

Vertrouwen is goed, controle is beter

In juni 2011 werd de langverwachte opvolger van de Nota Ruimte, de *ontwerp-Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte* (SVIR), gepubliceerd. Daarin is decentralisatie het allesoverheersende beleidsvoornemen ('decentraal, tenzij...') en zou 'vertrouwen in medeoverheden' de basis moeten zijn voor het ruimtelijke beleid. Het kabinet-Rutte gaat er vanuit dat nationale belangen door lagere overheden als vanzelf goed zouden worden behartigd. In de Structuurvisie wordt daarom gezegd dat deze regering bestemmingsplannen niet zal controleren en toetsen op correcte doorwerking van nationale belangen (SVIR, p.72).

Waar lokale overheden dat vertrouwen aan verdiend hebben, is mij na het ruim dertig jaar volgen van jurisprudentie op het gebied van gemeenterecht en ruimtelijk bestuursrecht niet helemaal duidelijk. Ook in de *Ex-ante evaluatie Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte* wordt er al kritisch op gewezen dat vooral bij kleine gemeenten de waarborging van het ruimtelijk relevante beleid tekortschiet door onvoldoende prioriteit, capaciteit en/of kennis en dat dit vertrouwen in de lagere overheid dus risico's inhoudt. Een ander onderzoek gaf ook al het beeld van gemeenten die de complexiteit van de ruimtelijke ordening niet aankunnen en het opstellen van ruimtelijke plannen en zelfs ook al het juridisch afhandelen van bezwaarschriften en zienswijzen steeds vaker uitbesteden aan dure adviesbureaus. Decentralisatie ofwel *downscaling* leidt met andere woorden tot *outsourcing*. Dat uitbesteden van bestemmingsplanprocessen houdt bovendien ook het gevaar in dat deze steeds meer uit de publieke sfeer worden weggezogen. Vanwaar nu opeens dat vertrouwen in de lagere overheid?

Ik zou zeggen: vertrouwen is goed, controle is beter. Zeker nu het bij de Structuurvisie behorende ontwerp-AMvB Ruimte allerlei nieuwe rechtsregimes introduceert. We hebben de Rijksbufferzones en de Snelwegpanorama's moeten inleveren, maar daarvoor krijgen we in het landschapsrecht een veelvoud aan nieuwe rechtsregimes terug: erfgoederen, kustfundament, IJsselmeer, Waddenzee en provinciale Nationale Landschappen. Zelfs het overbekende *nee, tenzij*-regime van de EHS wordt eindelijk eens wettelijk geborgd en is daarmee dan van planologisch concept ook een harde juridisch afdwingbare toets geworden. Daarnaast gaat generiek, dus voor alle ruimtelijke besluiten,

Schematisch zou je het landschapsrecht uit de AMvB-Ruimte als volgt uiteen kunnen zetten.

	<i>beleidscategorie</i>	<i>rechtsregime</i>	<i>bijzonderheden</i>
<i>generiek</i>	Bro-ladder voor alle ruimtelijke besluiten: zorgvuldige benutting ruimte	Formele zorgvuldigheid (procesvereiste voorbereiding ruimtelijke besluiten)	naar analogie van art. 3:2 Awb? Jurisprudentie van belang!
<i>specifiek</i>	Waddenzee	Nee, tenzij	<i>Nee</i> -regime voor windturbines, inpolderingen, vliegvelden en jachthavens
	EHS	Nee, tenzij (via PRV)	
	IJsselmeer	Nee, tenzij	
	Erfgoederen	Ja, mits (via PRV)	
	Kustfundament	Nee, tenzij	relatief bouwverbod (uitzondering voor strandpaviljoens ed.)
	Nationale Landschappen	Naar provincies (kernkwaliteiten in SVIR, p. 91/2; Ja, mits-regime)	
	Rijksbufferzones	exit	
	Snelwegpanorama's	exit	

een zogenoemde ladder voor zorgvuldige ruimtebenutting gelden. Die komt in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro).

De *ontwerp-Nota van toelichting* geeft aan dat het dan gaat om een motiveringsvereiste (onderbouwing van nut en noodzaak middels processtappen). De SVIR spreekt van 'een procesvereiste'. Wellicht gaat het om slechts een formele zorgvuldigheid (zorgvuldige voorbereiding van bestemmingsplannen en andere besluiten) die volgens mij toch al gold op basis van de Algemene Wet Bestuursrecht (voor liefhebbers: art. 3:2 Awb), maar hopelijk gaat de rechter van deze ladder toch nog een strenge toets maken.

Naast een algehele *nee, tenzij* voor de EHS wordt er ook nog een extra *nee, tenzij*-regime gegeven aan de Waddenzee voor de landschappelijke en cultuurhistorische kwaliteiten. Dit betreft dus een eindelijk echte landschapstoets. Er geldt in de Waddenzee zelfs ook nog een zeer stringent *nee*-regime (een absoluut bouwverbod) voor bijvoorbeeld windturbines en jachthavens, maar ook voor inpoldering en vliegvelden. Voor het IJsselmeer gelden ook bouwverboden: geen nieuwe bebouwing of landaanwinningen, tenzij... Ook dit is in wezen dus een *nee, tenzij*-regime. Net als trouwens voor het kustfundament.

Tot slot geldt voor de vier landschappelijke erfgoederen van de Nieuwe Hollandse Waterlinie, Limes, Beemster en Stelling van Amsterdam gel een ja, mits-regime die lijkt op die van de Nationale Landschappen (kernkwaliteiten). Net als bij de EHS moeten provincies dat in hun provinciale ruimtelijke verordeningen (PRV) verder uitwerken.

Beleidsmatig zijn er dus weliswaar beleids-categorieën geschrapt of overgelaten aan het provinciaal niveau en wordt ingezet op decentralisatie, maar juridisch gesproken zijn er dus rechtsregimes bijgekomen. Op de daadwerkelijke naleving van die rechtsregimes moet je niet zomaar vertrouwen. Controle is beter.

Fred Kistenkas
Alterra en Wageningen Universiteit