

Hoe conjunctureel kan wetgeving zijn?

In het regeerakkoord ‘Vrijheid en Verantwoordelijkheid’ staat aangegeven dat het kabinet “komt met voorstellen tot bundeling en vereenvoudiging van wet- en regelgeving op het gebied van het omgevingsrecht, en versobering en modernisering van de Algemene wet bestuursrecht”. Slechts vier jaar na de introductie van de Wet ruimtelijke ordening (Wro), die de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) verving, wordt opnieuw nagedacht over (de toekomst van) het omgevingsrecht. Hoe conjunctureel kan wetgeving zijn?

Laat ik voorop stellen dat ik, inhoudelijk gesproken, groot voorstander ben van een dergelijke “bundeling en vereenvoudiging van wet- en regelgeving”. Onze ruimtelijke ordening is in de afgelopen decennia ingehaald door een veelvoud van sectorale wetten en regels, op velerlei terreinen, die niet zelden met elkaar conflicteren. Illustratief is de herontwikkeling van het Utrechtse stationsgebied; daarvoor moeten zo’n 4.200 (!) verschillende vergunningen worden aangevraagd, en tegen 70% daarvan kan bezwaar worden aangetekend. Integrale gebiedsontwikkeling lijkt een theoretisch gegeven te zijn geworden. Want of het nu gaat om de Tracéwet, Wet geluidhinder, Wet bodembescherming, Wet luchtkwaliteit, Interimwet Stads- en milieubenadering, Natuurbeschermingswet of Flora- en Faunawet; ze zijn stuk voor stuk belangrijker dan het resultaat als geheel.

Dat deze situatie de rol van het (politiek) bestuur marginaliseert, mag voor zich spreken. Waar de kern van openbaar bestuur naar mijn idee schuilt in het zoeken naar samenhangende ruimtelijke composities en daarin ook radicale keuzes durven maken, is een (stads)bestuurder meer en meer verworden tot uitvoerder van sectorale wetgeving. Het vergt veel creativiteit - of, zoals ik eens heb gezegd, een ingenieuze ‘Houdini-act’ - om te komen tot integrale besluitvorming.

Paradoxaal genoeg behoort integrale gebiedsontwikkeling wél tot de kerntaken van het bestuur. Waar het gaat om onze ruimtelijke ordening, is het bestuur - op lokaal, regionaal of nationaal niveau - verantwoordelijk voor het borgen van samenhang. Het bestuur moet een holistische werkwijze garanderen; deelbelangen mogen niet prevaleren. Het gaat om (een consistente visie op) het geheel, op de lange termijn. Dat is ook de reden dat sprake moet zijn van continuïteit in wet- en regelgeving. Als wetten en regels regelmatig worden aangepast, bestaat het risico dat de lange lijnen verloren gaan.

De aanpassing van het omgevingsrecht maakt, hopelijk, een einde aan de verrommeling van ons landschap; er kan ruimte ontstaan om gebieden daadwerkelijk integraal te ontwikkelen, met aandacht voor rood, groen en blauw. Het zou niet langer nodig moeten zijn om procedure na procedure te doorlopen, wat per definitie leidt tot grote vertraging of stagnatie en, als gevolg daarvan, tot hoge kosten. Herziening van het omgevingsrecht is in principe dan ook een goede ontwikkeling. Waar ik echter voor wil pleiten, is dat het kabinet dit moment aangrijpt om te komen tot werkelijk toekomstbestendige wet- en regelgeving; wetten en regels die langer meegaan dan slechts enkele jaren. Dat betekent dat een nieuwe omgevingswet niet afhankelijk mag zijn van politieke conjunctuur; geen links of rechts georiënteerde wetten en regels, maar kaders waarbinnen - in verschillende regeringsperiodes, vanuit verschillende politieke voorkeuren - samenhangende plannen kunnen worden gemaakt. Het betekent óók dat het kabinet radicaal moet zijn; vernieuwing is alleen mogelijk in combinatie met een grootscheepse opruiming van verouderde wetten en regels.

Hoe past dit boek nu in het discours?

De auteur pleit voor snellere en betere besluitvorming over (gemeentelijke) ruimtelijke plannen: “Door de specialistische (milieu) wet- en regelgeving en daarmee samenhangende procedures, zijn planvoorbereiding en besluitvorming vaak ingewikkeld. Ruimtelijke planontwikkelaars zijn steeds meer aangewezen op (milieu)specialisten en juristen, die over specifieke onderdelen kunnen adviseren. Milieuspecialisten hebben echter niet altijd de vaardigheid om breder te kijken en de grenzen van het eigen vakgebied te overstijgen (...) Voor ruimtelijke planontwikkelaars is het daarom lastig de verschillende adviezen tot een samenhangend geheel te smeden.” Kern van de door Van der Laak aangedragen oplossing schuilt in de verbreding van de structuurvisie; dat zou een strategische (gemeentelijke) omgevingsvisie moeten worden, vertaald in een (gemeentelijke) verordening, waar belangen met betrekking tot milieu en duurzaamheid integraal onderdeel van zijn. Een dergelijke visie bestaat uit strategische keuzes met betrekking tot gebiedsontwikkelingsprojecten (met als doel: het beter functioneren van een bepaald gebied) en uit een programma-aanpak (met als doel: realiseren van gebiedsoverstijgende beleidsopgaven). “Door gebiedsontwikkelingsprojecten en programma’s te monitoren”, stelt Van der Laak, “wordt duidelijk welke voortgang en resultaten worden geboekt met de uitvoering van het omgevingsbeleid (...) Met behulp van de monitor en de inzet van reken- en tekentools kan aannemelijk worden gemaakt dat een bestemmingsplan - dat wordt getoetst aan de omgevingsvisie en omgevingsverordening - bijdraagt aan de beoogde milieukwaliteit. Het sectoraal toetsen van bestemmingsplannen aan wettelijke milieukwaliteitseisen kan dan achterweg blijven.”

Van der Laak beschrijft en agendeert de problematiek op treffende wijze, en levert een interessante bijdrage aan de discussie over (de toekomst van) het omgevingsrecht. Hoewel ik niet al zijn gedachten en voorstellen onderschrijf, bevat zijn oplossingsrichting een aantal goede elementen – in het bijzonder het streven naar integraliteit (ten koste van de dominantie van enkelvoudige belangen) en de noodzaak van flexibiliteit: “Wel de richting duiden, maar niet teveel zaken in een vroeg stadium vastleggen.”

Daarmee levert Van der Laak een belangrijke bijdrage aan de intellectuele zoektocht, die uiteindelijk moet leiden tot een - zorgvuldig gekozen, goed beargumenteerde - herziening van het omgevingsrecht, dat vervolgens decennialang mee kan gaan.