde deconcentratie, of de realisatie van VINEX-wijken.

We zien hier geen planologische theorie, die het verbindende kader achter de ruimtelijke uitwerkingen levert. Dit betekent impliciet het vrijgeven van ontwikkel- en bouw mogelijkheden: een einde aan de 'regelneerij van de overheid'. Hiermee wordt voldaan aan de doelstellingen van de Nota, maar er kan zich wel een onverwacht probleem voordoen. Het ontbreken van een planologisch kader zal leiden tot algemeenheden in de keuzeargumentatie op lokaal niveau. Naar onze verwachting zal dit per situatie resulteren in nieuwe bezwarenprocedures en jurisprudentie.

### ■ Sturing door de rechter

Door weinig inhoudelijke lijnen uit te zetten, zal er meer inkleuring van het ruimtelijke beleid door juridische instanties zoals Raad van State de kantonrechter geschieden. De minister geeft dit te kennen in beantwoording van vragen van de CDA-fractie in de Tweede Kamer: 'Deze vragen hadden betrekking op een aantal voorbeelden van hypothetische gevallen, waarvan ik mij het bestaan wel heb gerealiseerd, maar waarvan ik heb gedacht dat de oplossing van veel extra, niet genoemde omstandigheden afhankelijk zou kunnen zijn. In mijn beantwoording heb ik dan ook op een aantal tekstplaatsen aangegeven dat ik veel aan de praktijk wil overlaten. De rechtspraak derhalve waarnaar de leden, hier aan het woord, verwijzen als zij vragen om meer duidelijkheid.'

Hiermee geeft het Ministerie van VROM de inhoudelijke koers voor de ruimtelijke ordening in handen van de rechtspraak. Wij denken dat voor deze keuzes democratisch gelegitimeerde bestuurders meer op hun plaats zijn. Zij zijn ook aan te spreken op hun keuzes en uitspraken, dat geldt voor de rechtspraak in het geheel niet.

## **2B ER IS WEINIG PLAATS VOOR RECHTZOEKENDEN OF HINDERMACHT IN DE RUIMTELIJKE PROCESSEN**

In de Nota Ruimte en de WRO2 wordt de ruimte voor burgers om te participeren en recht te zoeken in de ruimtelijke ordening van land, provincie en gemeente ingeperkt. De mogelijkheden in de huidige WRO om bezwaar aan te tekenen bij Gedeputeerde Staten en bij de Raad van State en daarmee ruimtelijke ontwikkelingen te stoppen of te trainen, zijn de overheden een doorn in het oog. De waarborgfunctie van de ruimtelijke ordening, die de burger moet beschermen tegen plotselinge ingrepen in zijn leefomgeving, heeft aan waarde ingeboet. Veranderingen lijken belangrijker dan de waarborging van bestaande rechten.

## ■ **Inspraak op de Nota Ruimte**

Illustratief voor het terugdringen van inspraakmogelijkheden is de totstandkoming van de Nota Ruimte. In contrast met de procedures voor de voorgaande Nota's ruimtelijke ordening heeft de minister voor de Nota Ruimte geen inspraakmogelijkheid geboden. Daarbij wees ze op de verleende inspraak tijdens procedure voor de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening. Ze vindt dat de de Nota Ruimte gezien moet worden als uitwerking van de Vijfde Nota. Dat dit een vreemde interpretatie is, wordt ondersteund door de inhoud van toespraken van minister Dekker zelf waarin ze vaak heeft aangegeven dat met de Nota Ruimte sprake is van een 'breuk met het verleden'.

De toetsing van het besluit om inspraak achterwege te laten is in handen gegeven van de landsadvocaat. Het was beter geweest als dit door de Raad van State was gebeurd, omdat de landsadvocaat geen onafhankelijke instantie is. De uitspraak van de landsadvocaat dat de inspraakprocedure in het kader van de PKB voor de Vijfde Nota volstaat, is dan ook volgens verwachting en is geen onpartijdige toetsing aan het recht.

De maatschappelijke druk om wel een inspraakprocedure toe te passen op de Nota Ruimte is daarbij genegeerd. Politieke fracties en maatschappelijke organisaties hebben hiertoe oproepen gedaan, gemeentelijke overheden hebben een kort geding aangespannen maar alles zonder resultaat. Wel is in een besloten overleg (enkel op uitnodiging) met enkele institutionele insprekers een overleg gevoerd. Wat met het resultaat van dit overleg is gedaan, is onduidelijk.

In hoofdstuk 3 wordt nader ingegaan op de totstandkoming van de Nota Ruimte.

## ■ **Resultaten van onderhandelingsplanologie zijn onwrikbaar**

In fase 1 van de ontwikkelingsplanologie, de onderhandelingsfase, ontbreekt het burgers aan mogelijkheden om zicht te krijgen op nieuwe initiatieven en plannen. Er is geen meldingsplicht opgenomen voor initiatieven voor ontwikkelingsplanologie. Direct betrokkenen, bijvoorbeeld grondeigenaren, kunnen geen toegang claimen tot procedures. Er is geen procedure voor direct betrokkenen om toegang kunnen krijgen tot het proces teneinde hun macht en recht over de eigen gronden te doen gelden, dan wel over belerende belangen te kunnen inbrengen. Fase 1 van de ontwikkelingsplanologie zal zich vaak buiten het openbare domein en buiten de democratische controlemogelijkheden afspelen. Mogelijk gevolg van dit gebrek aan transparantie is dat persoonlijke belangen van bestuurders een rol gaan spelen in het onderhandelingsproces.

Verwacht mag worden dat de resultaten uit de onderhandelingsfase niet eenvoudig gewijzigd kunnen worden. Omdat de gemeente vaak onderhandelingspartner zal zijn, is te voorzien dat de bestemmingsplanprocedure louter zal worden beschouwd als een formele bekrachtiging van de resultaten uit de onderhandelingsfase. Het college van B&W heeft zich in de onderhandelingsfase immers al verbonden aan de de resultaten en zal zich dan ook tot het uiterste inzetten om de resultaten geformali-



seerd te krijgen. Indien provincie en Inspecteur RO ook bij het voortraject zijn betrokken, hoeft de burger ook van hen geen onafhankelijke toetsing te verwachten. Door deze belangenverstrengeling staat de onafhankelijkheid van de planologische besluitvorming voor burgers (inclusief de agrarische sector) onder druk. Hiermee is de waarborgfunctie van de wet in de praktijk vrijwel verdwenen.

Op het moment van openbaar maken van de resultaten van de onderhandelingsfase, voorafgaand aan de bestemmingsplanprocedure, is het mogelijk het privaatrecht in te zetten. Om dit te voorkomen zullen projectontwikkelaars waarschijnlijk met een uitgewerkt bestemmingsplan naar de gemeente komen. Dit is aantrekkelijk voor gemeenten (kostenbesparing) en voor projectontwikkelaars (extra invloed, bijvoorbeeld door weinig kwaliteitseisen op te nemen). Dit betekent een verdere inperking van de momenten van beïnvloeding en inspraak voor burgers. De laatste hoop is dan gevestigd op de Raad van State of het kantongerecht.

Overigens heeft de Raad van State al laten zien dat resultaten uit onderhandeling niet altijd overeind blijven. De onderlingsafspraken tussen partijen dat de 750 hectare compensatienatuur voor de tweede Maasvlakte zou kunnen worden gesitueerd bij Rhooen, is door de Raad van State van tafel geveegd. Zij heeft dit gedaan onder verwijzing naar het ROM Rijnmond-akkoord waarin is vastgelegd dat de 750 hectare natuur op de Maasvlakte komt. Dit akkoord is niet aangepast op de nieuwe afspraak en de RvS heeft hieraan getoetst. Gevolg is dat een resultaat van jarenlang onderhandelen in de prullenbak is beland.

#### ■ Er is niet voorzien in inspraak op structuurvisies

In het voorgaande hoofdstuk is al ingegaan op structuurvisies van Rijk en provincies. De visie vormt volgens de Memorie van Toelichting op de WRO<sub>2</sub> voor het betreffende bestuur het vertrekpunt voor elke concrete ruimtelijke beslissing. Dit leidt dus in ieder geval tot bestuurlijke zelfbinding, maar indien onderdelen ervan worden verwerkt in een AMvB volgt hier doorwerking voor gemeenten uit.

Er zijn geen bijzondere inspraak- of bezwaarbepalingen opgenomen in de nieuwe WRO<sub>2</sub> voor de vaststelling van de structuurvisie, zoals dat wel het geval is voor bestemmingsplannen. Burgers die bezwaar willen aantekenen tegen een onderdeel van een structuurvisie, zullen daarvoor buiten de kaders van de WRO<sub>2</sub> een weg moeten zoeken. Ditzelfde geldt voor de opstelling van algemene maatregelen van bestuur, ook dit is een open procedure.

#### ■ Inspraak op bestemmingsplan wordt indienen van zienswijzen

Met de invoering van de zienswijzen treedt een verschuiving op van enkel de mogelijkheid om te reageren en tegen te zijn, naar de mogelijkheid alternatieve ontwikkelingstrajecten en doelen in te brengen in het besluitvormingsproces. Dit is een verruiming van de mogelijkheden voor burgers. Het is echter onduidelijk hoe met de

zienswijzen zal worden omgegaan. Is het mogelijk een alternatieve planontwikkeling te laten toetsen door een hoger rechtslichaam? En op welke gronden gebeurt dat? Het is denkbaar dat de inhoudelijke toetsing vervalt en dat de huidige praktijk van toetsing door de Hoge Raad principieel verandert. Nieuwe jurisprudentie is noodzakelijk om de werkingssfeer van de zienswijze te ontdekken. Het is mogelijk dat de toetsing zich vooral zal richten op juridische procesafwegingen en veel minder op een inhoudelijke gronden.

## **2C DE VERHOUDINGEN TUSSEN OVERHEDEN ONDERLING ZIJN NIET HELDER EN BIEDEN RUIMTE VOOR OPPORTUNISME**

De Nota Ruimte en WRO2 zijn gebaseerd op het vertrouwen dat alle betrokken overheden in goede harmonie samenwerken. Dit blijkt onder meer uit het aanzienlijk verruimen van de spelregels hoe overheden met elkaar kunnen omgaan. Het verruimen van de spelregels geeft ook meer mogelijkheden om met elkaar in afstemmingsproblemen te raken. Het nieuwe systeem kent derhalve vele onzekerheden. Daarmee is het ongewis welke uitvoeringspraktijk zal ontstaan.

### **■ Bestuurlijke vervlechting**

Het uitgangspunt in het ontwerpen van de nieuwe juridische structuur bij de gehanteerde sturingsfilosofie is een goed collegiaal bestuur in Nederland. Er zijn geen structuren aangegeven die het goed collegiaal overleg een formeel karakter geven. Er wordt uitgegaan van positieve intenties. In de MvT bij de WRO2 wordt dan ook op verschillende plaatsen een pleidooi gehouden naar overheden om dit principe te hanteren en niet over te gaan tot het juridisch bestrijden van elkaar.

De voorschriften voor interbestuurlijk verkeer en bestuurlijk (voor)overleg zijn vervalLEN. Ook de Provinciale goedkeuring is vervalLEN en de termijnen in de procedure zijn aanzienlijk bekort. Al deze maatregelen zijn uitgewerkt om de snelheid en effectiviteit van de besluitvormingsprocedures te verbeteren. Deze vereenvoudigingen gaan uit van het principe, dat 'van bestuursorganen mag worden verwacht, dat ze elkaar ook zonder wettelijke regels informeren en met elkaar overleggen'. Dat zal bijvoorbeeld moeten gebeuren als de zienswijzes van Inspecteur RO en provincie niet overeenstemmen.

In de ogen van de auteurs wordt hier een naïeve weg ingeslagen. De onderlinge bestuurlijke verhoudingen vastleggen is niet nodig zolang het goed gaat. Maar indien er een conflictsituatie ontstaat, zal dit leiden tot een impasse en mogelijkterwijs door alle extra gesprekken en overleggen tot verstoorde verhoudingen.

In de analyse van de sturingsfilosofie door het Sociaal Cultureel Planbureau komt naar voren dat 'Rijk, provincies en gemeenten bij elk beleidsonderwerp met elkaar aan tafel zitten in steeds wisselende verantwoordelijkheden'. Dit kan leiden tot een

‘dichte bestuurlijke vervlechting met veel overleg en druk bestuurlijk verkeer, met vertraging en stroperigheid van beleidsvorming als gevolg’.

### **Hoeksche waard**

De Tweede Kamer praat in principe over de hoofdlijnen, maar het blijkt soms toch erg verleidelijk om uitspraken te doen over deelgebieden. Een voorbeeld waar op detailniveausturing is gegeven aan de ruimtelijke inrichting van Nederland is de Hoeksche waard. Na zeer uitgebreide discussies heeft de Tweede Kamer besloten dat er ruimte is voor 180 ha bedrijventerrein in het polderlandschap. De motie over uitsluiting van bovenregionale bedrijven is verworpen. Hier past de vraag of de besluitvorming niet decentraal kon en waarom deze centraal moest?

### ■ **Open processtructuur**

De belangrijkste verandering in de WRO2 is de wijziging van een volgtijdelijke regelgeving, die ieder van de handelingen op zich zijn eigen tijdsritme toekende, naar een regelgeving waarbij ‘strategische’ overwegingen de procedurele volgorde gaan bepalen. Er is sprake van een open processtructuur, waarbij het bevoegd gezag op dat moment de procedure kan bepalen. Een voorbeeld hiervan is dat rijk en provincie kunnen intreden in het bevoegde gezag van een gemeente door eigenstandig een bestemmingsplan op te stellen, op een door hen zelf te bepalen moment. Bijvoorbeeld kort nadat een gemeente een (voor de hogere overheid) onwelgevallig bestemmingsplan heeft vastgesteld. Dit zou ook binnen een jaar kunnen plaatsvinden. Hier is bij de wetgever sprake van een groot vertrouwen in een goede vormgeving van het proces.

### ■ **Achteraf ingrijpen**

De Nota Ruimte kiest voor een nieuw sturingsparadigma: sturen op condities. Zoals eerder aangegeven zijn de condities (nog) niet duidelijk. Dit levert de situatie op dat hogere overheden achteraf ingrijpen in ontwikkelings-planologische resultaten, om vervolgens alsnog geformuleerde criteria op te leggen aan lagere overheden. Voorbeelden hiervan zijn de Reconstructieplannen, Bedrijventerrein Hoekse Waard, Woningbouw Schiphol. Dit zou ‘retrospectief centralisme’ genoemd kunnen worden. Het retrospectief centralisme bestaat bij de gratie van collegiaal bestuur. Er is immers zelden een helder formeel kader waarde hogere overheid de wijzigingen achteraf op kan baseren. In de huidige praktijk is ook te zien, dat het centrale gezag eerst wel mee ontwikkelt, maar achteraf de resultaten buiten de orde plaatst (bijvoorbeeld Groene Hart, Schiphol, Hoeksche Waard). Dit kan worden veroorzaakt door de actualiteit van het beleid op dat moment. Deze vorm van sturing verhoudt zich zeer

slecht met de waarborgfunctie naar de burger in de ruimtelijke ordening. Een consequente lijn in de ruimtelijke ordening lijkt in sommige situaties te wijken voor de actualiteit of de lobby van dat moment. De heer B.J van Bochove van de CDA-fractie stelt dan ook bij de behandeling van de Tweede Kamer: 'Je kunt een prachtige lijn aanbrengen in de sturingsfilosofie van de nota Ruimte, maar ik acht mij nu niet gebonden door die filosofie, waarmee andere overheden meer ruimte moeten krijgen.' Ofwel, de CDA-fractie zal altijd het recht willen behouden om achteraf te kunnen bijsturen.

## **2D ER IS WEINIG AANDACHT VOOR DE OVERGANGSSITUATIE**

In het najaar 2005 zal de Nota Ruimte in werking treden. In de tussentijd wordt de WRO<sub>2</sub> verder voorbereid. Er is dus een periode waarin de Nota Ruimte geldt maar de WRO<sub>2</sub> nog niet. Dit levert een aantal nieuwe vraagstukken op.

### **■ De PKB-inhoud van de Nota Ruimte**

In de Nota Ruimte zijn delen opgenomen als onderdeel van de PKB. Deze inhoud hiervan zal in de nieuwe situatie onder de WRO<sub>2</sub> een nieuwe plek moeten krijgen. Het instrument PKB gaat onder de WRO<sub>2</sub> immers verdwijnen. Het is niet te verwachten dat de inhoudelijke delen van de Nota Ruimte dat als onderdeel van de PKB is opgevoerd op dat moment geen enkele status meer heeft. Het is echter onduidelijk of deze PKB-inhoud zal terugkomen als structuurvisie, zonder formele doorwerking, of als AMvB, met een doorwerkingsverplichting. Het is nog geheel onduidelijk welke onderdelen in het overgangsrecht gaan geborgd, om de werking van het beleid uit de Nota Ruimte te continueren. Er zijn nu geen voorbereidingen waarneembaar welke overgangssystematiek gekozen gaat worden om het beleid uit de Nota Ruimte te continueren. Als hier niets voor wordt geregeld, zal de doorlooptijd van de Nota Ruimte uitzonderlijk kort zijn.

### **■ Oude en nieuwe situatie**

In de Nota Ruimte wordt niet geanticipeerd op de veranderingen in de WRO<sub>2</sub>. Zo leidt een aantal veranderingen, als bijvoorbeeld het vervallen van de doorwerkingsverplichting, tot een werkelijk nieuwe aanpak in de Ruimtelijke Ordening. Omdat hier niet op wordt ingespeeld komt de vraag boven of de oude en nieuwe situatie naast elkaar gaan bestaan. Dit heeft tot gevolg dat er thans geen ruimtelijk toetsingskader meer is. Indien partijen de stelling aangaan dat de inhoud van streekplannen niet meer geldend is omdat deze verouderd zijn ofwel niet aangepast aan de Nota Ruimte, ontstaat er ruimte voor talloze (gewenste en ongewenste) bouw-initiatieven.

## ■ Voorwerking

In de overgangperiode tussen de vaststelling van de Nota Ruimte en de inwerking-treding van de WRO<sup>2</sup> is de formele planologie feitelijk machteloos door het ontbreken van een juridisch hard toetsingskader over de basiskwaliteit. Op dit moment uit dat zich in een ongebreidelde stroom bouwiniciatieven. Wat jarenlang is tegengehouden (o.a. door het stelsel van contouren en contingenten), wordt nu door de lokale projectontwikkeling en aannemerij 'als plan ontwikkeld'. Deze plannen komen in de oude bestemmingsplanprocedure, waarin geen toetsing op basiskwaliteit is opgenomen. In hoofdstuk 4 wordt dit met voorbeelden geïllustreerd. Er blijken dan geen gronden meer aanwezig te zijn de ontwikkelingen af te wijzen.

## **2E** HET PRIVAATRECHT KAN VOOR ONVERWACHTE WENDINGEN ZORGEN

### ■ Nieuwe waarborgingsaspecten

In hoofdstuk 1 is al gewezen dat verwacht mag worden dat rechtzoekenden het privaatrecht zullen opzoeken. Het privaatrecht is meer uitgesproken dan het op overleg gebaseerde oude ruimtelijke ordening-stelsel (publiekrecht). Dit kan er toe leiden dat er onverwachte uitspraken komen waarmee bestaande zekerheden in de ruimtelijke ordening op losse schroeven komen te staan. Zo is bijvoorbeeld te verwachten dat in het privaatrecht een veel grotere betekenis wordt toegekend aan bestaande rechten van de grondeigenaren. Dit kan een lastige factor zijn bij realisatie van ontwikkelde plannen.

Daar staat tegenover dat enkele traditionele inhoudelijke beroepsargumenten uit de oude WRO, zoals het meest geëigende grondgebruik, achter de horizon zullen verdwijnen door de mogelijkheid om zienswijzes in te dienen bij bestemmingsplannen in plaats van inspraakreacties.

Naar alle waarschijnlijkheid zullen andere toetsingsgronden (buiten de in de RO geldende basiskwaliteiten) belangrijk worden, doordat de procedures zich op andere waarborgingsaspecten richten. De toekomst moet dat gaan uitwijzen. Begrippen als redelijkheid lijken in deze vorm van rechtsafweging een belangrijke rol te gaan spelen. Dit kan leiden tot uitkomsten, die niet altijd te voorspellen zijn. De juridische procedures rond ruimtelijke plannen krijgen daarmee een tombola-effect. Deze onvoorspelbaarheid is ongunstig voor plannenmakers en bezwaarmakers en dus ongunstig voor de Nederlandse samenleving.

Het is zeer de vraag of het ontbreken van inhoudelijke criteria op termijn stand zal houden. In de eerste WRO zijn in de loop van de tijd dergelijke inhoudelijke richtlijnen tot stand gekomen in jurisprudentie, aanwijzingen, andere wettelijke kaders en Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB). Deze zijn uitgegroeid tot de onoverzichtelijke lap-

pendeken met regels waar het kabinet vanaf wil. Met de WRO2 wordt het schoolbord met regels uitgewist, maar de praktijk zal uitwijzen dat het bord in korte tijd weer gevuld is met geheel nieuwe regels. Bij ons bestaat de vrees dat de nieuwe regels minder consistent en duidelijk zullen zijn dan de oude. Het is dan ook dubieus of de WRO2 in dat opzicht tot een verbeterde situatie zal leiden en of hier kan worden gesproken van een wezenlijke verandering tussen de oude WRO en de nieuwe WRO.



# **3 DE NOTA IS HET RESULTAAT VAN EEN INTERN GERICHT BELEIDSSYSTEEM**

---

In de voorgaande hoofdstukken is weergegeven dat zich grote veranderingen in de ruimtelijke ordening voor gaan doen. Omdat dit vergaande consequenties kan hebben voor de ruimtelijke inrichting en de ruimtelijke kwaliteit in Nederland doet de vraag zich voor hoe deze ommezwaai is voorbereid en hoe de besluitvorming is verlopen. In dit hoofdstuk wordt hier nader op ingegaan.

De stelling wordt onderbouwd dat de enorme veranderingen zijn voorbereid door een betrekkelijk kleine groep mensen, vooral werkzaam in de beleidsbureaucratie van de centrale overheid. Discussie met de maatschappelijke omgeving is tot een minimum beperkt. De Nota Ruimte en de WRO<sub>2</sub> zijn het resultaat van een intern gericht beleids-systeem.

## **3A ER ONTBREEKT EEN WETENSCHAPPELIJK FORUM. ER ZIJN GEEN VERKENNINGEN, VOORSTUDIES OF SCENARIO-VERKENNINGEN**

### **■ Geen maatschappelijk of vakdebat**

Bij de voorgaande nota's Ruimtelijke Ordening zijn veel verkenningen, voorstudies en scenarioverkenningen toegepast. De Nota Ruimte verwijst naar het materiaal dat voor de Vijfde Nota RO is geproduceerd als onderlegger en argumentatie voor beleidsontwikkeling. Omdat er sprake is van een fundamentele ommezwaai in het beleid, is dit argument niet valide. Geen van deze scenario's gaat over ontwikkelings-planologie. De verwijzingen in de Nota Ruimte naar het WRR rapport Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek laten doorschemeren waar de gedachte achter de sturingsfilosofie vandaan komt. Ook over het WRR-rapport is geen maatschappelijke discussie gevoerd, noch is het als ordeningsprincipe ooit vastgesteld. Hiermee willen we illustreren dat er geen doorwrocht en maatschappelijk gedragen materiaal ten grondslag ligt aan de nieuwe sturingsfilosofie die in de Nota Ruimte is verwerkt. De fundamentele keuze voor een andere sturingsfilosofie is niet in een maatschappelijk toegankelijk traject tot stand gekomen, zoals in alle voorafgaande Nota's RO, maar als innovatie gepresenteerd. Hierover is geen open vakdebat gevoerd. Overigens mag



dit worden gelezen als kritiek op het Ministerie van VROM en als kritiek op het vakgebied zelf die dit heeft laten passeren.

### ■ Overleg ten behoeve van draagvlak

In de Nota Ruimte is aangegeven dat het kabinet bestuurlijk overleg heeft gevoerd met de medeoverheden en met maatschappelijke organisaties. Er is gesproken met: IPO, VNG, Unie van Waterschappen, LTO Nederland, DLG, Federatie Particulier grondbezit, Stichting Natuur&Milieu, Natuurmonumenten, Milieudefensie, Greenpeace, Staatsbosbeheer, Stichting Noordzee, Windkoepel, Neprom, Aedes, Recron, Algemeen verbond Bouwbedrijf, Raad voor Onroerende Zaken, Vereniging van Institutionele beleggers in Vastgoed Nederland, FNV, CNV, Schiphol group, RAI vereniging, VNO-NCW, MKB Nederland, Koninklijk Nederlands Vervoer, ANWB, EVO, Transport en Logistiek Nederland, Federatie van Oppervlakedelfstoffenwinnende Industrieën.

Door het Ministerie van VROM is in de Memorie van Toelichting aangegeven dat dit overleg vooral draagvlak moest opleveren. Dit wekt de indruk van eenzijdige communicatie.

Met name de groene organisaties hebben publiekelijk kenbaar gemaakt dat er geen open gesprekken hebben plaatsgevonden maar dat deze meer het karakter hadden van het doen van mededelingen.

Het overleg heeft op deze wijze een legitimerend karakter voor de beleidsbureaucratie: er is immers gesproken met de 'belangrijkste spelers' in het werkveld.

### ■ Toets van de planbureaus

De ex-ante toets van de planbureaus (SCP, RPB en CPB) is een van de weinige mogelijkheden voor een serieuze toets van de nieuwe RO-politiek door experts. Naar onze mening is deze toets uitgevoerd met een beperkt blikveld en worden veel vragen onbeantwoord gelaten.

- 1 Het sturingsmodel wordt in het commentaar afgezet tegen twee andere, enigszins extreme modellen: de blauwdruk-aanpak en de autonome ontwikkeling. Dit oogt als een simplificering van de complexe werkelijkheid. Op basis van deze vergelijking volgt het commentaar 'dat de overheid nog geen eenduidige keuze lijkt te hebben gemaakt'. De ex-ante toets laat hierbij enkele vragen onbeantwoord: (1) is het noodzakelijk of wenselijk een keuze te maken, (2) is er aanleiding om de sturingsfilosofie (op onderdelen) te herzien, (3) welke gevolgen mogen worden verwacht in de praktijk van alledag van de gekozen uitgangspunten in de Nota Ruimte? Dat er rond de laatste vraag nog veel onzekerheden zijn blijkt wel uit het aanhalen van het gezegde 'the proof of the pudding is in eating' in de ex-ante toets.

- 2 De toetsing door de planbureaus neemt enkele ‘zekerheden van het kabinet’ als vertrekpunt. Genoemd kunnen worden:
- het versterken van de markt leidt automatisch tot effecten in andere sectoren;
  - mainports zijn een wezenlijk ruimtelijk doel voor Nederland.

Het zonder discussie overnemen van deze beperkt de ruimte voor een fundamentele toets aanzienlijk.

- 3 In de vorige nota's is de rol van de burger als de belangrijkste initiatiefnemer voor de bestaande ruimtelijke structuur steeds meer naar de achtergrond verdwenen en ingeruild voor de visie, dat enkel overheden ruimtelijke ordening bedrijven. In de praktijk zit de overheid echter al jaren vooral in een achteraf sanctionerende rol. Hier ontbreekt een antwoord op de vraag wat het ‘vrijgeven’ van sturing naar de lokale schaal (decentraal wat kan) zal gaan betekenen. Het is nog onduidelijk welke invloed de soms zeer korte lijn tussen burger en lokaal bestuur zal gaan hebben.

De ex-ante toets neemt de inhoudelijke aannames van de stellingnamebrief en van de directe ambtelijke beleidsomgeving van de planbureaus als vertrekpunt. Er is in zeer beperkte mate gebruik gemaakt van externe informatiebronnen of afwijkende visies. Hiermee hebben de planbureaus de kans op een meer afstandelijke reflectie laten liggen, evenals het entameren van een maatschappelijk debat over de vertrekpunten en invulling in de Nota Ruimte en te verwachten ruimtelijke ontwikkelingen. We hebben de indruk dat het blikveld beperkt is gebleven tot de nabije beleidsomgeving, dit geldt voor de bronnen en voor de inhoudelijke benadering.

### **Inhoudelijke basis ontbreekt**

In welke mate spoort het beleid met maatschappelijke trends? Het enige antwoord dat in de ex-ante toets op deze relevante vraag wordt gegeven is dat men ‘slechts kanttekeningen wil plaatsen bij twee majeure maatschappelijke ontwikkelingen: internationalisering en individualisering.’ In de daarop volgende alinea's wordt gesteld dat de Nota Ruimte niet of nauwelijks ingaat op (1) veranderingen in het Europees (landbouw)beleid en (2) de verwachte mobiliteitstoename door individualisering. We kunnen daar aan toevoegen: (3) verworvenheden uit ICES-gelden, zoals meervoudig ruimtegebruik en ondergronds bouwen, en (4) de doorwerking van de ICT-revolutie in de RO. Hieruit spreekt het ontbreken van een inhoudelijke basis onder de Nota Ruimte.

De voorgaande constatering laten zien dat de ‘bemoeienis van buiten’ met de invulling van de Nota Ruimte zeer mager is geweest. Hier is gebroken met de werkwijzen bij de voorgaande nota’s RO waar veel aandacht is geweest voor maatschappelijk en vakdebat. In lijn met de kijk op de burger als hindermacht is de invloed van de buitenwereld afgehouden.

## **3B DE OPSTELLERS VAN DE NOTA RUIMTE HEBBEN GEFUNCTIONEERD ALS EEN CLOSED COMMUNITY**

Hiervoor is reeds aan de orde geweest dat (1) de inspraak op de Nota Ruimte beperkt is geweest, (2) dat het vakdebat niet op gang is gebracht, (3) er geen maatschappelijke debat is geweest. Hieruit kan worden geconcludeerd dat de Nota Ruimte in zeer kleine kring vorm heeft gekregen.

### **■ Gesloten werkomgeving**

De Nota Ruimte is een interdepartementaal document, het is tot stand gekomen met schrijfgroepen van de betrokken ministeries (VROM, V&W en LNV). Deze schrijfgroepen hebben een nauw onderling contact gehad. Over alle teksten is ambtelijk onderhandeld tussen de ministeries. Er is gekozen voor een groeiproces aanpak. Opmerkingen over conceptteksten leidden tot nieuwe meer uitgekristalliseerde teksten, dit groeide uit tot een concept-nota. Deze is in een relatief korte periode geproduceerd. In deze periode concentreerden de opstellers zich vooral op het interdepartementale afstemmingsproces. Hieruit ontstaat het beeld dat de Nota tot stand is gekomen in een gesloten werkomgeving. Risico van een gesloten werkomgeving is dat hierbinnen een eigen werkelijkheid ontstaat, los van de buitenwereld.

### **■ Notie van Ruimte**

De Notie van Ruimte, resultaat van de Commissie Duijvestein, kan worden aangemerkt als signaal ‘van buiten’ omdat deze afkomstig is van buiten de gesloten ambtelijke werkomgeving. Een aantal waarschuwingen uit het rapport worden door de Nota Ruimte en WRO2 genegeerd. Twee voorbeelden. (1) Er wordt niet ingegaan op de constatering dat de overheid zelf de grootste overtreder is van haar eigen regelgeving. (2) In de Notie van Ruimte wordt uiteengezet welke nadelige gevolgen er zijn verbonden aan het in één hand brengen van beleidsontwikkeling en handhaving. Terwijl door een reorganisatie deze scheiding onlangs is gerealiseerd, wordt dit door de WRO2 weer teniet gedaan. De Inspectie VROM zal door het indienen van zienswijzen nadrukkelijk invloed uitoefenen op de inhoud en procedure van het bestemmingsplan. De mate waarin en de wijze waarop de Inspecteur RO bij de inhoudelijke beleidsontwikkeling betrokken is kan invloed hebben op de mate van handhaving.

## **3C DE POLITIEKE BEHANDELING VAN DE NOTA RUIMTE IS UITGE- BREID, HEEFT DE HOOFDLIJN ONGEMOEID GELATEN EN RICHT ZICH VEELAL OP DETAILS**

Na het opstellen van de concept-nota is het woord aan de politiek. De Tweede Kamer heeft een vooronderzoek voor de nota verricht, zich uitgebreid laten informeren over ruimtelijke ordening en ruimtelijke ontwikkeling, er zijn hoofdlijnen debatten geweest, expertmeetings en een groot aantal moties. Dit heeft niet geleid tot een verandering in de fundamentele keuzes in de opzet van de Nota.

### **■ De Tweede Kamer heeft verkregen inzichten amper benut**

De eerste commissie Duijvestein heeft zich in een parlementair onderzoek uitgebreid verdiept in de ruimtelijke ordening, resulterend in de Notie van Ruimte (zie ook voorgaande paragraaf). Later heeft de Tweede Kamer experts en vertegenwoordigers van organisaties opgeroepen voor vooroverleg.

Het is niet duidelijk hoe deze informering is benut bij de behandeling van de stellingnamebrief en de Nota Ruimte. Omdat de Notie Ruimte en de inhoudelijke thema's eruit niet worden genoemd in de debatten, wordt de indruk gewekt dat de Tweede Kamer weinig of niets heeft gedaan met de resultaten van dit parlementaire onderzoek.

Ook is het parlement niet teruggekomen op de toezegging van de regering om de Nota Ruimte en de WRO2 gelijktijdig te behandelen. In die situatie was duidelijk geworden dat de intenties van de wetgever in de Nota Ruimte en de WRO2 niet op elkaar zijn afgestemd. Dit geldt ook voor de toezegging van de minister om de Nota te koppelen aan veranderingen in het grondbeleid.

### **Politieke stellingname**

In het politieke debat komen de volgende opinies naar voren:

- Het CDA staat in grote lijnen achter de Nota Ruimte en is bezig vanuit netwerk-contacten een grote reeks aanpassingen c.q. wijzigingen in de nota te veroorzaken, al dan niet via amendement. De vragen van de fractie hebben betrekking op het verbijzonderen en beargumenteren van de gewenste veranderingen.
- De VVD roemt de liberalistische aanpak in de Nota en richt zich op enkele punten waar het vrije markt principe wellicht niet optimaal zal gaan werken. Met name op de verevening (het voor-wat-hoort-wat principe) en of er binnen de decentrale onderhandelingsplanologie toch niet wat meer aandacht voor het instrumentarium moet zijn.

- D66 legt het accent op kennis en planologische vak-inhoud. De vragen mikken op een verdieping van de aanpak uit de Nota Ruimte en technische specificaties van beleid en regelgeving.
- De PvdA mist een visie en is tegen de nota. De vragen hebben als strekking bloot te leggen, waar de visie ontbreekt en welke gevolgen dat heeft voor de kwaliteit van de Nota Ruimte.
- De LPF benadert de nota vanuit een projectontwikkelingsperspectief en kijkt vooral naar de effecten op de operationele uitwerking, vooral op het vlak van woningbouw en bedrijventerreinen.
- De SP heeft zich beijverd voor het maatschappelijk debat over de nota en heeft zicht afgezet tegen de geringe waarborgen voor burgers in het RO-beleid.
- GroenLinks heeft geëngageerde betogen tegen de nota gehouden en zich daarmee al snel een plaats 'op de tribune' aangemeten.

#### ■ De stellingnamebrief is ter kennisname aangenomen

Toen in de stellingnamebrief aangegeven werd, dat een principiële herziening van de Vijfde Nota zou gaan plaatsvinden, heeft de Tweede Kamer dit voor kennisgeving aangenomen. De kans om zelf kaders op te stellen voor de Nota Ruimte, is niet benut. Op dat moment is alle ruimte gelaten aan het ambtelijk domein om een eigen uitwerking te geven. In latere debatten zijn over tal van aspecten en details opmerkingen geplaatst, maar de hoofdkeuze voor een andere sturingsfilosofie en een geheel nieuwe Nota Ruimte is vrijwel zonder debat gepasseerd.

Verklaring voor deze houding zou kunnen zijn dat op dat moment de mores in de Tweede Kamer bepaalde dat het parlement moet controleren en niet moet regeren.

#### ■ Behandeling van de Nota Ruimte

De Tweede Kamer heeft een groot aantal vragen gesteld bij de Nota Ruimte. Al deze vragen zijn afzonderlijk beantwoord, zonder dat is gekeken naar mogelijke samenhang tussen vragen. Het feit dat er veel fundamentele vragen gesteld zijn, laat zien dat er wel animo was voor een debat over sturingsfilosofie. Dit heeft echter niet geleid tot een fundamenteel debat tijdens de behandeling van de Nota Ruimte of tot overwegingen om de concept-Nota op wezenlijke onderdelen te veranderen.

De houding van de minister bij de behandeling van de Nota Ruimte is niet gericht op open debat. Haar beantwoording heeft als kenmerk het uitleggen van de inhoud van de Nota. Aangedragen verbeterpunten worden niet of nauwelijks in overweging genomen.

Heikele onderwerpen als de basiskwaliteit, de verevening, de EHS-beleidskeuze of de manier waarop de onderhandelings-planologie moet gaan werken, worden alle door-

verwezen. De minister verwijst regelmatig naar toekomstige debatten over bijvoorbeeld de grondpolitiek of de WRO2. Uiteindelijk is de Nota Ruimte door de vele moties alleen op details aangepast, met name als gevolg van onderhandelingen met individuele kamerleden.

De grote veranderingen in de ruimtelijke ordening zijn tot dusverre in beperkte mate besproken in een vakdebat. Over de nieuwe sturingsfilosofie is geen maatschappelijk debat geëntameerd. De uitwerking ervan in de Nota Ruimte heeft niet geleid tot werkelijke discussies tussen minister en Tweede Kamer.

Hiermee wordt duidelijk dat de Nota Ruimte en WRO2 binnen een relatief klein deel van vier departementen tot stand is gekomen. Een zware toets vanuit vakwereld, maatschappij of Tweede Kamer is achterwege gebleven.



# 4 DE RUIMTELIJKE GEVOLGEN ZIJN DIVERS

---

Het is nog niet te zeggen welke ruimtelijke gevolgen de Nota Ruimte en de WRO2 hebben. Wel is het mogelijk om op dit moment goed rond te kijken naar de ontwikkelingen die zich voordoen, vooruitlopend op de Nota Ruimte. Het nieuwe beleid werpt z'n schaduw vooruit

## 4A OVERHEDEN (DEPARTEMENTAAL EN PROVINCIAAL) GEVEN EEN EIGEN INVULLING

- Nu al is in de praktijk te zien, dat ministeries, provincies en gemeenten hun eigen invulling geven aan het instrumentarium. Zo wordt in het streekplan Limburg gewerkt met contouren in Zuid-Limburg (uit de toelatingsplanologie) en ontwikkelingsgebieden in Noord-Limburg (uit de ontwikkelingsplanologie). De provincie Drenthe heeft aangegeven niets in ontwikkelingsplanologie te zien. In dat opzicht wordt de decentrale ruimte goed benut. Wij denken dat grote verschillen tussen provincies en gemeenten onwenselijk zijn omdat het voor burgers onduidelijk is en bovendien rechtsongelijkheid geeft. Zo is het bijvoorbeeld voor een initiatiefrijke projectontwikkelaar of groep burgers in Noord-Limburg wel mogelijk wel een ontwikkelingsplanologie-project op te zetten, terwijl dit in Zuid-Limburg niet mogelijk is. Maar voor Noord- en Zuid-Limburg kan ook worden ingevuld Gelderland en Drenthe.
- Er doen zich voorbeelden voor waar de ontstane ruimte met beide handen worden aangegrepen. In de gemeente Hengelo heeft een Autobandencentrum een uitbreiding in een kwetsbaar buitengebied kunnen realiseren, vooruitlopend op de Nota Ruimte. Realisatie van het plan was niet mogelijk onder de Vierde Nota RO. Met de Nota Ruimte op komst is het plan gepresenteerd als schoolvoorbeeld van ontwikkelingsplanologie en is het tot uitvoering gebracht.
- De decentrale ruimte kan tot onverwachte gevolgen leiden. Nu al is bijvoorbeeld te zien dat er woningbouwlocaties worden gepland binnen de EHS. Wij vrezen voor situaties waarin het concept Ecologische Hoofdstructuur flink aan waarde gaat inboeten omdat nieuwe woningbouwlocaties hier afbreuk aan doen.



## **4B** ONTWIKKELEN IS BELANGRIJKER DAN CONSERVEREN

Met de nieuwe Nota Ruimte zijn de muren van het restrictieve beleid definitief geslecht.

Dit is conform de intentie van het beleid, er dient meer ruimte te komen voor ruimtelijke ontwikkelingen. Nieuwe activiteiten zijn belangrijker dan conserveren. De eerste verschijnselen van deze trend zijn zichtbaar.

- De bescherming en waarborging van belangen is in de nieuwe situatie ondergeschikt gemaakt aan het streven naar basiskwaliteit. Zo zien we dat de EHS als te beschermen structuur straks niet langer juridisch geborgd is door een PKB-uitspraak. Hiermee vervalt de beschermde status en kunnen mogelijkheden voor bouwlocaties worden verkend. Van geval tot geval kan worden bezien of de basiskwaliteit toeneemt met de plannen.
- In deze tussenfase staat het ontwikkelaars vrij met bouwplannen te komen voor elke mogelijke locatie. Er zijn nagenoeg geen contouren meer, er zijn nog geen kwaliteitseisen en er is geen planologische aansturing. Nieuwe woonbestemmingen of zelfs niet agrarische bedrijfsfuncties in het landelijke gebied zijn recent expliciet toegestaan (Gelderland), vrijkomende agrarische gronden worden gezien als potentiële bouwlocaties (Overijssel) en recreatiewoningen kunnen als nieuwe woondorpen erkend worden (Brabant) en dan verder groeien.  
Zonder heldere kwaliteitseisen kunnen nieuwe vormen van bebouwing zich bewijzen. De mogelijkheden voor nieuwe bebouwing neemt toe.

## **Er is een snelle ommezwaai gemaakt**

In een reactie op bestaande problemen met de ruimtelijke ordening heeft het kabinet een nieuwe start willen maken. De problemen behelzen met name de lange procedures en een gevoelde beperking in ontwikkelingsruimte door mogelijkheden om bezwaar aan te tekenen en voorgaande rechterlijke uitspraken. Daarnaast is bij het kabinet de overtuiging ontstaan dat het idee van maakbaarheid dat in het ruimtelijk beleid zit, niet meer reëel is. Daarom is veel van het ruimtelijk beleid van voorgaande decennia en zijn veel van de ruimtelijke spelregels uit de oude ruimtelijke ordening en de WRO van tafel geveegd.

## **Het opstellen van de Nota Ruimte en de WRO<sup>2</sup> kent een beperkte voorbereiding**

Waar bij voorgaande nota's RO is gewerkt met voorstudies, verkenningen en scenariostudies, is dit voor de Nota Ruimte achterwege gelaten. Ook is er geen vakdebat opgezet over de nieuwe sturingsfilosofie. De inspraak op de Nota Ruimte is, onder verwijzing naar de PKB-procedure rond de Vijfde Nota RO, ingeperkt tot gesprekken met een aantal maatschappelijke organisaties en overheidsinstanties. Deze gesprekken hebben, naar het zich laat aanzien, vooral een mededelend karakter gehad.

## **De toetsing van de Nota Ruimte door de planbureaus laat vele vragen onbeantwoord**

De Nota Ruimte is getoetst door de planbureaus (SCP, RPB, CPB). In deze ex-ante toets zijn de inhoudelijke aannames van de stellingnamebrief en de Nota Ruimte als vertrekpunt gekozen. Dit heeft het blikveld op de voorliggende problematiek enorm beperkt. Daarmee is de waarde van de ex ante toets ook beperkt.

## **De politieke behandeling van de Nota is met name gericht op relatief gedetailleerde punten**

Dit heeft geleid tot meerdere kleine aanpassingen van de Nota, de fundamentele koerswijzigingen in de Nota zijn wel ter sprake gekomen maar hebben niet geleid tot aanpassingen. De gedegen voorbereiding van de Tweede Kamer, onder meer met een parlementair onderzoek met als resultaat Notie van Ruimte, heeft nauwelijks een rol gespeeld in de behandeling. Uiteindelijk is de Nota in de Tweede Kamer aangenomen met een beperkt draagvlak, namelijk met tegenstemmen van PvdA, SP en GroenLinks.

## **De Nota Ruimte is geproduceerd door een relatief kleine groep personen binnen de departementen VROM, LNV, V&W en EZ**

Terwijl de Nota Ruimte zeer ingrijpende wijzigingen in het ruimtelijk beleid laat zien is

de voorbereiding, de maatschappelijke borging en de inspraak minder dan bij welke voorgaande Nota RO dan ook. De nota is zo vooral een product van de beleidsbureaucratie en concentreert zich dan ook meer op de spelregels voor overheden dan op de ruimtelijke inrichting van Nederland.

### **De Nota Ruimte lijkt de toelatingsplanologie te ontkennen en de WRO2 lijkt de ontwikkelingsplanologie te ontkennen**

Waar de Nota Ruimte een accent legt op de ontwikkelingsplanologie, blijkt dat de WRO2 geen instrumenten aanreikt de ontwikkelingsplanologie-fase juridisch een plaats te geven. In de WRO2 lijkt de ontwikkelingsplanologie niet te bestaan. Terwijl het toch noodzakelijk zal blijven om resultaten uit de ontwikkelingsplanologie te formaliseren. Dat zal uiteindelijk moeten gebeuren met de vaststelling van een bestemmingsplan.

### **De doelstelling om gemeenten meer ontwikkelingsruimte te geven krijgt een onzekere basis door het toevoegen van een aantal centralistische instrumenten in de WRO2**

De nieuwe WRO2 kent een aantal centralistische instrumenten, het gaat om structuurvisies, Algemene Maatregelen van Bestuur en de verplichte inbreng van zienswijzes op een bestemmingsplan door de Inspecteur RO en Gedeputeerde Staten. Met deze instrumenten kan de ruimte voor gemeenten aanzienlijk ingeperkt worden. Het is niet duidelijk wanneer, waarheen en waartoe deze instrumenten worden ingezet.

Maar ook achteraf kunnen er nog correcties plaatsvinden zoals de Tweede Kamer heeft laten zien bij het bedrijventerrein in de Hoeksche Waard en woningbouw bij Schiphol.

### **Door het loslaten van een meer vastomlijnde procedure in de ruimtelijke ordening komt er meer flexibiliteit maar waarschijnlijk ook een intense overlegcultuur**

In de verhoudingen tussen de verschillende overheden is minder formeel geregeld en wordt vooral van uitgegaan dat overheden in goede harmonie samenwerken. Dit kan de snelheid en flexibiliteit vergroten maar kan evenzeer leiden tot veelvuldige en uitgebreide overlegcircuits waarin geen enkele overheid voor het hoofd mag worden gestoten.

### **De ruimte voor hinder machten maar ook voor rechtzoekenden wordt (ogenschijnlijk) ingeperkt**

De burger als rechtzoekende staat in een procedure met ontwikkelingsplanologie-voor-fase al snel op achterstand omdat dit in beslotenheid plaatsvindt. De lokale overheid als participant in onderhandelingen vooraf leidt tot resultaten die veelal onwrikbaar zijn bij een latere toetsing. In de vaststellingsfase fase, het bestemmingsplan, kan alleen nog een zienswijze worden ingediend en kan er beroep worden aangetekend bij de Raad van State. Een belangrijke eigenschap van rechtzoekenden is dat ze alle denkbare wegen aftasten. Voor deze groep doen zich nieuwe mogelijkheden voor, blijkt in de volgende stelling.

### **Bij gebrek aan inhoudelijke criteria in de Nota Ruimte, nemen de gronden voor bezwaar toe**

Er kan immers altijd betoogd worden dat de basiskwaliteit afneemt met een voorliggend plan. Het is vervolgens aan de rechter en de Raad van State en om te bepalen of de goede inhoudelijke gronden zijn aangevoerd. De inhoud van de ruimtelijke ordening wordt daarmee in handen van rechters gegeven. Wat hiermee dreigt is een situatie met nog veel meer jurisprudentie dan onder de oude WRO.

### **Over de gevolgen 'in het veld' valt te vrezen**

Op dit moment valt te zien dat er veel bouwplannen uit de kast worden gehaald die in het afgelopen decennium geen kans van slagen hadden. Nu is de slagingskans aanzienlijk toegenomen omdat bijvoorbeeld de inhoudelijke gronden om bouwen in de Ecologische Hoofdstructuur tegen te houden, vervallen als de Nota Ruimte is vastgesteld. Nu de planologische visie van de overheid zich vooral richt op het proces en veel minder op de inhoud kan er op tal van plaatsen gebouwd worden waar dat voorheen niet kon.



# 6 HOE NU VERDER: OPROEP TOT VAKDEBAT

---

In de inleiding hebben we aangegeven, dat we met dit document het vakdebat willen stimuleren. In onze ogen is dit noodzakelijk omdat er een situatie met grote onzekerheden is ontstaan waarin oude waarden uit de ruimtelijke ordening verdwijnen. In de toekomstige periode zal de ruimte die is gecreëerd voor ruimtelijke ontwikkelingen worden benut. We verwachten een grote hoeveelheid ruimtelijke plannen die als paddestoelen uit de grond schieten. In de voorgaande hoofdstukken hebben we uiteengezet dat er verschillende nieuwe mogelijkheden zijn om deze ruimtelijke plannen te beïnvloeden. We mogen er van uit gaan dat de grenzen van de nieuwe hindermacht zullen worden verkend. We verwachten, dat dit vooral gebeuren bij de 'grote paddestoelen'. Bij complexe ontwikkelingsprojecten zal alle juridische creativiteit uit de kast worden gehaald, onder meer rond de zogenoemde basiskwaliteit, een onduidelijk en kwetsbaar begrip.

Zo ontstaan er twee paradoxale situaties. Waar het ministerie minder regels en minder procedures wil, dreigt een situatie met uiteenlopende nieuwe procedures en velerlei onzekerheden. En waar het ministerie meer ruimte wil bieden aan gemeenten, staan er zware instrumenten klaar voor provincie en het Rijk om de decentrale ruimte in te perken. Kennelijk is een en ander nog niet goed op mogelijke consequenties doordacht. Naar onze mening ligt hier voldoende aanleiding voor een goed debat over de ruimtelijke ordening. Dit kan zicht richten op discussiepunten voor de korte termijn en voor de lange termijn.

## 6A DISCUSSIEPUNTEN VOOR DE KORTE TERMIJN

We doelen hier vooral op de wijze waarop verder moet worden gegaan met de Nota Ruimte en de WRO2. We geven hiertoe een aantal concrete vraagstukken.

- Op welke wijze kunnen heldere inhoudelijke kaders worden opgesteld waar ruimtelijke plannen aan moeten voldoen? Hierbij denken we aan een heldere invulling van het begrip basiskwaliteit en het introduceren van ordenings-concepten die stimulerend werken op de ruimtelijke inrichting en houvast geven voor ruimtelijke plannen. Dit heeft als positief effect dat inhoudelijke lijnen worden uitgezet door inhoudelijk deskundigen (met name ambtenaren en wetenschappers) en niet door rechters.

Bovendien maakt het toetsing van plannen eenvoudiger en zal de kast met jurisprudentie minder snel groeien.

- Wat zijn de stappen om tot een helder proces te komen? ‘Helder’ betekent hier het nastreven van een goede afstemming in de rollen van de betrokken overheden, met een steviger juridische basis dan de wens naar goed collegiaal bestuur, zoals nu in de Nota Ruimte verwoord. Het betekent ook een helder proces voor burgers en rechtzoekenden: inzichtelijk, overzichtelijk en begrijpelijk.
- Hoe kan het instrumentarium in de WRO<sub>2</sub> goed aansluiten op de beleidsdoelstellingen in de Nota Ruimte? Zo dient bijvoorbeeld de ontwikkelingsplanologiefase juridisch een plaats te krijgen in de WRO<sub>2</sub>. Moet er een meldingsplicht ontwikkelingsplanologie komen, om het gewenste open karakter van de ruimtelijke inrichting ook instrumenteel te onderbouwen?
- Welke voorbereiding is noodzakelijk om de nieuwe instrumenten uit de WRO in de praktijk straks te kunnen gebruiken? Hoe werkt het principe uit om enerzijds regels te schrappen en anderzijds te voorkomen, dat een andere set nieuwe regels de bureaucratie vergroot?
- Welke inhoudelijke aspecten moeten geregeld zijn, voordat de WRO<sub>2</sub> in werking kan treden? Voorbeelden zijn: hoe gaat het met de PKB-status, hoe gaat de (provinciale) AMvB er uitzien, waarop baseert een inspecteur zijn inhoudelijke zienswijze in een bestemmingplanprocedure en last but not least, wanneer is er sprake van een Rijksbelang of een Provinciaal belang om een bestemmingsplan door het Rijk of Provincie te gaan maken.

## **6B** DISCUSSIEPUNTEN VOOR DE LANGE TERMIJN

Nagedacht moet worden over vragen voor de lange termijn voor de vakdiscipline ruimtelijke ordening. Dit naast de noodzaak om te komen tot beleids-bureaucratische maatregelen op de korte termijn. We geven enkele vragen die hier naar onze mening aan de orde kunnen komen.

- Er is behoefte aan een nieuw planologisch perspectief, passend bij de huidige realiteit die gekenmerkt wordt door globalisering, europeanisering, liberalisering en individualisering. Juist nu laten tal van vakgebieden zien, dat een ontwikkeling in de kentheoretische concepten leidt tot nieuwe modellen en blikvelden. Voor de ruimtelijke ordening lijkt de doorwerking van post-modernisme, transdisciplinaire aanpak en innovatieve procesarchitectuur nog niet te hebben geleid tot een nieuwe zienswij-

zen hoe ruimtelijke processen zich hiernaar richten. En welke vormen van nieuw ruimtegebruik en infrastructuur hiermee als ordeningsprincipe ontplooiën kunnen in de komende periode.

- Er dient een antwoord te komen op een aantal relevante maatschappelijke vragen op het vlak van ruimteconsumptie. Enkele voorbeelden daarvan zijn:
  - hoe ziet de ruimtelijke ordening in een kennismaatschappij, gericht op innovatie, eruit;
  - hoe gaan we om met de nieuwe peri-urbane ruimten in Europees verband;
  - hoe willen we maatschappelijke groeperingen betrekken bij de inrichting en beheer van hun eigen ruimtelijke omgeving;
  - hoe gaan we ruimtelijk om met klimaatveranderingen?
- Waarom maken we geen nieuwe ruimtelijke verkenningen om de discussie met de samenleving (weer) op te zoeken, hoe het in de toekomst met de inrichting van ons land verder zal gaan. Hierin kan worden gewerkt met nieuwe scenariotechnieken. Ook kan aandacht worden besteed aan de balans tussen ruimtelijk beheer en de roep om ontwikkelingen.

In dit vakdebat zien we belangrijke rollen voor universiteiten, Ruimtelijk Planbureau en beroepsverenigingen. Zij zijn in de gelegenheid het vakdebat te entameren door prikkelende bijdragen te leveren, bijeenkomsten en discussies te organiseren en vakgenoten uit te dagen.

Wageningen UR en Alterra nemen een eerste initiatief met dit document dat het startschot moet geven voor een eerste bijeenkomst in de winter van 2006. Datum en exacte inhoud zal later bekend worden gemaakt.

Op korte termijn willen we de discussie stimuleren met een forumdiscussie op de website van Landwerk ([www.landwerk.nl](http://www.landwerk.nl)). Hier is dit document te downloaden en zijn enkele stellingen geplaatst om het debat te stimuleren. Maar u kunt ook rechtstreeks met de auteurs het gesprek aangaan. Reacties op dit document kunt u sturen naar [pat.vanderjagt@wur.nl](mailto:pat.vanderjagt@wur.nl).

Het is nooit te laat. Na de Nota Ruimte en de WRO2 zal de ruimtelijke verdeling in Nederland opnieuw geregeld gaan worden. De huidige nadruk op veranderingen, ontwikkelingen, processen, transities en innovaties zal op termijn weer opgevolgd worden door een nieuw paradigma in het denken. Laten we zorgen, dat er dan een krachtige planologische visie staat. Een op kennis en planologische techniek gebaseerd concept, dat de ruimte zowel inhoudelijk als procesmatig op een gewenste manier toekomst geeft. Laat die visie een krachtig alternatief zijn voor de lappendeken van incidenten, die nu dreigt te worden ontwikkeld als gevolg van een ondoordachte ad-hoc sturingsfilosofie.



# NOTEN

---

## 1 Stand van zaken

Ten aanzien van de WRO<sub>2</sub> is gewerkt op basis van de conceptwettekst en de Memorie van Toelichting. Beide stukken zijn in de loop van de studieperiode van betekenis veranderd. Niet alleen is de procedurele behandeling van de WRO<sub>2</sub> door de Tweede Kamer uitgesteld, ook zijn er tekenen, dat de exacte inhoud van de WRO<sub>2</sub> nog aan verandering onderhevig kan zijn. De analyse beschouwd beide stukken als uitgangspunt; voortschrijdend inzicht of aanpassingen aan de wettekst kunnen de bevindingen dateren.

## 2 De belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de 'oude' WRO op een rij

Zonder compleet te willen zijn, schetsen we hier voor het goede begrip van deze stellingname een aantal wezenlijke veranderingen.

- Het hiërarchieke principe van PKB - streekplan - bestemmingsplan verdwijnt.
- Inhoudelijke kaders van het rijk komen in AMvB's en structuurvisie in plaats van via PKB-teksten uit Nota RO.
- Inhoudelijke kaders van de provincie komen via structuurvisie en AMvB's in plaats van via het streekplan. Het streekplan verdwijnt.
- Ook rijk en provincie kunnen een bestemmingsplan opstellen en kunnen daarmee in de plaats van de gemeente treden.
- Belanghebbenden kunnen alleen nog een zienswijze indienen, de inspraakfase komt te vervallen.
- Gedeputeerde Staten en de Inspecteur RO zijn bijzondere indieners van zienswijzes. Als de gemeente hier niet naar handelt, kan goedkeuring worden onthouden.
- In het bestemmingsplan kunnen kwaliteitsnormen worden opgenomen. Deze kunnen door rijk en provincie dwingend worden voorgeschreven.
- Gemeenten worden geacht jaarlijks een jaarverslag RO op te stellen en in te leveren bij de Inspecteur RO.



# LIJST MET AFKORTINGEN

AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
B&W	Burgemeester en Wethouders
CPB	Centraal Planbureau
DLG	Dienst Landelijk Gebied
EHS	Ecologische Hoofdstructuur
EU	Europese Unie
ICES	Interdepartementale Commissie Economische Structuurversterking
ICT	Informatie- en Communicatietechnologie
GS	Gedeputeerde Staten
IPO	Interprovinciaal Overleg
MvT	Memorie van Toelichting
PKB	Planologische kernbeslissing
R.O.	Ruimtelijke ordening
ROM	Ruimtelijke Ordening Milieu
RPB	Ruimtelijk Planbureau
SCP	Sociaal Cultureel Planbureau
VINEX	Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
WRO	Wet Ruimtelijke Ordening
WRR	Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid
WRO <sub>2</sub>	De nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening

# BOUNDARIES OF SPACE

