



Links: Olaf Slakhorst, rechts Toine Coijmans

Met de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening zal er weinig veranderen, betoogde Toon de Gier eerder dit jaar in Landwerk. Dat lang niet iedereen het daarmee eens is, bleek op het Landwerk-debat van 28 juni. Milieufederaties vrezen de macht van de gemeenten. Als de provincies niet stevig de regie in handen nemen, wordt de nieuwe wet een ramp voor het landelijk gebied.

‘Provincie moet voorkomen dat nieuwe Wro een ramp wordt’

Er verandert veel, maar in principiële zin niets. Dat was de strekking van het verhaal dat Toon de Gier, hoofddocent ruimtelijk bestuursrecht aan de Universiteit van Utrecht, in Landwerk vertelde. Er gaat veel verdwijnen. De Planologische Kernbeslissingen van het rijk bijvoorbeeld, en ook het provinciale streekplan en gemeentelijk structuurplan verdwijnen. Het rijk kan echter straks zaken die echt van belang zijn regelen via een Algemene maatregel van bestuur, een provincie kan dat via een provinciale verordening. Deze algemene regels zijn een toetsingskader voor gemeentelijke plannen.

De gemeenten lijken meer zelf te kunnen gaan bepalen. Decentralisatie is een belang-

rijk uitgangspunt voor de wet. Daarnaast wilde men af van de langdurende goedkeuringsprocedures van bestemmingsplannen door de provincie. Bestemmingsplannen kunnen na ingaan van de wet daarom zonder goedkeuring van de provincie worden vastgesteld. Toch zijn er nieuwe instrumenten waarmee rijk en provincie de gemeenten hun wil kunnen opleggen. Rijk en de provincie kunnen straks zelf inpassingsplannen maken, vergelijkbaar met het gemeentelijk bestemmingsplan.

Veel opties

De nieuwe wet betekent dus toch dat de rol van de verschillende overheden gaat veran-

deren. En dat kan ongunstig uitpakken voor met name natuur en landschap in het landelijk gebied, meenden de sprekers op het Landwerkdebat ‘Wat heeft het landelijk gebied aan de nieuwe Wro?’. Theoretisch gezien krijgen rijk en provincie veel meer mogelijkheden om zaken rond natuur, milieu, landschap en water goed te regelen, stelde Rienk Kuiper van het Milieu- en Natuur Planbureau (MNP), die de gevolgen van de nieuwe wet onderzoekt. Vanuit rijk en provincie geredeneerd, biedt de nieuwe Wro een “vlechtend riviersysteem” aan opties om de ruimtelijke ordening te beïnvloeden. Ook de provincies houden dus een dikke vinger in de pap. Dat gebeurt echter op een heel andere manier dan voorheen.

De provincie verliest haar goedkeuringsbevoegdheid op de gemeentelijke bestemmingsplannen. Daartegenover staat dat bestemmingsplannen en projectbesluiten (vergelijkbaar met de oude artikel 19-procedure) door de provincie middels een zogenaamde zienswijze geblokkeerd kan worden. Volgens De Gier betekent dit dat er dus weinig verandert. De nieuwe instrumenten vragen echter om bestuurlijke wil en een proactieve houding bij de provincie. En daar zit hem de kneep. Kuiper heeft er zijn twijfels bij. "Rijk en provincie moeten ineens veel meer gaan anticiperen. Maar bestuurders en politici verander je niet met een wet."

Motto

Ook de milieufederaties houden hun hart vast. Ze hebben vooralsnog weinig vertrouwen in de provincies, die straks de gemeenten in toom moeten houden. Toine Cooijmans van de Brabantse Milieufederatie ziet de lijn van decentralisatie en deregulering met argusogen aan. "Men zegt steeds dat het allemaal wel goed komt als de verantwoordelijkheid op het 'juiste' niveau komt. Meestal bedoelt men daarmee het laagst mogelijke niveau. Ik betwijfel of dat wel zo goed is. Tegelijkertijd maken wij ons zorgen om de voortschrijdende verrommeling en dichtsluiping van het landelijk gebied. Dat is een combinatie die zorgen baart. Als de provincie de regie niet stevig in handen neemt, gaat het mis."

De nieuwe wet biedt provincies de mogelijkheid deze regie te nemen. Een goedwillende provincie kan met de nieuwe instrumenten in de wet toch veel bereiken voor natuur en landschap, zo bleek uit het verhaal van Rienk Kuiper van het MNP. Cooijmans heeft daar echter weinig vertrouwen in. "Al twee jaar hebben we het over instrumenten. Maar ik mis bij de provincie Noord-Brabant een motto, een idee waar we heen willen. Als we nog helemaal geen motto hebben, dan hoef je ook niet te discussiëren over instrumenten. De provincie moet hier veel verder in gaan. Er is echt een sense of urgency nodig. Tot die er is, zie ik de nieuwe Wro als een ramp."

Omslag

Als een ding duidelijk is over de nieuwe Wro, dan is het wel dat deze veel vraagt van de provincies. De wet betekent een enorme omslag die veel voeten in de aarde zal hebben, vertelde Olaf Slakhorst, beleidsmede-

werker ruimtelijke ordening bij de provincie Gelderland. Op de vraag of de provincie Gelderland wel een motto heeft, moest ook hij negatief antwoorden. Slakhorst: "Er is een sterke cultuur van toetsing, wat een passieve houding met zich meebrengt. Er is weinig idee wat we willen bereiken. Dat wordt nu wel van ons gevraagd. Tot nu toe hield de provincie zich vooral bezig met plantoetsing, het werk is heel vanzelfsprekend. Er komen plannen binnen en binnen bepaalde termijnen worden die gekeurd. Dat bestaansrecht zijn we straks ineens kwijt. We krijgen een totaal nieuwe rol, de provincie moet zelf bepalen wat ze gaat doen."

De ambtenaren zijn druk doende zich op de nieuwe rol voor te breiden. "We zijn op dit moment vooral bezig met het vormen van een visie. Welke koers willen we varen? Welke instrumenten willen we daarbij gebruiken? Alles wat we als provincie van belang achten, moeten we regelen." Doorslaggegender dan een aangepast ambtelijk apparaat is echter de wil van het provinciaal bestuur de rol in te vullen. "Het beleid van de provincie wordt natuurlijk bepaald door de Provinciale en Gedeputeerde Staten. En er is een sterke agrarische lobby. In de Gelderse Staten staat men over het algemeen niet zo positief tegenover landschap en natuur. Dus dat is nog niet erg hoopvol."

Ingrijpen

De huidige praktijk geeft volgens Toine Cooijmans ook niet veel hoop voor de toekomst. "De provincie had nu al instrumenten die helemaal niet benut zijn. Als je bijvoorbeeld kijkt naar de vastlegging van de Ecologische Hoofdstructuur. De provincie Noord-Brabant weigert die planologisch veilig te stellen. Een ander voorbeeld vormen de reconstructiegebieden. Er zijn ontwikkelingsgebieden aangewezen en gebieden waar de bedrijven moeten verdwijnen of in elk geval niet kunnen uitbreiden. Toch groeien ze daar door, doordat de provincie niet met een voorbereidend besluit ingrijpt in de bestemmingsplannen. De provincie benut nu dus de kansen niet om het provinciaal beleid gestand te maken, gaan ze dan onder de nieuwe wet dat wel doen?"

De Algemene Rekenkamer leverde onlangs nog kritiek op rijk en provincies, die te weinig doen om beschermde natuurgebieden daadwerkelijk te beschermen tegen bouwplannen of uitbreiding van agrarische bedrijven. Dat komt Cooijmans bekend voor. "Kijk maar naar de EHS, tot in de reservaatgebieden worden vergunningen verleend, zonder bemoeienis van provincie en rijk. Als

wij dat aankarten, lopen we tegen een muur op."

Met de nieuwe wet moeten rijk en provincie vooraf bepalen welke zaken ze willen regelen. Dat kan zelfs gebeuren door inpassingsplannen te maken. Dat kan gunstig uitpakken voor de bescherming van waardevolle gebieden. Maar volgens Cooijmans is dat te weinig. Cooijmans: "De provincies moeten selectief zijn in zaken waar ze zich mee bemoeien. Maar buiten de EHS en de Nationale Landschappen hebben we nog zo veel moois. En dat wordt straks helemaal overgelaten aan de gemeenten. En al zit er een groen college, dan weet ik niet of de betreffende wethouder een voldoende rechte rug heeft nu hij niet meer kan zeggen 'dat kan niet, want daar zet de provincie een streep door'. Nu moet hij dat verdedigen als zijn eigen beslissing."

Gemeenten

Toch waren er ook hoopvolle geluiden te horen tijdens het debat. Van gemeenten moet niet altijd het slechtste gedacht worden als het om natuur en landschap gaat. Een van de bezoekers van het debat, werkzaam bij de gemeente Bronckhorst, vertelde hoe zij met acht gemeenten in de Achterhoek een gezamenlijk beleid voor voormalige agrarische bestemmingen hebben opgezet. Hier geldt het motto 'maak van elke ontwikkeling een verbetering van het landschap'. Tegenover elke verandering, elke nieuwe bebouwing, staat een tegenprestatie: sloop van ontsierende bebouwing, behoud van karakteristieke bebouwing of een bijdrage aan natuur, landschap en recreatie. Een proactieve houding van gemeenten, die met het streekplan van de provincie onvoldoende uit de voeten konden.

Hoop en vrees

Tussen hoop en vrees, kansen en bedreigingen, vatte de discussieleider het debat samen. Over de gevolgen van de wet lijkt niets met zekerheid te zeggen. Het hangt er vanaf wat de verschillende overheden er mee zullen gaan doen. Die kunnen er in elk geval zeker van zijn dat ze kritisch gevolgd gaan worden.

Koen Moons