

Legislatieve ADHD

In de onlangs verschenen tweede rapportage van de *Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening* van het Planbureau voor de Leefomgeving lezen we dat ondanks alle nieuwe ruimtelijke ordeningsinstrumenten en de vele over elkaar heen buitende nieuwe RO-wetgeving van de laatste jaren toch gewoon het oude vertrouwde bestemmingsplan favoriet is.

Het is alsof je toch weer voor je ouwe fiets kiest terwijl je ook een splinternieuwe scooter en een dito mountainbike in de schuur hebt en bovendien nog een nieuwe zuinige auto voor de deur hebt staan. Je kent de tekortkomingen van die roestige fiets, zoals lekrijden, achterlichtjes die haperen en kettingen die eraf lopen, maar dat zijn tenminste bekende tekortkomingen. Die had je immers ook al toen je in 1973 met een pukkel vol huiswerk en een Rijam-agenda met popfoto's van Neil Young en Creedence Clearwater Revival van school naar huis fietste. Dat geeft iets vertrouws. De macht van de gewoonte viert ook ten gemeentehuize kennelijk hoogtij.



foto Sneker Internetkrant

Nieuwigheidjes

Dat is op zich gek, want er zijn allerlei nieuwe instrumenten en regeltjes bijgekomen om juist de decentrale planpraktijk ter wille te zijn. Denk bijvoorbeeld aan nieuwigheidjes als beheersverordening, gebiedsontwikkelingsplan, exploitatieplan, Wabo-projectbesluit en projectuitvoeringsbesluit. Heeft het dan nog zin om allerlei nieuwe ruimtelijke ordeningsinstrumenten en bijbehorende regelgeving te verzinnen als toch iedereen (lees: de doorsnee

gemeenteambtenaar) weer alles bij het oude laat? Ik denk het wel. In de eerste plaats is het niet gezegd dat die focus op gemeentelijke decentralisatie altijd zo blijft. Het is een pendulum, want straks komen we er weer achter dat die doorsnee gemeenteambtenaar veel te weinig expertise heeft, met kleine postzegelplannetjes te weinig oog heeft voor de grote lijnen van bijvoorbeeld groenblauwe netwerken, teveel alles door private partijen laat doen of te veel zijn oren laat hangen naar gehaaide

projectontwikkelaars en dat gemeentelijke dominantie domweg leidt tot achteruitgang van de ruimtelijke kwaliteit. Plotseling vinden we dat dan weer meer centrale sturing nodig is en krijgen we weer een soort reprise van de Nota Ruimte en belandt de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte weer in de prullenbak. Dan is ineens een modern instrument als het rijksinpassingsplan of een provinciaal inpassingsplan weer erg handig.

Voorwaardenscheppende regelgeving nodig

Ten tweede moet er wel iets gebeuren: de huidige regelgeving in het groenblauwe omgevingsrecht is teveel rigide. Maarten Hajer noemt dat in zijn zeer lezenswaardige boekje *De energieke samenleving* (PBL 2011): gefixeerde normering. Er is voor duurzame gebiedsontwikkeling inderdaad juist 'een meer dynamisch systeem van normering' nodig. Ook bij die vier kijkrichtingen van de *Natuurverkenning 2010-2040* (PBL 2012) hoort per kijkrichting ook een ander type wetgeving. Met de huidige rigide wetgeving redt je het niet; die werkt beleefbare natuur of functionele natuur eerder tegen dan dat het meewerkt. Er is in de toekomst in plaats van de huidige voorwaardenstellende regelgeving volgens mij juist voorwaardenscheppende regelgeving nodig. Ik mis in de tweede rapportage van de *Ex-durante evaluatie van de Wro* zo'n rechtsanalytische doorkijk.

Wetgevingstsunami

Wel memoreert de *Ex-durante evaluatie* terecht dat door al die nieuwe wetten en wetsvoorstellen de complexiteit van het omgevingsrecht uit de hand is gelopen en dat er sprake is van 'legislatieve ADHD' en een 'wetgevingstsunami'. Het moet dus minder, flexibeler en we moeten ook weer oppassen voor de gemeentelijke valkuil van het decentralisme. Maar waarom is het bestemmingsplan en het provinciale bestemmingsplan, het provinciale inpassingsplan (PIP) zo populair? Dat komt, zo lezen we in de *Ex-durante evaluatie*, door de flexibiliteit van het instrument: je kan dingen openlaten via latere uitwerking, nadere eisen en binnenplanse wijzigingsbevoegdheden. Je zou dus zo op het eerste gezicht drie vliegen in één klap kunnen vangen door de ruimtelijke ordening nieuwe stijl niet meer te laten domineren door het gemeentelijke bestemmingsplan, maar door het PIP. Je hebt dan wellicht een antwoord op zowel het verraderlijke gemeentelijk decentralisme als de rigiditeit als de legislatieve ADHD.

mr F.H. Kistenkas
Wageningen Universiteit en Alterra
fred.kistenkas@wur.nl