

Groene decentralisatie: verschillen leiden tot geschillen

We leven weer in tijden van decentralisme. In diverse beleidssectoren treedt de rijksoverheid terug en wordt er gedecentraliseerd naar gemeenten of provincies. Je ziet dat in de zorgsector, de cultuursector en nu dus ook in de natuursector. We leven staatsrechtelijk gezien in een hybride gedecentraliseerde eenheidsstaat. Onze Grondwet hinkt op twee gedachten en gaat uit van zowel centralistische eenheid als decentrale autonomie en altijd zal er dus een slingerbeweging zijn van decentralistische tijden naar meer centralistische tijden en vice versa.

Ruim dertig jaar geleden begon ik als jong wetenschappelijk medewerker aan de vakgroep Staatsrecht van de juridische faculteit van de Universiteit van Amsterdam met hoorcolleges en onderzoek over juist dat vakgebied van decentralisatie. Toen zaten we ook in een decentralistische spiraal. Mijn proefschrift uit 1989 ging over dit fenomeen van decentralisatie naar gemeenten. De nadelen zijn altijd dezelfde: uit jurisprudentie blijkt al gauw dat er expertise ten gemeentehuize ontbreekt. Er worden repeterende fouten gemaakt, vooral door de kleinere gemeenten. Het natuurbeleid zal evenwel voornamelijk naar de provincies worden gedecentraliseerd. Daar zit gelukkig wel goede expertise, dus dat zal wel meevallen, maar een ander klassiek probleem van decentralisatie speelt echter ook bij provinciale decentralisatie. Decentralisatie leidt namelijk altijd tot verschillen: 400 gemeenten of 12 provincies met ieder hun eigen uitvoering en (beleids)regels. Elke jurist weet: meer verschillen leiden tot meer geschillen.

“Elke jurist weet: meer verschillen leiden tot meer geschillen”

Decentralisatie gaat altijd ten koste van rechtseenheid en rechtsgelijkheid. Burgers, milieufederaties, natuurorganisaties, LTO, waterschappen en andere mede-overheden zullen zich afvragen waarom bijvoorbeeld Gelderland het anders doet dan Utrecht of Overijssel en zullen de gang naar de bestuursrechter maken. Democratie maakt in zo'n situatie meer en meer plaats voor een rechters-democratie: dat heet een dikastocratie. Ik dacht juist dat we dat in ons groene metier niet wilden: geen verdere juridisering...

Ooit zal de roep om centralisatie en rechtseenheid weer de kop opsteken. Meestal zijn we dan weer zo'n vijftien jaar verder. Je kunt het natuurbeleid van 2030 al een beetje voorspellen. Meer rechtseenheid dus, maar ik denk wel één waarbij we niet meer rigide vast (kunnen) houden aan de huidige nee, tenzij-toets aan vaste instandhoudingsdoelstellingen (Natura 2000) of wezenlijke kenmerken en waarden (EHS cq. nieuwe natuurnetwerk). De nieuwe centralisatie gaat dan inmiddels al zover dat zelfs ook de EU (centralistischer kan haast niet) aan ruimtelijke ordening gaat doen.

“Ik dacht juist dat we dat in ons groene metier niet wilden: geen verdere juridisering...”

Tot nu toe is er van ruimtelijke ordening vanuit Brussel nog niet echt sprake. Ruimtelijke ordening is nu nog bijna exclusief iets voor de lidstaat en hun decentrale overheden, maar in 2030 niet meer en natuur zal deel van die nieuwe ruimtelijke ordening uitmaken. Dat zie je in wezen nu al bij het vorig jaar door de EU geïntroduceerde concept van Green Infrastructure (GI).¹ Dit Brusselse GI-beleid pleit voor meer duurzame functiecombinaties en een balans van ecosysteemdiensten, vooral ook in het buitengebied ('multi-functional zones' in plaats van 'single-focus developments').² Nu al hoor je ook bij ons kreten als dealmaking, planologie zonder plan en een nee, tenzij vervangen door een ja, en-regime. Dat zal inderdaad verder doorzetten. In plaats van de oude habitattoets of EHS-toets zullen zowel burgers als overheden aan eisen van zorgvuldigheid en duurzaamheid moeten voldoen. Dat heet in jargon al *due diligence* en bosbouwers kennen die Brusselse term nu al uit de EU Houtverordening van vorig jaar: een stelsel van zorgvuldigheidseisen bestaande uit documentatie, risicoanalyse en risicobeheersing. Wie ziet op die *due diligence* toe? De lidstaat ofwel de 'systeemverantwoordelijke' centrale overheid, want de slingerbeweging is dan weer aangeland bij centralisatie. Het komt allemaal wel goed, maar we moeten dus eerst door zo'n vijftien jaar van dure rechterlijke geschillen heen bijten.

Fred Kistenkas
Wageningen UR

1 Zie het officiële EU-beleidsstuk COM(2013)249 te vinden op <http://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/>

2 Zie een korte samenvatting in: S. Borgström en F.H. Kistenkas, The compatibility of the Habitats Directive with the novel EU Green Infrastructure policy, European Energy and Environmental Law Review (EEELR) 2014-23, p. 36-44.