

“Het denken uit het rapport Elverding verdient een ruimere toepassing dan alleen infrastructuur, net zoals de aanpak uit de Crisis- en herstelwet een permanent vervolg verdient. Immers, ook woningbouw, ook natuurherstel en ook energie- en milieuprojecten zijn gebaat bij een planproces dat snelheid paart aan zorgvuldigheid en dat de rode, groene en blauwe belangen van meet af aan bij elkaar brengt. Feitelijk pleit ik daarmee voor één omgevingswet, één instrument voor de leefomgeving, zoals dat dan heet. Een instrument dat meespraak organiseert, in plaats van tegenspraak”, minister president Jan Peter Balkenende, Bouwhuisdebat, 19 januari 2010

Naar analogie van de Wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing:

Een integrale omgevingswet

Adri Duivesteyn, wethouder Duurzame Ruimtelijke Ontwikkeling in Almere

Planvorming: top down of bottom up

Het was maart 1975 toen ik werd gekozen als gemeenteraadslid in Den Haag. In die tijd was ons ruimtelijk ordeningsbeleid aan verandering onderhevig; er vond een omvangrijke verschuiving plaats. Lag het accent vóór die tijd met name op stadsuitbreiding en cityvorming, nu kwam de focus langzaam maar zeker te liggen op het herstel van oude wijken in de stad. Opgegroeid in de Haagse Schilderswijk, was ik volkomen vertrouwd geraakt met iets dat niet normaal was, maar dat wél als normaal werd beschouwd. Krotten, sloppen en dichtgespijkerde panden domineerden ons straatbeeld en het dagelijks leven, en er was sprake van erbarmelijke - soms zelfs onmenselijke - woon- en leefomstandigheden. Het besef groeide dat de verpaupering de toekomst van onze steden bedreigde. De tot dan toe gekozen oplossing, cityvorming, ging uit van het slopen van deze wijken, ten gunste van het nieuwe centrumgebied. De oorspronkelijke stadspatronen werden afgeschreven, de oude woningen werden afgebroken en de bewoners konden - voor de bezem van de sanering uit - op zoek naar een woning in één van de andere, oude wijken. In een samenleving die meer en meer democratiseerde, waren het vooral de bewoners van de oude wijken zelf die niet langer accepteerden dat er over hen - maar zonder hen - werd beslist. Het herstel van de oude steden was dan ook niet langer mogelijk, als niet tegelijkertijd werd gezocht naar een synthese waarin ook de belangen van de oorspronkelijke bewoners nadrukkelijk een plek kregen. Sterker nog, het 'bouwen voor de buurt' werd een leidend uitgangspunt. Daarmee kwam het primaat bij het herstel van oude wijken te liggen, bij de bewoners zélf, bij het behoud van sociale structuren. In essentie werd afscheid genomen van een theoretisch planproces van bovenaf, en kwamen ruimtelijke plannen steeds vaker van onderop tot stand. Misschien werd het op dat moment niet ten volle gerealiseerd, maar in die tijd is de basis gelegd voor de revitalisering van onze oude binnensteden. Het herstel van de oorspronkelijke oude stedelijke structuren, is een duurzame strategie gebleken voor de rehabilitatie van onze oude steden.

Vanaf november 1980 werd ik als wethouder Ruimtelijke Ordening en Stadsvernieuwing verantwoordelijk voor de vormgeving van de stadsvernieuwing en, wat later in de tijd, de stedelijke vernieuwing. Eén van de grootste knelpunten bij de aanpak van de oude wijken was de volledige afwezigheid van wet- en regelgeving, die was toegesneden op een integrale aanpak van de vraagstukken in deze oude stadswijken. Er bestond een, naar mijn inzicht, goede wet op de ruimtelijke ordening (WRO, 1965) die de taken tussen de verschillende overheden op een juiste manier verdeelde. Een ruimtelijke ordeningswetgeving waarbij de rijksoverheid, met de ontwikkeling van haar nota's, stuurde op de hoofdlijnen van het ruimtelijk beleid. De provincie vertaalde dit beleid in streekplannen, en de gemeente borgde dit vervolgens in een structuurplan en bestemmingsplannen. Het was een geordend planproces, waarbij de spelers wisten wat hun taken en verantwoordelijkheden waren. Met diverse

sectorale wet- en regelgeving en daarbij behorende subsidies stimuleerde de rijksoverheid de uiteindelijke realisering van de door haar gestelde doelen, zoals bijvoorbeeld de bouw van voldoende woningen. Maar juist daar waar de problematiek van de oude wijken opspeelde, bleken de theoretische planprocedures en de daarop afgestemde wet- en regelgeving niet te voorzien in de juiste antwoorden. De WRO en de sectorale wet- en regelgeving was misschien nog wel toereikend voor de aanpak van de uitbreidingswijken en zelfs voor de sanering of de sloop van de oude binnensteden, maar voor een aanpak waarbij - samen met de bewoners en de ondernemers - gewerkt werd aan het herstel van de oude wijken, bleek de beschikbare wet- en regelgeving volstrekt onvoldoende. Integraal beleid bleek vooral mogelijk op plaatsen waar nog niets was. Waar er reeds sprake was van een stad en van een samenleving, vormden theoretische planprocedures en sectorale wet- en regelgeving echter grote struikelblokken voor succes. De roep om integrale planvorming nam dan ook toe. De oude wijken kenden problemen op velerlei fronten, die tegelijkertijd ter hand genomen moesten worden. Sociaal-maatschappelijke en technische vraagstukken moesten in één aanpak worden samengebracht. De rijksoverheid had - met haar afzonderlijke departementen, haar sectorale aanpak en haar gescheiden budgetten - geen antwoord op deze behoefte aan integraal beleid. Met als gevolg dat er, in alle oude wijken, in vrijwel alle steden, sprake was van een toenemende stagnatie, van een opeenhoping van problemen en een groeiende onvrede onder bewoners van en ondernemers in de oude wijken. Stadsbestuurders hadden een dagtaak aan het slechten van deze bestuurlijke waterscheidingen, binnen ons bestuurlijk Nederland.

Naar een werkelijk integrale aanpak

Het was staatssecretaris Jan Schaefer (PvdA) die met de Wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing (WSDV, 1985) een werkelijk integrale aanpak van de oude wijken mogelijk maakte. De WSDV verving negentien bestaande rijksregelingen op het terrein van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), Economische Zaken (EZ) en Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (WVC). De financiële bijdragen vanuit de rijksoverheid werden ingebracht in een groot fonds; alle departementen werden verplicht hun bijdragen voor de realisering van de afzonderlijke doelen in dit fonds bijeen te brengen. Het fonds werd uitgekeerd aan de steden, en vervolgens was het aan het gemeentebestuur om de gelden - min of meer - naar eigen inzicht te besteden. Dit maakte het mogelijk dat het gemeentebestuur eigen accenten legde, en zelf inhoud gaf aan het stadsvernieuwingsbeleid. In Den Haag werd er bijvoorbeeld voor gekozen om, meer dan in andere steden, te investeren in de structurele leefbaarheid van de oude wijken. Ondergronds parkeren werd op grote schaal mogelijk gemaakt, en er werden grote wijkparken in oude wijken als de Schilderswijk en Transvaal gerealiseerd. Een scherpe keuze voor toekomstkwaliteit die voorheen, met de toen geldende wet- en regelgeving, niet kon worden gemaakt. Terugkijkend op deze periode was het juist het toenemende collectieve bewustzijn, dat een groot maatschappelijk vraagstuk slechts kon worden opgelost indien wij er met elkaar in zouden slagen om te komen tot een gezamenlijke en integrale aanpak, dat aanzet gaf tot een wettelijke verankering van de integraliteit. De Wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing vormde een enorme impuls voor de aanpak van de oude wijken en daarmee, naar later zou blijken, voor een voortvarend herstel van onze steden.

De teloorgang van de ordening van de ruimte

Wanneer het gaat om de inrichting van onze ruimte, zouden wij theoretisch kunnen volstaan met een goede wet op de ruimtelijke ordening. In mijn bestuurlijke praktijk was de eerste Wet op de Ruimtelijke Ordening (1965), voor mij als niet deskundige, vooral een transparante wet. De positie en rol van lokale, regionale en nationale overheden waren - zoals eerder opgemerkt - duidelijk gedefinieerd en afgebakend. Juist de ambitie om te komen tot een integrale ordening van onze ruimte sprak mij als wethouder bijzonder aan. Het bood het democratisch gekozen gemeentebestuur de mogelijkheid om te komen tot een werkelijk samenhangende compositie van onze publieke ruimte, waarbinnen de afzonderlijke belangen hun betekenis kregen. En ja, daar waar sprake was van

tegenstrijdige belangen, was het de taak van het bestuur, de politiek, de democratie, om een - al dan niet - rationele afweging te maken. Dát was wat mij betreft de kern van het openbaar bestuur: het zoeken naar een synthese waarin de afzonderlijke deelbelangen zoveel als mogelijk tot hun recht zouden kunnen komen en, ook in de gevallen waar dat niet mogelijk of niet gewenst was, radicale keuzen te durven maken.

Als lid van de Tweede Kamer heb ik mij op verschillende momenten met overtuiging ingezet voor een rehabilitatie van de ruimtelijke ordening versus de dominantie van sectorale wet- en regelgeving. Zelf had ik de hoop dat de totstandkoming van een nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro, 2008) het herstel van het primaat van de ruimtelijke ordening zou betekenen. Naar mijn overtuiging was de positie van de ruimtelijke ordening keer op keer ingehaald door sectorale wetgeving, en had daarmee haar sturende kracht verloren. De vraag was hoe de ruimtelijke ordening, middels een nieuwe Wro, te rehabiliteren. Wanneer wij sec naar de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening kijken, kunnen wij constateren dat wij daarin zijn geslaagd; met de komst van de nieuwe wet is de wet- en regelgeving in kwalitatief opzicht verbeterd. Met name het feit dat de verschillende overheden doorzettingsmacht hebben verkregen, maakt de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening op papier de ideale wet om onze ruimte te ordenen. Maar het verschil tussen theorie en praktijk is groot. Hoe groot dit verschil is, openbaarde zich vanaf 2006 in mijn praktijk als Almeerse wethouder Ruimtelijke Ordening. Daar werd ik geconfronteerd met de wens van de regering, om te komen tot een verdubbeling van de stad Almere. Hier moesten, in de periode tot 2030, maar liefst 60.000 woningen en 100.000 arbeidsplaatsen worden gerealiseerd. Voor mij was de opgave om niet alleen uit te gaan van de genoemde aantallen, maar vooral om te komen tot een integrale benadering van de groeivraag. Het ging hier om een gebiedsontwikkeling waarin sprake is van een drievoudige schaa sprong; een sprong op stedelijk, infrastructureel en ecologisch gebied. "Het kabinet koerst af op een drievoudige schaa sprong in de Noordelijke Randstad. Het kabinet kiest voor gevarieerde woonmilieus, bijpassend vlot vervoer en een robuuste blauw-groene natuur."¹

Wat mij direct opviel, was dat sprake was van een vergelijkbaar vraagstuk als in 1975, toen ik wethouder werd in Den Haag en het accent verschoof van cityvorming naar een integrale aanpak van de stadsvernieuwing. Ook nu bestaat er, net als toen, een transparante wet op de ruimtelijke ordening, maar ook nu zien wij, net als toen, dat onze wet- en regelgeving onvoldoende waarborgt dat er sprake is van een integrale (gebieds)ontwikkeling. We hebben in de laatste decennia kunnen zien hoe de ruimte van een belangrijk deel van ons land versnipperd is geraakt. Ja, de intentie om in onze ruimtelijke ordening te komen tot weloverwogen, samenhangende keuzen bestaat nog steeds, maar net als in de tijd van de stadsvernieuwing ontbreekt het aan (de totstandkoming van) een goed functionerend uitvoeringsregime.

De huidige realiteit is een Houdini-act

Het is mijn theorie dat er, met het verschijnen van de vierde Nota voor de Ruimtelijke Ordening, in feite ook een einde is gekomen aan de macht van de ruimtelijke ordening. En hoewel de genoemde nota een wettelijke status heeft gekregen in wat bekend staat als de VINEX - de Vierde Nota Extra - is het vanaf die tijd toch vooral de sectorale wetgeving geweest die van invloed was op de ordening van onze ruimte. De Tracéwet, de opkomst van de Vogel- en Habitatrichtlijnen, de Natuurbeschermingswet, de Wet Geluidshinder en de Milieuwetgeving kunnen eigenlijk allemaal worden beschouwd als wetten en regels die het primaat van de ruimtelijke ordening hebben aangetast. Integrale beleidsvoorbereiding is meer en meer een theoretisch gegeven. In de praktijk zijn bestuurders voornamelijk bezig met het afhandelen van een veelvoud van sectorale wetten; wet- en regelgeving die nadrukkelijk bedoeld is om slechts - of tenminste primair - een enkelvoudig doel te dienen. Dit laat zich

¹ RAAM-brief, d.d. 6 november 2009

duidelijk illustreren aan de hand van de Tracéwet. In diverse grote nota's met betrekking tot de ruimtelijke ordening is, vanuit het concept van 'Nederland Distributieland', een principebesluit genomen over de aanleg van de Betuweroute en de HSL. Materieel gezien wordt onze ruimte echter geordend middels de uitwerking in de Tracéwet. En in Nederland kun je met recht zeggen dat het 'Land van Verkeer en Waterstaat' grote delen van ons land monopoliseert. Want waar de afwikkeling van het verkeer in de steden vaak een integrale ontwerp-opgave is, zien wij dat er in het buitengebied vrijwel altijd sprake is van een strikt sectorale ontwikkeling van de functie en de ruimte. En als er al sprake is van een ruimtelijke integratie, wordt deze in vrijwel alle gevallen primair bedongen door de lokale vertegenwoordigers. Dit wordt - enigszins eufemistisch - 'inpassing' genoemd. Vaak gaat het om kostbare wijzigingen van de oorspronkelijke plannen voor de weg of infrastructuur, die zich in eerste instantie slechts richten op de realisering van de sectorale belangen. De (aanpassing van de) inpassing betekent een weldaad voor de betrokken gemeenten, maar leidde ook tot een extreme overschrijding van het budget van de Betuweroute. Bij de HSL zien wij dat deze trein een onwaarschijnlijke hoeveelheid ruimte in onze Randstad heeft ingenomen, voor slechts één enkel doel: de HSL zelf. De combinatie met het bestaande spoor en een iets lagere snelheid hadden, naast een ongelooflijke hoeveelheid ruimte, de samenleving miljarden kunnen besparen. Voor mij toonden de Betuwelijn en de HSL - hoe positief ik ook ben over de diepere bedoelingen van beide plannen - aan dat de enkelvoudige, eendimensionale verwezenlijking van sectorale doelen schadelijk is voor onze ruimtelijke ordening, en een buitengewoon kostbare aangelegenheid.

Ook de explosieve groei van milieu- en natuurwetgeving heeft de macht van de ruimtelijke ordening geërodeerd. Ik vind het nog altijd vreemd dat de geluidswetgeving eendimensionaal regelt dat de weg zich afkeert van de stad en omgekeerd. Is het in sommige gevallen niet beter als weg en stad elkaar zouden opzoeken? Zou het (stads)bestuur niet in staat moeten zijn te besluiten om de dynamiek van het verkeer, auto en trein, tot een vanzelfsprekend onderdeel van het stedelijk schouwspel te maken? In plaats daarvan zien we dat sectorale regelgeving de inrichting van onze ruimte domineert. Sterker nog: in sommige gevallen wordt sectorale regelgeving gebruikt - of misbruikt? - als middel om, buiten de sectorale budgetten om, elders extra geld te verwerven. Zo worden door de burgers van Almere miljoenen betaald voor bos- of kiekendiefcompensatie, terwijl de bossen waar het om gaat vaak als tijdelijke productiebossen zijn aangelegd, en het twijfelachtig is of die enkele kiekendief in kwestie wel gebruik maakt van de met miljoenen euro's gecreëerde fourageergebieden.

Inmiddels is een ondoorzichtig moeras van wet- en regelgeving ontstaan; een veelvoud van wetten en regels op velerlei terreinen, die niet zelden met elkaar conflicteren. Het vereist een Houdini-act om nog tot resultaat te komen. Kijk bijvoorbeeld naar de herontwikkeling van het stationsgebied in Utrecht. Albert Hutschemakers, directeur van het verantwoordelijke projectbureau, wist te vertellen dat er zo'n 4.200 verschillende vergunningen nodig zijn, waarvan tegen circa 70% bezwaar kan worden aangetekend. Zo moet je, om een deel van het Muziekgebouw te kunnen slopen, een sloopvergunning aanvragen. Om een sloopvergunning aan te vragen, is een monumentenvergunning nodig. Zo'n monumentenvergunning wordt alleen verstrekt, als een aantal bomen wordt gekapt. Maar om bomen te kappen, is een sloopvergunning nodig. Volgt u het nog? De cirkel is rond, maar in de dagelijkse praktijk is geen ontsnappen mogelijk.

De crisis als kans

Er zijn grote parallellen te trekken tussen mijn ervaringen in de jaren '70 en onze huidige realiteit. Ook vandaag zien we ons geconfronteerd met een voortgaande stapeling van sectorale wet- en regelgeving. Deelbelangen domineren en staan een integrale afweging in de weg. Het spreekt voor zich dat deze situatie de rol van het (politieke) bestuur marginaliseert, of, sterker nog: ridiculiseert. Bestuurders zijn met handen en voeten gebonden aan de veelheid aan wet- en regelgeving, die iedere weging van sectorale belangen binnen een integraal kader

onmogelijk maakt. In die zin is een (stads)bestuurder meer en meer verworden tot uitvoerder van sectorale wetgeving, en kan hij of zij slechts met een zeer hoge mate van creativiteit komen tot een synthese van sectorale belangen in één integraal plan. Paradoxaal genoeg is dat juist wél de opdracht van het bestuur, waar het gaat om de totstandkoming van integrale gebiedsontwikkeling.

Maar er glooit hoop aan de horizon. Hoe vreemd het ook klinkt, de huidige economische crisis kan heilzaam werken en leiden tot een rehabilitatie van de ruimtelijke ordening. De crisis vormt - terecht - de motor achter de steeds luidere roep om verandering van onze wet- en regelgeving. De verschillende ambtelijke werkgroepen die op rijksniveau moeten komen met voorstellen voor de aanpak van de financieel-economische teruggang bieden een verhelderende blik op onze huidige situatie. Zo komt de werkgroep 'Heroverwegingen Leefomgeving en Natuur' met een treffende analyse, en legt de vinger daarmee precies op de zere plek. In de kern komt het erop neer dat beleid en uitvoering sectoraal zijn georganiseerd, met als gevolg dat de verschillende onderdelen niet op elkaar zijn afgestemd. Daardoor wordt een integrale afweging vrijwel onmogelijk, wordt de besluitvorming ernstig vertraagd, en is sprake van een onvoldoende robuuste financieringsstructuur. Onduidelijk gedefinieerde verantwoordelijkheden leiden tot ambtelijke en bestuurlijke inefficiëntie, en in de sturingssystematiek en de ruimtelijke samenhang in natuurbeleid wordt onvoldoende rekening gehouden met de natuurlijke dynamiek. Daarmee wordt, kortom, de sectorale werkwijze gediskwalificeerd door de sector zélf; een gebrek aan integraliteit is contraproductief en suboptimaal, zo luidt het eigen vonnis. Het gaat hier in eerste instantie om een werkgroep die met name de 'Leefomgeving en Natuur' heeft bekeken, maar saillant detail is dat ook diverse andere werkgroepen, gericht op andere (beleids)terreinen, tot vergelijkbare conclusies komen. De kernvraag is dan ook hoe opnieuw kan worden gekomen tot een integrale aanpak van onze ruimte. Hoe wij opnieuw in staat worden gesteld om op een overzichtelijke wijze te komen tot een werkelijk integrale gebiedsontwikkeling. Hoe komen wij komen tot een herordening van onze wet- en regelgeving, die onze ruimtelijke inrichting nu veelvuldig versnipperd en welhaast garant staat voor vertraging of stagnatie.

Eén Wet op de Leefomgeving

Naar analogie van de Wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing, zou de rijksoverheid opnieuw moeten ingrijpen en het integrale karakter van onze ruimtelijke inrichting centraal moeten stellen. Het parlement heeft de plicht te borgen dat er een einde wordt gemaakt aan de verspilling van onze ruimte, dat gebieden daadwerkelijk integraal worden ontwikkeld, en dat de sectorale doelen in die integrale ontwikkeling in voldoende mate tot hun recht kunnen komen. Ondanks het feit dat wij nu te maken hebben met een min of meer geanonimiseerd vraagstuk dat zich soms manifesteert als milieuprobleem en dan weer als bereikbaarheids- of leefbaarheidsprobleem, is de urgentie minsten zo groot als toen, in de jaren '70 en '80, het geval was. Ging het toen om de onleefbare woon- en leefsituatie van honderdduizenden mensen, vandaag gaat het over de verdeling van onze schaarse ruimte. Ruimte die meer en meer dreigt te verrommelen. Deze vorm van verspilling is minder zichtbaar, maar er is wel degelijk sprake van een vergelijkbare crisis. Er worden honderden miljoenen euro's gemeenschapsgeld nodeloos verspild, juist omdat onze ruimte zo onzorgvuldig wordt geordend, juist omdat procedure na procedure wordt opgestart, juist omdat vertraging en stagnatie inmiddels tot het dagelijks leven zijn gaan behoren. De economische crisis kan, waar het gaat om de ruimtelijke ordening, een drijvende kracht gaan vormen achter een herstel van de integrale planning. De echte winst kan immers worden gemaakt wanneer de programma's en de geldstromen van de afzonderlijke sectoren weer dienstbaar worden aan een groter geheel, en elkaar daarmee zullen versterken. Hoe kan dat worden bereikt?

Ik ben van mening dat Crisis- en herstelwet moet worden beschouwd als opmaat naar een fundamentele stelselherziening binnen de ruimtelijke ordening. Met deze wet heeft de regering een serieuze poging gedaan om

de verschillende wetten die verbonden zijn aan de ontwikkeling van een gebied of de realisering van een project, met elkaar in verband te brengen. Het gaat in de Crisis- en Herstelwet nog vooral om een versnelling van het besluitvormingsproces. Hiermee is een eerste stap gezet naar een nieuwe wettelijke regeling voor een werkelijk op de uitvoering gerichte gebiedsgewijze ontwikkeling van ons land. De ingrediënten van de Crisis- en herstelwet kunnen dan ook zeker worden gebruikt om te komen tot een nieuwe Wet op de Leefomgeving. De kern van zo'n integrale, veelomvattende wet, schuilt voor mij in het feit dat alle wet- en regelgeving die betrekking heeft op een gebied of project, moet vallen onder - en dienstbaar zijn aan - die ene Wet op de Leefomgeving. In deze wet moet worden vastgelegd dat de separate sectorale doelstellingen moeten worden behaald, maar dat in absolute zin gemotiveerd van deze ambitie mag worden afgeweken, wanneer deze afzonderlijke belangen aantoonbaar strijdig zijn met het resultaat als geheel. Het moet hier gaan om de invoering van een discretionaire bevoegdheid, die slechts door het democratisch bestuur kan worden toegepast. Daarnaast gaat het, in lijn met de commissie Elverding, om het nemen van een enkelvoudig hoofdbesluit dat tot stand komt op basis van een afweging van verschillende alternatieven en varianten. Als het hoofdbesluit eenmaal is genomen, is dat het uitgangspunt - en dus leidend - voor de verdere uitvoering. De kaders die op dat moment zijn vastgesteld vormen, kortom, een meetlat bij de beoordeling of sprake is van een zorgvuldige bestuursgang. Lopen wij daarmee het risico dat de aandacht voor sectorale doelstellingen afneemt? Ja, ik erken dat dit risico zeker aanwezig is. De vraag is echter hoe we - binnen het stelsel van wet- en regelgeving - voldoende tegendruk kunnen bieden aan (al te) eenzijdige oplossingen. Ik zie dat als een verplichting in het gehele verantwoordingsproces; het democratisch gekozen bestuur, of dat nu de gemeenteraad, provinciale staten of het parlement betreft, heeft de verantwoordelijkheid om te komen tot een verantwoorde weging, en deze weging ook inzichtelijk te maken. Het is van groot belang in beeld te brengen of en waarom sommige sectorale doelen wel of niet worden behaald.

De Crisis- en herstelwet is een tijdelijke oplossing voor een structureel probleem, en daarom niet afdoende. Ik pleit dan ook voor de invoering van één integrale Wet op de Leefomgeving. Het is essentieel dat deze wet wordt verbonden aan de bundeling van investeringsgelden van de verschillende overheden. Daar waar departementen het geld vaak beschouwen als eigen kapitaal voor sectorale doelstellingen, zou het beter zijn wanneer hun bijdrage letterlijk wordt gezien als een bijdrage om de eigen, sectorale doelen binnen het groter geheel veilig te stellen. Daarbij is het geld eerder een hefboom om te komen tot een beter geheel, dan een één-op-één investering voor specifieke doelstellingen. Net als met de WSDV moeten er binnen het project afwegingen worden gemaakt, die leiden tot een integraal voorstel van de verantwoordelijk wethouder, gedeputeerde of bewindspersoon. Wim Meijer, ambassadeur van de 'Schaalsprong Almere' - de kwantitatieve en kwalitatieve verdubbeling van de stad -, spreekt zich nadrukkelijk uit vóór een samenhangend financieel arrangement, waar het gaat om grootschalige (gebieds)ontwikkelingen: "Uitvoering van grote en omvattende (inter)nationale projecten draait om de gecoördineerde inzet van bestuurlijke bevoegdheden, procedures in combinatie met de gecoördineerde inzet van financiën. Als bijvoorbeeld naar de ontwikkeling van de New Towns in de omliggende landen (Frankrijk en Engeland) wordt gekeken, zijn hiervoor specifieke arrangementen opgesteld. Vergelijkbare (inter)nationale projecten zijn zonder uitzondering voorzien van een financieel sturingsinstrument." In Nederland signaleert hij echter een opvallende lacune. "Maar", geeft hij aan, "sturing op inhoudelijke en financiële samenhang is alleen mogelijk indien hiervoor de bestuurlijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden met de benodigde scherpte en precisie zijn gedefinieerd en zijn voorzien van een adequaat instrumentarium."²

Ik verwacht dat we, met de invoering van een Wet op de Leefomgeving, keuzes zullen maken die veel radicaler zijn dan nu het geval is; een goede ontwikkeling. Het radicaliseren betekent namelijk dat we de mogelijkheid

² Brief Wim Meijer aan minister Camiel Eurlings, d.d. 6 mei 2010

benutten om te komen tot plannen die betekenis geven aan een gebiedsontwikkeling. Zo zal een scherpe keuze voor de ecologische hoofdstructuur door de natuurbewegingen met enthousiasme worden ontvangen. Een werkelijke verstedelijking maakt het mogelijk om juist niet te schipperen tussen stad en natuur. Ik zou bijna zeggen: laten wij vooral leren van het 'Bloemendaalse Polder effect'. Hier zien wij een aaneenschakeling van compromissen, waardoor er én geen stad, én geen natuur wordt gerealiseerd.

De herinvoering van de integrale afweging maakt dat het democratisch bestuur z'n waarde en visionaire betekenis hervindt. Daar waar het bestuur nu voornamelijk technocratisch uitvoerder is van sectorale wet- en regelgeving, komt - wanneer sprake is van één generieke omgevingswet - vooral de overkoepelende visie centraal te staan. Een nieuwe Wet op de Leefomgeving maakt het mogelijk om te werken op basis van lange termijn visioenen. Het bestuur is in staat een integrale afweging en geprononceerde keuzen te maken, zoals dat in de jaren '70 in onze steden gebeurde. Het wordt tijd dat de democratie opnieuw leiding neemt in de ordening van onze ruimte. Daarvoor is een fundamentele stelselherziening van onze ruimtelijke ordening noodzakelijk. Ik pleit dan ook voor een hedendaagse variant op de Wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing; een Wet op de Leefomgeving.