



# De haperende beleidscyclus

Essay

## Groen beleid en de doorwerking in het omgevingsrecht

Omgevingsvisies, natuurbeleidsprogramma's en bosstrategieën van rijk en provincies bevatten vaak ambitieus beleidsproza voor natuur, bos en landschap. Beleid is echter vrijblijvend en heeft door gemeenten niet in daden te worden omgezet. Recht daarentegen is bindend, maar van een automatische doorwerking van beleid naar recht is nog geen sprake.

Momenteel zijn alle overheidslagen bezig met hun beleidsvisies op de leefomgeving, vooral door de naderende Omgevingswet die een nationale (NOVI), provinciale (POVI) en gemeentelijke omgevingsvisie (GOVI) eist. Voor de uitwerking van die beleidsplannen worden allerlei programma's opgesteld. Op rijksniveau krijgen we zo bijvoorbeeld een Programma Stikstof, een Programma Natuur en een Programma Landelijk Gebied - en dan hebben we het alleen nog maar over het groene omgevingsbeleid. Hetzelfde gebeurt op lager overheidsniveau. Ook een POVI of GOVI zal worden uitgewerkt in allerlei provinciale en lokale programma's of strategieën. Waterschappen maken momenteel massaal zogenoemde wateragenda's. Dat is ook beleid, al heet het dan geen waterschaps-omgevingsvisie (dus geen WОВI).

Op zichzelf is met zo'n proliferatie van beleidsdocumenten niks mis. Het is zelfs de bedoeling van de komende Omgevingswet, die uitgaat van een zogenoemde beleidscyclus. Omgevingsvisies zorgen voor de beleidsontwikkeling en programma's voor de verdere beleidsdoorwerking. De cyclus zou moeten vervolgen met beleidsuitvoering en beleidsterugkoppeling, maar er is nu, en ook straks met de nieuwe Omgevingswet, geen enkele verplichting om al dat beleid ook echt in afdwingbare rechtsregels te laten terechtkomen. We kennen immers ook onder de Omgevingswet weer gescheiden sporen van beleid versus

recht. Sterker nog: de NOVI hoeft zelfs niet door de provincie en de gemeente in acht te worden genomen. Ook hoeft de gemeente zich niks aan te trekken van de POVI of een provinciaal programma. Er is geen juridische doorwerking van beleid uit omgevingsvisies en programma's naar de provinciale omgevingsverordening, de waterschapsverordening of het gemeentelijk omgevingsplan. In termen van overheidssturing zouden we kunnen stellen dat juridische sturing door middel van rechtsregels dwingend is en sturing door middel van beleidsdocumenten meer stimulerend. Beiden zijn evenwel nodig voor een optimale sturingsmix en ze zouden ook niet te ver van elkaar moeten zijn losgezongen, anders zien we in (vrijblijvende) beleidsnota's de mooie plaatjes, fraaie woorden en groene plankaarten, maar is de (bindende) juridische werkelijkheid, en daarmee ook de feitelijke werkelijkheid, een hele andere (Gunningham & Grabosky, 1998; Kistenkas *et al.*, 2017). Juist voor zwakke economische waarden als natuur en landschap geldt dat ze vaak in beleidsnota's als de NOVI tot nationaal te beschermen belang verheven worden, maar dat er geen dwingend rechtsregime aan wordt gekoppeld.

### Doorwerking

Regels uit beleidsdocumenten werken dus niet automatisch door op dat juridische spoor. Hoe kunnen we nou zorgen dat (a) een lagere overheid en (b) de burger toch omgevingsbeleid in acht moeten nemen? In

bossenstrategie  
natuurbeleid  
omgevingsrecht  
Omgevingswet

**F.H. (Fred) Kistenkas**  
Wageningen Environmental  
Research, Postbus 47, 6700  
AA Wageningen,  
fred.kistenkas@wur.nl

Foto **TasFoto**.  
Kustmatig eiland De Kreupel  
in het IJsselmeer; een wal-  
halla voor vogels.

de eerste plaats dus door een wet, een AMvB (Algemene Maatregel van Bestuur) of provinciale verordening, maar ook door rechtsinstrumenten als een RIP (rijksinpassingsplan), PIP (provinciaal inpassingsplan) of een reactieve aanwijzing van de provincie om een gemeentelijk ontwerp-bestemmingsplan te corrigeren (Kistenkas *et al.*, 2017). Deze rechtsinstrumenten uit de Wro keren allen terug in de Omgevingswet (Ow), zij het onder een andere naam (respectievelijk omgevingsverordening, rijks- of provinciaal projectbesluit en reactieve interventie). Het probleem is dat telkens wel een actieve rechtshandeling van het bevoegd gezag nodig is: er vindt geen automatische doorwerking plaats van normatieve delen uit beleidsnota's naar het domein van het recht. Telkens als een lagere overheid zich niet houdt aan een stukje hoger beleid zal bijvoorbeeld de provincie moeten afwegen om een reactieve aanwijzing, een PIP of een nieuwe verordeningstekst in te zetten. Zo hanteert de provincie Flevoland in haar provinciale Bossenstrategie een groennorm van 100 m<sup>2</sup> bosaanleg voor elke nieuwe woning (Flevoland, 2021). Als bijvoorbeeld de gemeente Zeewolde zich hier niet of maar gedeeltelijk aan houdt heeft de provincie een probleem, want het is slechts een beleidsregel en geen dwingende rechtsregel. De provincie moet dan actief iets doen: de groennorm in de provinciale omgevingsverordening opnemen, een PIP voor alleen dat stukje Zeewolde maken of een reactieve aanwijzing opstellen. Het zelfde geldt voor de rijksoverheid: ook haar beleid werkt niet als vanzelf door. Er zal telkens per concreet geval en (re)actief een wettelijke regel, een AMvB, aanwijzing of RIP aangemaakt moeten worden. Om terug te komen op het eerdere voorbeeld: stel dat de gemeente Zeewolde zich slechts gedeeltelijk aan de groennorm

houdt, dan zal de provincie voor wellicht een gering aantal vierkante meters een langdurig en kostbaar traject moeten (willen) opstarten. En als de gemeente zich er aan wil houden, kunnen derden (burgers, projectontwikkelaars) erop wijzen dat dit groenbeleid niet in algemeen verbindende voorschriften is omgezet en daarom niet tegen hen gebruikt kan worden bij de vergunningverlening. Overheden kunnen – zolang hun beleidsregels niet zijn doorvertaald naar rechtsregels – burgers niet verplichten zich aan het beleid te houden. Dit is iets waar men in de vergunningverlening tegenaan kan lopen: als de gevraagde vergunning niet voldoet aan het gemeentelijke en/of provinciale beleid (bijvoorbeeld omtrent groennormen en/of natuurinclusief bouwen) maar wel aan de dwingende rechtsnormen uit bestemmingsplan, bouwbesluit en andere wettelijke eisen dan heeft de gemeente geen grond om het bouwplan af te wijzen. De ontwikkelaar kan bij de rechter het opleggen van de groennorm aanvechten en stellen dat de vergunning zonder de groene beleidsnormen verleend had moeten worden. Dit heet in het bouwrecht het limitatief-imperatieve stelsel van weigeringsgronden (Kistenkas *et al.*, 2017): een omgevingsvergunning kan niet geweigerd worden op grond van beleid maar slechts op grond van rechtsregels.

### PKB en preventief toezicht

Het zou makkelijker zijn geweest als men dit soort normatieve delen van een Bossenstrategie of POVI op voorhand al de status van rechtsregel had kunnen geven. Vroeger kon dat met een planologische kernbeslissing (PKB): delen van een beleidsdocument kon men de PKB-status geven. Als concrete beleidsbeslissing waren ze dan automatisch bindend voor lagere

overheden. In 2008 werd dit klassieke instrument uit de Wro geschrapt. In de daarop volgende ruimtelijke beleidsnota's van de rijksoverheid lezen we dat we vertrouwen moesten hebben in de lagere overheden. Decentralisatie was het toverwoord geworden en lagere overheden heetten opeens 'mede-overheden'. Intussen bepleit de NOVI overigens weer meer rijksregie. Hoort daar dan niet weer de PKB bij om die regie te kunnen pakken? Naast eerherstel van de PKB voor de rijksoverheid zou men misschien ook moeten gaan denken aan een provinciale variant: een provinciale PKB voor delen uit de POVI of bossenstrategie. Op die manier zou de groennorm vanzelf hebben doorgewerkt naar onwillige gemeenten.

Een ander rechtsinstrument dat bij de decentralisatiegolf sneuvelde was het preventieve toezicht van de provincie op gemeentelijke ontwerp-bestemmingsplannen. Deze laatste behoeften altijd eerst goedkeuring. Ook dan zou de provincie haar groennorm alsnog eenvoudig hebben kunnen opleggen. Via dit goedkeuringsrecht kan men als provincie het eigen beleid heel makkelijk laten doorwerken. Gemeentelijke ontwerp-bestemmingsplannen die niet door de provinciale beleidsbeugel kunnen, worden dan simpelweg niet goedgekeurd. De provincie kan bij niet-goedkeuring verwijzen naar haar beleid in POVI, beleidsprogramma of beleidsstrategie en kan provinciaal beleid zo omzetten in het recht, in casu dus in planwetgeving als bestemmingsplannen en straks omgevingsplannen. Via PKB en goedkeuring kan hoger beleid dus als vanzelf doorwerken.

### Casus: natuureiland IJsselmeer

In een recente casus van de Raad van State werd duidelijk dat een gemeente heel simpel landelijk en provin-

ciaal beleid kan blokkeren: een haperende beleidscyclus naar huidig recht. In wezen is het een voorproefje van hoe deze cyclus zal gaan haperen onder de komende Ow. In deze casus stelt de gemeenteraad van de Friese gemeente De Fryske Marren geen bestemmingsplan vast voor de aanleg van een zand- en natuureiland in het IJsselmeer. Door dat besluit houdt de gemeentelijke overheid een door de rijksoverheid en provinciale overheid gemaakte keuze voor deze (voorkeurs)eilandlocatie tegen. Al in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro), een AMvB uit 2012, wordt deze locatie genoemd en uitgezonderd van het bebouwings- en landaanwinningsverbod voor het IJsselmeer. Ook de provincie heeft, als bevoegd gezag voor de habitattoets voor het Natura 2000-gebied IJsselmeer, geen bedenkingen tegen zo'n natuureiland. Uit de passende beoordeling, nodig voor deze habitattoets, blijkt dat er geen significant negatieve gevolgen zijn voor de Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen. De provincie geeft daarom een verklaring van geen bedenkingen (vvgb) af. Kortom: een door hogere overheden gewenst natuureiland loopt op tegen een gemeente met NIMBY-achtig gedrag (Hendriksma, 2021; Deijkers, 2021). In de uitspraak van de rechter (Raad van State, 2020) wordt gememo-reerd dat delfstoffenwinning ook al als een nationaal belang aangemerkt werd in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) uit 2012. Ook de opvolger van deze SVIR, de Nationale Omgevingsvisie (NOVI), benoemt intussen delfstoffenwinning en het wegwerken van het woningtekort als nationaal belang. Het eiland is niet alleen voor zandwinning, maar maakt ook natuurontwikkeling mogelijk. Het omvat zo'n 17 ha zachte overgangen tussen land en water, rietvelden en wetlands en daarbij wordt onder meer tien procent

van het vrijkomende zand voor natuurontwikkeling beschikbaar gesteld. Zo is ook het nationale belang van verbeteren en beschermen van natuur en biodiversiteit aan de orde. In feite laat de Raad van State gemeentelijke NIMBY-sentimenten prevaleren boven landelijke NOVI-belangen (Raad van State, 2020).

### Omgevingswet als Haarlemmerolie?

Gechargeerd gaat het om de rechtsvraag: prevaleert NIMBY of NOVI? Werken omgevingsvisies vanuit het beleidsspoor bindend door op het juridisch spoor van AMvBs, provinciale Omgevingsverordeningen en uiteindelijk het gemeentelijk bestemmings- en omgevingsplan? En werken hogere omgevingsvisies van rijk en provincie door naar de gemeentelijke omgevingsvisie? Het antwoord op beide vragen is nee. De beleidscyclus van de Ow gaat ervan uit dat doorwerking wel kan plaatsvinden door instrumenten als projectbesluiten en instructiebesluiten, net zoals nu nog onder de Wro met respectievelijk rijksinpassingsplan, provinciaal inpassingsplan of een pro-actieve dan wel reactieve aanwijzing (Kistenkas *et al.*, 2017). Maar in de bestuurspraktijk hebben deze correctieve instrumenten een hoog incidenteel karakter. Van structurele en automatische doorwerking, zoals vroeger een planologische kernbeslissing (PKB) dat deed met onderdelen uit rijksvisies (Van Buuren *et al.*, 2006) is geen sprake. Het gevolg is dat ondanks de nationale (rijks)belangen de gemeente wint, met in wezen niet meer dan een NIMBY-argumentatie. Een PKB-bevoegdheid vanuit het rijk zou dit ook hier hebben kunnen oplossen (Kistenkas *et al.*, 2020), maar de minister heeft onlangs in de beantwoording van Kamervragen gezegd dat er toch voldoende instrumenten zouden zijn voor doorwerking (Tweede

Kamer 2020). Zij noemt evenwel uitsluitend zwakke beleidsinstrumenten zoals omgevingsagenda's, strategieën, 'samenspel', NOVI-gebieden en 'samenwerkingsafspraken'; vrijblijvende beleidsinstrumenten en geen harde rechtsinstrumenten. De PKB is dat wel en daarmee zou men dit soort nationale belangen wel vlot hebben kunnen trekken. Op deze rechtswetenschappelijke vragen geeft de minister slechts beleids-wetenschappelijke antwoorden.

Wetgeving geeft beleid tanden. Wetgeving was altijd het ultieme middel tot beleidsrealisatie. De EU lijkt zich daar nog wel van bewust. Bij beleidsstukken als die van de EU Green Deal zien we daarom meteen ook een wetgevings-routekaart als bijlage bijgevoegd die precies aangeeft welke beleidsvoornemens in welke ontwerp-wetgeving verwerkt gaat worden. Zo kondigde deze routekaart (als officiële bijlage van de Green Deal) meteen al de Europese Klimaatwet aan, maar bijvoorbeeld ook wetgeving om het gebruik van pesticiden, meststoffen en antibiotica te beperken (als legislatieve doorwerking van het Farm to Fork-beleid). De NOVI breekt met het decentralisme van zijn voorgangers: vertrouwen in mede-overheden is niet langer het uitgangspunt, maar juist meer rijksregie. De Ow is nog opgesteld in tijden van decentralisme. Boven-gemeentelijke planologie zou nu nodig zijn in verband met de grote transitie en crises om de nationale belangen te laten doorwerken ook naar lagere overheden. De Ow zou dan aanpassing behoeven en het juridisch arsenaal van veelal incidentele ingrepen zou uitgebreid kunnen worden met meer automatische doorwerkingsinstrumenten als PKB en goedkeuring. Blijkens de beantwoording van kamervragen is de minister dat evenwel niet van plan (Tweede Kamer 2020; 2021).

### Conclusie

De Ow gaat uit van een beleidscyclus van beleidsontwikkeling en beleidsdoorwerking. Veel aandacht is er voor beleidsontwikkeling in vrijblijvende omgevingsvisies en programma's maar de verdere doorwerking naar bindende rechtsregels lijkt daarbij een blinde vlek. Zo zal al snel een haperende beleidscyclus ontstaan. In tijden van weer meer rijksregie lijkt herintroductie van PKB en goedkeuringsrecht van omgevingsplannen een geschikt rechtsinstrumentarium om die

haperende beleidscyclus weer vlot te trekken. In de voorbeeldcasus van het natuureiland in het IJsselmeer had dit ervoor kunnen zorgen dat de nationale belangen uit NOVI door zowel rijk als provincie boven de lokale NIMBY-sentimenten hadden kunnen worden gesteld.

### Summary

Unblocking the policy cycle: Green policy and its implementation into spatial planning law  
**Fred Kistenkas**  
environmental policy, spatial planning law

[Dutch spatial planning legislation focuses highly on the production of not legally binding policy documents and appears to forget its implementation into binding rules and byelaws. Thus the cycle of green policy might be severely hindered. Reintroduction of two legal instruments can make the circle round again: provincial approval of local spatial plans and mandatory national directions.](#)

### Literatuur

**Buuren, P.J.J. van, Ch.W. Backes, A.A.J. de Gier et al., 2006.** Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht. Deventer. Kluwer.

**Deijkers, R., 2021.** Baas op eigen erf. In: Elseviers Weekblad 2021 (11), 13 maart 2021.

**Hendriksma, M., 2021.** Botsende belangen aan het IJsselmeer. Binnenlands Bestuur 2021 (11).

**Kistenkas, F.H., H.C. Borgers & M.E.A. Kistenkas, 2017.** Recht voor de groene ruimte. Wageningen Academic Publishers.

**Kistenkas, F.H., L.L. de Rooij & T. van Hattum, 2020.** Meer rijksregie voor het Nederland van de toekomst. Nederland 2120 vraagt om herinvoering van PKB's. RO-magazine 2020 (12).

**Flevoland, 2021.** Bossenstrategie provincie Flevoland. Lelystad. Provincie Flevoland, Afdeling Strategie en beleid.

**Gunningham, N. & P. Grabovsky, 1998.** Smart Regulation. Designing Environmental Policy. Oxford. Clarendon Press.

**Raad van State, 2020.** Raad van State 23 december 2020, Gst (De Gemeentestem) 2021/49 m.nt. Kistenkas (De Fryske Marren).

**Tweede Kamer, 2020.** Kamervragen 1336 (9 december 2020), Aanhangsel Handelingen vergaderjaar 2020-2021, Van Gerven (SP). Den Haag.

**Tweede Kamer, 2021.** kamervragen 1993 (29 januari 2021), Aanhangsel Handelingen vergaderjaar 2020-2021, Van Gerven (SP). Den Haag.