

De ruimtelijke ordening is een product van het moderniteitsdenken uit de vorige eeuw. Kan dit product de 21e eeuw overleven? Kritische beschouwingen van Van der Cammen en Salet in vorige edities van S&RO, doen vermoeden dat hiermee het nodige mis is. Henk Voogd stelt dat de voorstellen voor herziening van de WRO tamelijk cosmetisch en weinig fundamenteel zijn. De dwangbuis van bestemmingsplan en generieke concepten zijn onhoudbaar in een tijd van maatschappelijke pluriformiteit en dynamiek. De WRO moet hieraan worden aangepast.

Herziening WRO niet fundamenteel genoeg

Henk Voogd
Rijksuniversiteit Groningen
h.voogd@frw.rug.nl

Herziening van de WRO moet leiden tot meer efficiënte procedures en moet een scherpere handhaving mogelijk te maken. Inmiddels zijn de hoofdlijnen van de nieuwe wet redelijk uitgekristalliseerd en is het wachten op de parlementaire behandeling. Volgens plan zal de nieuwe WRO/BRO in 2006/2007 in werking treden.¹ Op het eerste gezicht lijken de voorstellen redelijk rigouzeus. Voorgesteld wordt de juridische normstellingen te scheiden van het algemene beleidsverhaal. De huidige PKB, het streekplan en structuurplan verdwijnen. In plaats hiervan moet het strategisch ruimtelijke beleid op de drie overheidsniveaus in structuurvisies worden vastgelegd. Dit lijken op het oog ingrijpende wijzigingen, bij nader inzien zal er behalve de naam niet zoveel veranderen. Immers, ook nu kent een streekplan 'Awb-besluiten', waartegen bij de Raad van State in beroep kan worden gegaan. Een opname van deze besluiten in een aparte provinciale verordening maakt het juridisch wellicht alleen 'wat netter'.

Structuurvisies en bestemmingsplannen

Onduidelijk is of aan de structuurvisies zelf nog een juridische betekenis wordt toegekend of dat het vrijblijvende gedachteoefeningen zijn. In het eerste geval kan het voor de burgers belangrijk zijn waar welke lijnen op de plankaart worden getrokken; in het tweede geval is de structuurvisie slechts onderdeel van een bezigheidstherapie voor politici, planologen en pers, totdat hun belangstelling weer wegvloeit naar nieuwe actualiteiten. Gehoopt mag worden dat de structuurvisies formeel moeten dienen om de besluiten (AMVB, provinciale verordening) op te baseren. Het zou voor het vakgebied ronduit rampzalig zijn als structuurvisies slechts 'verrijkende strategische integrerende toekomstvisies' zijn, waaraan verder geen enkele praktische consequentie verbonden is, behalve de vage toezegging 'dat ze kunnen doorwerken'.

Naast de gemeente krijgen rijk en provincie ook een bestemmingsplanbevoegdheid indien sprake is van nationaal, respectievelijk provinciaal belang. Een mogelijkheid is dat deze bovenlokale overheden een globaal bestemmingsplan vaststellen en de gemeente vragen dit verder uit te werken. Ook in het nieuwe wetsvoorstel blijft de optie opgenomen dat de minister of Gedeputeerde Staten een aanwijzing aan een gemeente geven om een bestemmingsplan aan te passen. Als gemeenten of provincies zich niet houden aan algemeen verbindende regels van 'hoger hand' dan kan de provincie of het rijk corri-

geren door het geheel of gedeeltelijk bevriezen van de besluitvorming. Bijvoorbeeld door het nemen van een voorbereidingsbesluit met gelijktijdig: óf een aanwijzing aan de gemeente om het betreffende bestemmingsplanonderdeel aan te passen, óf zelf deze aanpassing te verrichten. Het doordrukken van nationale en provinciale besluiten lijkt dus wel goed geregeld in de nieuwe wet.

Bestemmingsplannen worden verplicht voor het gehele gemeentelijke grondgebied. Daarmee wordt een weeffout in de oude wet, waarin alleen bestemmingsplannen voor het buitengebied verplicht waren, eindelijk hersteld. Hierdoor wordt ook het huidige gebruik van de herhaalde toepassing van voorbereidingsbesluiten om de kosten van een bestemmingsplan uit te sparen overbodig. Diverse gemeenten passen deze truc nog steeds toe. Behalve bouw-, sloop- en aanlegvergunningen worden ook – en dat is nieuw – milieuvergunningen aan het bestemmingsplan getoetst. Hoe bestemmingsplannen hier inhoudelijk aan worden aangepast is echter onduidelijk. De leefmilieuverordening en het stadsvernieuwingsplan verdwijnen. Zogenaemde 'buitenplanse' vrijstellingen (de huidige artikelen 17, 19 enzovoort) worden drastisch beperkt tot een kruimellijst, die wordt vastgelegd in een AMVB. De meest ingrijpende wijziging in het wetsvoorstel is het vervangen van de huidige provinciale goedkeuring achteraf door een toets tijdens de totstandkoming. Hoe dit in de praktijk vorm moet krijgen is nog onduidelijk, maar de formele bestemmingsplanprocedure moet hierdoor wel aanzienlijk bekort worden naar in totaal 24 tot 26 weken. Het zal mij echter benieuwen of het meepraten van de provincie tijdens de planvorming, want daar zal het wel op neerkomen, echt tijdsbesparend werkt.

De nieuwe WRO hanteert voor bestemmingsplannen een actualiseringsplicht: eens in de tien jaar moeten ze opnieuw worden vastgesteld. Iedereen kan bij de gemeenteraad een verzoek tot herziening van het bestemmingsplan indienen. Om herziening te stimuleren zullen bestemmingsplannen ouder dan tien jaar worden bevroren, waardoor gemeenten binnen deze gebieden geen vergunningen meer kunnen afgeven. Ik vrees dat gemeenten met een onvoldoende geactualiseerd planbestand bij de inwerkingtreding van de nieuwe wet hierdoor in grote tijdsnood kunnen komen. Het wetsvoorstel gaat uit van digitale bestemmingsplannen 'zodat snelle aanpassin-

De WRO moet een 'Wet ruimtelijk omgevingbeleid' worden: een integratiekader van en voor al het ruimtelijk relevante sectorbeleid

gen mogelijk zijn'. Alsof de huidige duur van het maken van een bestemmingsplan voornamelijk veroorzaakt wordt door het vervaardigen van de plankaart! Niettemin, voor de communicatie met de burgers is een via internet raadpleegbaar bestemmingsplan een grote verbetering.²

Redt de nieuwe WRO de rijksruimtelijke ordening?

Hans der Cammen doet in zijn artikel enkele vernietigende uitspraken over de rijksruimtelijke ordening: 'Ze slaagt er niet in haar ei te leggen, en als het ei gelegd is blijkt het irrelevant.' En 'De gang van zaken is inefficiënt, frustrerend voor de betrokkenen (...) en slecht voor het imago van de ruimtelijke ordening.' Of 'Ondertussen realiseert vrijwel niemand zich dat de bekritiseerde zwakke positie van de nationale ruimtelijke ordening ook veel te maken moet hebben met de wankele status van het eigen beleid. De rijksruimtelijke ordening begeeft zich keer op keer in de keiharde uitvoeringspraktijk vanuit een zwakke thuisbasis, namelijk een beleidsinhoud uitsluitend gefundeerd in structuurvisies. Deze zijn per definitie tijdgebonden, vermengd met modieuze elementen en daardoor in de ogen van velen te soft, een product van artistieke geesten.' Kritische uitspraken die ik volledig kan onderschrijven. Maar hoe kan een nieuwe WRO dit veranderen?

In mijn ogen kan de wetwijziging alleen een kwaliteitsimpuls voor het rijksbeleid betekenen als het bijdraagt aan een vermindering van de verkoking tussen de ruimtelijk relevante sectoren. Dat is geen sinecure. Het zal grote politieke moed van het kabinet en parlement vragen om de ongetwijfeld taaie ambtelijke weerstand op dit punt te doorbreken. De door Van der Cammen gesignaleerde notacultuur heerst niet alleen bij VROM, maar ook bij andere ministeries zoals Landbouw Natuur en Voedselveiligheid, Verkeer en Waterstaat en Economische Zaken. Wie de ruimtelijk relevante 'strategische' beleidsnota's uit Den Haag van de laatste jaren op een rijtje zet, dient zich in alle redelijkheid af te vragen of de *efficiency* en effectiviteit van omgevingsbeleid niet het meest gediend wordt door op rijksniveau met één centrale structuurvisie voor omgevingsbeleid te komen. Met, om de gedachten te bepalen, één hoofdstuk per sector. Te weinig? Strategisch beleid gaat toch over hoofdzaken? De WRO moet dus een 'Wet ruimtelijk omgevingbeleid' worden: een integratieka-

der van en voor al het ruimtelijk relevante sectorbeleid. Het is historisch en inhoudelijk gezien logisch dat de Minister van VROM coördinerend minister wordt. Diverse provincies hebben met hun provinciaal omgevingsplan aangetoond, dat integraal omgevingsbeleid haalbaar en zinvol is. Als de politieke wil maar aanwezig is.

Inhoudelijke normen in de WRO?

Lossen we het kwaliteitsprobleem op door inhoudelijke generieke normen op te nemen in de WRO, zoals Van der Cammen voorstelt? Net als Salet was mijn eerste reactie: niet aan beginnen. Je moet er niet aan denken wat er zou zijn gebeurd met vele historische binnensteden als in de jaren zestig het dankzij Rotterdam populaire concept *cityvorming* wettelijk verplicht was gesteld.³ Nu hebben gelukkig maar enkele gemeenten hun historische kern verloren, niet door de *Luftwaffe* maar door hun destijds te ambitieuze gemeentebestuur. Ondanks dit afschrikwekkende voorbeeld ben ik na ampele overwegingen toch wat dichterbij de opvatting van Van der Cammen gekomen. Het onderscheid dat Salet maakt tussen ordening en sturing spreekt mij minder aan omdat beide begrippen niet disjunct zijn. Immers, 'ordening' is methodologisch niets anders dan 'classificatie' en we weten dat een classificatie alleen zinvol is als er één of meer doelstellingen aan ten grondslag liggen.⁴ Doelstellingen, die ook in tijd en ruimte begrensd kunnen zijn, gelijk Salet's omschrijving van sturing. Een ordening zonder doelstellingen is betekenisloos, dus vanuit een methodologisch perspectief onbruikbaar.

Inhoudelijke normen zijn op dit moment in het bijzonder verwerkt in het BRO, het Besluit op de ruimtelijke ordening, en niet in de WRO. Ik zie geen enkele reden om hiervan af te stappen. Ik vermoed dan ook dat mijn Amsterdamse collega's bij deze discussie het BRO bedoelen, daar waar ze WRO schrijven. De vraag is nu welke inhoudelijke normen ik in het BRO zou willen laten opnemen. Om deze vraag te beantwoorden moet ik ingaan op waar ik mij bij de ruimtelijke ordening in toenemende mate aan erger. Dat is niet het rijksbeleid, waar mijn Amsterdamse collega's over struikelen, maar de juridische fixatie door het bestemmingsplan en het eenheidsdenken in de ruimtelijke ordening. Beide problemen, die onvoldoende recht doen aan het moderne pluriformiteitsdenken, zouden beter geregeld mogen worden in de nieuwe WRO/BRO.

Juridische fixatie

Bewoners ervaren een bestemmingsplan soms als een Kafkaïens mechanisme, dat op onbegrijpelijke wijze goede initiatieven in de kiem smoort. Als enige reden horen ze meestal van de gemeente: 'Het mag niet van het bestemmingsplan.' Erg onbevredigend, omdat de discussie daarmee gesloten is. Natuurlijk kunnen ze bezwaar aantekenen maar een beroepsprocedure is nauwelijks succesvol, want de bestuursrechter zal zelden een vigerend bestemmingsplan terzijde schuiven. Het bestemmingsplan staat in de ogen van veel gedupeerden vaak gelijk aan een juridische castratie van de rechten van de mens, in het bijzonder eigendomsrechten. Een te hard oordeel? Een willekeurig voorbeeld, afkomstig uit het zondagochtend radioprogramma 'Vroege Vogels' van 8 augustus 2004: 'Ernest V. uit Randwijk heeft zijn tuin ingericht met een poel voor padden en kikkers, heeft er appel- en pruimenbomen staan en een bloemenweide aangelegd. Aantrekkelijk ook voor vogels, vlinders en zelfs vleermuizen. Voorwaar een tuin met een natuurwaarde. Maar de gemeente Overbetuwe, waar Randwijk toe behoort, wil dat V. zijn tuin verwijderd, omdat de grond in het bestemmingsplan een agrarische bestemming heeft. Een weiland met koeien zou wél mogen van de gemeente.'⁵

In een tijd waarin boeren juist gestimuleerd worden tot agrarisch natuurbeheer werkt het bestemmingsplan als een stoorzender. Natuurlijk kan een gemeente hiermee soepel omgaan, gedogen dus, maar omdat in de afgelopen jaren gedogen als één van de grootste kwaden van onze maatschappij wordt beschouwd hebben ambtenaren en bestuurders de onnatuurlijke neiging om iedere regel te willen (laten) naleven. Methodologisch komen we dan in de problemen, omdat regels strijdig kunnen zijn en een conflictoplossing in de weg kunnen staan. Het is daarom essentieel te erkennen dat gedogen een noodzakelijk smeermiddel is om in onze gecompliceerde samenleving tot werkbare oplossingen te komen.

Gedogen vereist wel een daaraan aangepaste benadering. De substantiële rechtszekerheid van het bestemmingsplan zal losgelaten moeten worden. Dit kan vervangen worden door een vorm van procedurele rechtszekerheid, zoals in Groot-Brittannië het geval is.⁶ Dit zou in de nieuwe WRO verder uitgewerkt kunnen worden. Als een gemeente iets wil afwijzen op grond van strijdigheid met het

bestemmingsplan, dan moet daarbij afgevraagd worden of het betreffende onderdeel van dit bestemmingsplan (nog) wel voldoende maatschappelijk draagvlak bezit. Of beter: of de argumenten die destijds voor de betreffende bestemming golden nog steeds geldig zijn. En belangrijker: of ze beter zijn dan de argumenten ten faveure van uitvoering van het af te wijzen voorstel. Met andere woorden: 'het mag niet' moet vervangen worden door een beoordelingsprocedure, waarbij de inhoudelijke argumenten vóór en tégen worden afgewogen.

Bij het maken van een nieuw bestemmingsplan wordt verondersteld dat de bewoners van nu een oordeel kunnen en mogen geven over de ruimtelijke inrichting van straks. Dat klinkt goed, maar laten we eerlijk zijn. In werkelijkheid geven niet de bewoners dit oordeel, maar een zeer kleine professionele elite, bestaande uit – in volgorde van afnemende belangrijkheid – de adviseur van het adviesbureau die het plan mag schrijven, enkele gemeenteambtenaren, de verantwoordelijke bestuurder en vertegenwoordigende ambtenaren van belendende organisaties (provincie, waterschap enzovoort). Natuurlijk is het plan besproken in de gemeenteraad, maar de politieke discussies over een bestemmingsplan die ik heb meegemaakt waren meestal gericht op enkele details, zoals de (on)heldere schrijfstijl, de mooie maar onduidelijke kaarten en hebben bij mij vaak de indruk achtergelaten dat er weinig diepgang in zat. Het bestemmingsplan als grond voor afwijzing is vanuit een juridisch perspectief begrijpelijk, maar is voor mij als planoloog erg onbevredigend omdat de feitelijke argumenten dan niet ter discussie komen te staan. We krijgen dan absurde situaties zoals in het hiervoor genoemde voorbeeld uit de Overbetuwe. Kost een inhoudelijke afweging meer moeite? Misschien, maar laten we niet vergeten dat een aanvrager van bijvoorbeeld een bouwvergunning behalve bouwtekeningen ook constructieve berekeningen bij de aanvraag moet overleggen. Waarom dan ook geen inhoudelijke 'bewijsvoering' daarnaast, om aan te tonen dat het initiatief een verrijking van de omgeving is?

Weg met het eenheidsdenken

De maatschappij wordt meer dan ooit gezien als een samenstel van kleine, qua samenstelling wisselende, onderling verweven gemeenschappen. De op universaliteit geïnspireerde benaderingswijzen van

De ruimtelijke ordening moet nadrukkelijker met diversiteit rekening houden

het ruimtelijke beleid zijn achterhaald. Veel ruimtelijke studies en beleidsnota's suggereren qua terminologie nog steeds een eenduidigheid die een maatschappelijke eenheid suggereert. Een eenheid die geen twijfel toelaat. Zo is ruimtelijke kwaliteit een veelgebruikt begrip, waarbij zelden de vraag gesteld wordt: 'Kwaliteit voor wie?' Hoogwaardig ruimtegebruik is een vergelijkbaar voorbeeld. Ook deze leus suggereert dat ruimtegebruik een universele waarde heeft, die voor iedere gebruiker gelijk is. Deze vorm van generaliseren is in de ruimtelijke ordening eerder regel dan uitzondering. De standaarden, vaak gemodelleerd naar de capaciteiten en interesses van de stedenbouwkundige of architect van dienst, lijkt vaak het ijkpunt voor alle ruimtelijke vernieuwing. Het bewust accepteren en integreren van maatschappelijke pluriformiteit in ruimtelijk beleid is helaas nog steeds uitzondering.

De Australische planologe Leonie Sandercock verwoordt het onderliggende probleem aldus: '...the planning framework was conceived and continues to be applied in a universalist way, treating everyone the same, each individual as some generic person. Such a universalist framework has always been regarded as neutral, that is, unbiased with respect to culture, gender, religion, age and so on. But this allegedly neutral framework is in fact driven by a norm-focussed planning process which makes all sorts of implicit assumptions about gender relations and their spatial expression; about "appropriate urban form" (low-density urban sprawl versus apartment living, for example); about the "normal household" as a nuclear family; about preferred modes of recreation, and so on (p.14).'⁷

De ruimtelijke ordening moet nadrukkelijker met diversiteit rekening houden. Niet alleen ruimtelijke diversiteit, dat we in beleidsdocumenten vooral onder de noemer ruimtelijke verscheidenheid kennen, maar ook de diversiteit aan belangen van de ruimtegebruikers. Van der Cammen stelt dat hij niet de bedoeling heeft om met zijn artikel de lopende herziening van de WRO te doorkruisen. Ik hoop juist wel dat de bakens alsnog fundamenteel verzet worden. Het huidige wetsvoorstel geeft onvoldoende de tijdgeest van de nieuwe eeuw weer. Een tijdgeest waarin het traditionele eenheidsdenken steeds meer vervangen wordt door een aanpak, waarbij respect voor maatschappelijke pluriformiteit en dynamiek centraal staat. Dit vereist een aanpassing van de positie van het bestemmingsplan als star

beoordelingskader, dat vaak door een kleine elite is opgesteld. Dit betekent dat nagedacht moet worden over bij strijdigheid met het plan te volgen procedures. Procedurele zekerheid moet de huidige substantiële zekerheid van een bestemmingsplan vervangen. |

Noten

- 1 Het dossier over de nieuwe Wro is te vinden op www.overheid.nl onder kamerstuknummer 28 916.
- 2 Dan moet de digitale toetsingskaart wel goed leesbaar zijn op het scherm, zie ook Voogd, H., *Facetten van de Planologie*, Kluwer, Alphen aan den Rijn (6e herziene druk), 2004.
- 3 Zie Hans van der Cammen en Len de Klerk, *Ruimtelijke Ordening, Van Grachtengordel tot Vinex-wijk*, Het Spectrum, Utrecht, 2003.
- 4 Zie Gert de Roo en Henk Voogd, *Methodologie van Planning*, Couthino, Bussum, 2004.
- 5 Bron: www.vroegevogels.nl, uitzending 8 augustus 2004.
- 6 Beide begrippen zijn begin jaren zeventig door Andreas Faludi in zijn 'Leiden-Oxford studie' geïntroduceerd.
- 7 Zie Sandercock, L., *Cities of (In)Difference and the Challenge for Planning*, in: *DISP* 140, p. 7-15. 2000.