



Landschap en natuur onder de nieuwe Wro

Landschaps- en
natuurbeleid
Wet ruimtelijke
ordening

Schiet het landschaps- en natuurbeleid iets op met de nieuwe Wet ruimtelijke ordening? Vast staat dat de rol van de provincie versterkt wordt met nieuwe instrumenten en dat de nieuwe Wro een antwoord probeert te zijn op de schaalvergroting in de ruimtelijke ordening. Voor natuur en landschap is dat gunstig omdat daarmee het keurslijf van te krappe (bestemmings)plangebieden wordt open gebroken. Voorwaarde is wel dat de provincies het nieuwe instrumentarium daadwerkelijk gaan gebruiken.

Nederland zal binnen afzienbare tijd een geheel vernieuwde Wet ruimtelijke ordening (Wro) hebben. Twee wetgevingsoperaties zullen dan zijn voltooid: wetsvoorstel 28 918 (nieuwe regels omtrent de ruimtelijke ordening) en wetsvoorstel 30 218 (wijziging Wet ruimtelijke ordening inzake de grondexploitatie). Alhoewel het blijkens de considerans van het wetsvoorstel voor een nieuwe Wro (28 918) aanvankelijk de bedoeling was om “de ruimtelijke regelgeving te vereenvoudigen”, valt op, dat in vergelijking met de oude Wet Ruimtelijke Ordening (WRO) het aantal instrumenten na allerlei amendementen en toevoegingen tijdens het wetgevingsproces juist verveelvoudigd is. Vooral de provincie krijgt er een flink aantal nieuwe instrumenten bij. Na een (1) vergelijking tussen oude WRO en nieuwe Wro (inclusief Grondexploitatiewet), een (2) korte juridische ex ante-analyse, en een (3) discussie over landschap en natuur op het ruimtelijke spoor, wordt aan het eind van dit artikel de vraag beantwoord of de ruimtelijke ordening eindelijk de gemeentegrenzen kan overschrijden en aldus kan provincialiseren en regionaliseren. Zo’n ruimtelijke schaalvergrotingsslag zou van groot belang kunnen zijn voor het landschaps- en natuurbeleid.

Oude WRO

Van de planhiërarchische trits: PKB, streekplan en bestemmingsplan, is alleen het bestemmingsplan juridisch bindend, zowel voor burger als de overheid. Het duidelijkst komt dit tot uiting in de verplichte toetsing van aanvragen voor bouw- en aanlegvergunningen aan het bestemmingsplan. Streekplan en PKB hebben slechts de werking van

zelfbinding – door provincie respectievelijk rijksoverheid – en hooguit indicatieve werking voor de lagere overheden. Via de rechtsfiguur van het preventieve toezicht speelt het streekplan echter een belangrijke rol bij de toetsing van bestemmingsplannen (ex art. 28 WRO).

In het gemeentelijk structuurplan geeft de gemeenteraad zijn visie op het toekomstige ruimtelijke beleid. De juridische betekenis is beperkt, maar het structuurplan kan wel een rol spelen bij de toepassing van vrijstellingen van het bestemmingsplan ex art. 19 lid 1 WRO. De verplichte “goede ruimtelijke onderbouwing” kan worden geadstrueerd aan de hand van het structuurplan.

Art. 19-vrijstellingen doorbreken het vigerende bestemmingsplan en worden gezien als een zelfstandig projectbesluit. Ruimtelijk beleid wordt in dit land niet alleen op basis van plannen gevoerd, maar ook door middel van projectbesluitvorming die deze plannen in concrete gevallen weer opzij kan zetten. De rijksprojectenprocedure (art. 39a WRO) en de nimby-vrijstelling (*not in my backyard*, art. 40-41 WRO) kunnen eveneens worden gezien als projectbesluiten binnen de WRO.

De WRO bevat verder nog de aanwijzingsbevoegdheid ex art. 37 WRO en de vervangingsbevoegdheid ex art. 29 WRO. De minister van VROM kan de gemeenteraad verplichten een bestemmingsplan vast te stellen of te herzien. Overigens worden deze bevoegdheden spaarzaam gebruikt (Boeve & Van ’t Lam, 2006).

Nieuwe Wro

De nieuwe Wro kent planfiguren die deels bekend en

FRED KISTENKAS

Mr. Dr. F.H. Kistenkas
Wageningen Universiteit en
Research Centrum, leerstoel-
groep Bos- en Natuurbeleid,
Postbus 47, 6700 AA
Wageningen.
fred.kistenkas@wur.nl

Foto Barend Hazeleger
www.bvbeeld.nl
Realisatie van Park Lingezege
binnenkort met één provinciaal
inpassingsplan mogelijk?

deels nieuw zijn. In de volgorde van de wet lopen we ze langs. Figuur 1 biedt een schematisch overzicht en vergelijking met de oude WRO.

Structuurvisie (art. 2.1-2.4 Wro)

De rijks-, provinciale en gemeentelijke structuurvisies zijn te beschouwen als de rechtsopvolgers van respectievelijk: PKB, streekplan en structuurplan. Structuurvisies binden in beginsel enkel het vaststellende bestuursorgaan en geen andere overheidsniveaus of burgers (zelfbinding). Een structuurvisie biedt mogelijkheden voor een brede integrale benadering van de leefomgeving (milieu, leefbaarheid, duurzaamheid) en is vooral een strategisch beleidsdocument dat hooguit indirect doorwerkt door de inzet van juridisch wel bindende instrumenten zoals een bestemmingsplan.

Hoofdstuk 2 van de Wro maakt duidelijk dat de gemeenteraad een structuurvisie moet opstellen voor het grondgebied van de gemeente of een deel daarvan. De structuurvisie bevat de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling van dat gebied en gaat tevens in op de wijze waarop de raad die ontwikkeling wil verwezenlijken (art. 2.1 lid 1 Wro). Voor provinciale staten en de minister van VROM gelden identieke verplichtingen (art. 2.2 resp. art. 2.3 Wro).

Bestemmings- en inpassingsplannen (art. 3.1-3.33 Wro)

Het bestemmingsplan is het centrale normstellende document voor de ruimtelijke ordening gebleven. Het plan blijft de juridische basis voor het toetsen van aanvragen voor een bouw-, aanleg- of sloopvergunning, de vestiging van een voorkeursrecht en onteigening. Bestemming en regels moeten elke tien jaar opnieuw worden vastgesteld (art. 3.1 lid 2 Wro), maar deze termijn kan met nog eens tien jaar worden verlengd. Flexibiliseringsbepalingen uit de oude WRO keren terug: binnenplanse wijziging (art.

3.6 Wro) en tijdelijke ontheffingen van een bestemmingsplan voor ten hoogste vijf jaar (art. 3.15 Wro).

Nieuw is dat ook provincies en het Rijk zelf bestemmingsplannen mogen vaststellen – inpassingsplannen – waarmee zij bestemming en gebruik van een gebied direct en juridisch bindend kunnen vastleggen. Een provinciaal of rijksinpassingsplan wordt geacht deel uit te maken van het gemeentelijk bestemmingsplan (art. 3.19 lid 3) en overruled een eventueel strijdig gemeentelijk plan. Een provinciaal inpassingsplan sluit de bevoegdheid van de gemeenteraad uit om voor dezelfde gronden een bestemmingsplan vast te stellen en een rijksinpassingsplan sluit voor dezelfde gronden een bestemmingsplan of provinciaal inpassingsplan uit (art. 3.19 lid 1 resp. art. 3.20 lid 1). Rijk en provincie kunnen met deze bevoegdheden de regie over de ruimtelijke ordening in eigen hand houden. Een provinciaal inpassingsplan EHS of een rijksinpassingsplan Natura 2000 is in theorie mogelijk geworden (De Jong, 2004).

Projectbesluit (art. 3.8b, 3.19a en 3.20a Wro)

Het projectbesluit wordt gezien als de opvolger van de art. 19-vrijstelling uit de oude WRO. Een projectbesluit zet het bestemmingsplan buitenspel ten behoeve van de verwezenlijking van een project. Binnen een jaar moeten burgemeester en wethouders een ontwerp-bestemmingsplan ter inzage leggen waarin het project is ingepast (art. 3.8e). Zo is er toch nog een koppeling van project en plan. Voor het provinciaal en rijksprojectbesluit geldt mutatis mutandis hetzelfde: ook de inpassingsplannen zullen dus aangepast moeten worden (art. 3.19a en art. 3.20a).

Beheersverordening (art. 3.29 Wro)

De gemeenteraad kan in plaats van een bestemmingsplan een beheersverordening vaststellen, daar waar geen ruimtelijke ontwikkeling wordt voorzien. De beheersverordening is als nieuw instrument geïntroduceerd, maar lijkt in

wezen toch sterk op een conserverend bestemmingsplan (Koeman, 2006) en heeft als belangrijkste voordeel dat ze vele malen goedkoper is op te stellen dan een bestemmingsplan.

Provinciale planologische verordening en AMvBs (art. 4.1 Wro resp. art. 4.3 Wro)

Een ruimtelijke (of planologische) verordening van de provincie en een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) van het Rijk kunnen onderdelen van structuurvisies ‘hard’ maken. Ze kunnen de algemene regels gaan bevatten wat betreft de inhoud van bestemmingsplannen en projectbesluiten, of in het geval van een AMvB, van provinciale verordeningen. Voorts zullen deze algemene regels de functie van toetsingsgrond voor bouw-, aanleg- en sloovertunningen kunnen krijgen, maar voor het overige wordt de reikwijdte van dit instrument nog betwist (Van Buuren, 2005). Meer hierover bij de juridische ex ante-analyse.

Aanwijzing van GS en minister (art. 4.2 resp. art. 4.4 Wro)

Gedeputeerde Staten (GS) kunnen aan de gemeenteraad een aanwijzing geven om een bestemmingsplan vast te stellen overeenkomstig daarbij gegeven voorschriften omtrent de inhoud van dat plan. De minister van VROM (of welk departement het verder maar aangaat) kan naast de gemeente ook de provincie aanwijzingen geven bijvoorbeeld om een provinciale ruimtelijke verordening te maken of de gemeente een aanwijzing te geven (aanwijzing tot aanwijzing). Dit wordt ook wel de (pro)actieve aanwijzing genoemd. Via de reactieve aanwijzing ex art. 3.8 lid 6 Wro kunnen GS en ook de minister de inwerkingtreding van een ontwerp-bestemmingsplan of onderdeel daarvan preventief blokkeren.

Grondexploitatiewet

De traditionele manier om (bouw)plannen van enige omvang te realiseren is de *actieve* grondexploitatie. De gemeente verwerft dan de benodigde grond in eigendom verkoopt zelf de grond en strijkt ook de winst op. Dit model lijkt op zijn retour. Steeds meer locaties zijn al in handen van particuliere grondeigenaren en projectontwikkelaars. In die situatie geeft de gemeente geen grond uit en kan zij de kosten die zij ten behoeve van het gebied maakt niet in de grondprijs verdisconteren. Via gemeentelijke baatbelasting kan slechts een deel van de kosten worden terugverdiend. Een exploitatieovereenkomst tussen gemeente en ontwikkelaar draagt een vrijwillig karakter en kan door de gemeente niet eenzijdig worden afgedwongen. En een ander knelpunt zijn *free riders* die delen van het plangebied in eigendom hebben en profiteren van het bouw- en woonrijp maken van het gebied door de gemeente en andere grondeigenaren, zonder daar zelf een cent in te investeren. Kortom, kostenverhaal binnen het huidige stelsel van *passieve exploitatie* is beperkt mogelijk. Om daar verbetering in te brengen is het wetsvoorstel Grondexploitatiewet (Grexwet) ontwikkeld.

Tabel 1 Vergelijking oude WRO met nieuwe Wro en juridisch karakter nieuwe instrumenten

Table 1 Comparison of old WRO with new Wro and legal character of the new instruments

Overheid	WRO	Wro	Juridisch karakter
Rijk	PKB	Inpassingsplan AMvB	Bindend Bindend
	Nimby/interventie	Aanwijzing Structuurvisie	Bindend Alleen zelfbindend
	Rijksproject	Projectbesluit	Bindend
Provincie	Streekplan	Inpassingsplan	Bindend
		Prov ruimtelijke verordening	Bindend
		Aanwijzing	Bindend
		Structuurvisie Projectbesluit	Alleen zelfbindend Bindend
Gemeente	Bestemmingsplan	Bestemmingsplan Beheersverordening	Bindend Bindend
	Structuurplan	Structuurvisie	Alleen zelfbindend
	Art. 19-vrijstelling	Projectbesluit	Bindend



De Grexwet is geen afzonderlijk wetsvoorstel, maar een aanvulling op de nieuwe Wro waar het onderdeel van zal gaan uitmaken. Doelstelling van de wet is een goede regeling voor kostenverhaal en het stellen van locatie-eisen bij particuliere projectontwikkeling. Het exploitatieplan (art. 6.12 Wro Grexwet) biedt uiteindelijk de mogelijkheid om een publiekrechtelijke oplossing dwingend op te leggen. Maar eerst zal de weg van de (vrijwillige) privaatrechtelijke exploitatieovereenkomst bewandeld moeten worden. Daarbij is bovenplanse verevening mogelijk: art. 6.24 lid 1 sub a is daar eindelijk duidelijk over. Op basis van een structuurvisie mogen ook afspraken worden gemaakt over financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen buiten de locatie en buiten het plan (bovenplans dus), bijvoorbeeld over bijdragen aan groen en watervoorzieningen. Leidt de privaatrechtelijke weg niet tot resultaat dan kan de gemeenteraad samen met een planologisch besluit, bijvoorbeeld een bestemmingsplan of projectbesluit, een exploitatieplan opleggen. In de praktijk zou dat een appendix bij het bestemmingsplan kunnen worden met een limitatieve lijst van verhaalbare kosten, zoals planontwikkelingskosten, planschadevoorzieningen en fysieke voorzieningen. Betaling zal moeten plaatsvinden bij de (bouw)vergunningverlening.

Wro in de rechtsliteratuur

In juridische vaktijdschriften en handboeken is al een fors aantal kritische Wro- en Grexwet-beschouwingen verschenen. Ze geven een eerste inzicht in de te verwachte juridische (on)mogelijkheden van de Wro voor landschap en natuur. De beschouwingen laten zich volgens mij in een zestal thema's clusteren:

Integratie RO en milieu

Koeman stelt dat het nieuwe stelsel geen enkele verbetering biedt (Koeman, 2006). Integratie van Ruimtelijke

Orderings- en milieubeleid in ruimtelijke planvormen is immers niet geregeld en evenmin gezekerd. Volgens hem is onduidelijk of het bestemmingsplan, inpassingsplan of een ander nieuw instrument meer vorm kan geven aan (gebiedsgerelateerd) milieubeleid, dan onder de oude WRO mogelijk was.

Hier tegen kan worden ingebracht dat ook nu al het groene, grijze en blauwe milieurecht op het planologische spoor moet worden meegenomen. Gebeurt dit onvoldoende dan zal de rechter een aldus tot stand gekomen bestemmingsplan niet uitvoerbaar en dus in strijd met een zorgvuldige besluitvorming (art. 3:2 Awb) oordelen (Broekmeyer & Kistenkas, 2006; Kistenkas & Broekmeyer, 2004). Niet zozeer door wetgeving maar wel door jurisprudentie is er dus al sprake van een planologisering van het omgevingsrecht (Kistenkas & Neven, 2004) en is inhoudelijke integratie al langs de weg van de bestuursrechtspraak gezekerd.

Schaalvergroting ruimtelijke problematiek

Dat het nieuwe stelsel meer recht moet doen aan de schaalvergroting van de ruimtelijke orderingsvraagstukken, daarover zijn de rechtsgeleerden het wel eens (De Gier, 2006; Koeman, 2006; Van Buuren, 2005; Vreke et al., 2005). Dankzij het nieuwe instrumentarium (tabel 1) kan de provincie van een controleur in een deelnemer aan de ruimtelijke ordening veranderen (De Gier, 2006). Vooral van inpassingsplannen wordt veel verwacht. Daarmee kunnen provincies en Rijk nu ook zelf direct en juridisch bindend bestemming en gebruik van een gebied vastleggen. Die bevoegdheid kan gebruikt worden om bepaalde gebieden als de EHS te beschermen (conservering). Ze kan volgens mij ook worden gebruikt om invulling te geven aan de beschermde leefomgeving van soorten (art. 19 Ffw), wetlands (art. 27 Nbw) en ook aan *beschermde landschapsgezichten* (BLG's, art. 23 Nbw). Wat betreft die laatste

optie: de Wro lijkt de oude gekunstelde en indirecte aansturing via art. 23-26 Natuurbeschermingswet (Nbw), die om die reden al niet gebruikt werd, overbodig te maken.

Kostenverhaal

Veel wordt verwacht van het door gemeenten dwingend op te leggen exploitatieplan dat als een zwaard van Damocles boven het weigerachtige hoofd van de projectontwikkelaar hangt. *Free riders* zouden hiermee effectief bestreden kunnen worden. De zogenoemde *bovenplanse verevening* wordt wel als een juridische doorbraak beschouwd (Koe-man, 2006). Tot nu toe was deze immers juridisch omstreden, maar de Grexwet maakt aan alle onduidelijkheid een eind (art. 6.24 lid 1 sub a Wro). Nu in de toekomst naast gemeentelijke bestemmingsplannen ook provinciale bestemmingsplannen (inpassingsplannen) kunnen worden gemaakt, lijkt het een storende non sequitur te zijn dat niet ook provincies zo'n exploitatieplan aan hun regionale inpassingsplan kunnen koppelen (Kistenkas, 2005; Vreke et al., 2005).

Onduidelijkheid planologische verordening

Sommige rechtsgeleerden betwijfelen of een provinciale ruimtelijke/planologische verordening gebruikt kan worden voor een eigen provinciaal ontheffings- dan wel vrijstellingsbevoegdheid waarmee GS sturend kunnen optreden. Het Interprovinciaal overleg (2005) heeft die twijfels niet en noemt als voorbeeld een verordening van Provinciale Staten (PS) die solitaire windmolens in het open Friese landschap verbiedt. GS zouden dan van dit verbod vrijstelling of ontheffing kunnen verlenen voor plaatsing van nieuwe windturbines op of aansluitend bij bedrijventerreinen.

Van Buuren (2005) oordeelt dat overdracht van bestuursbevoegdheid (delegatie) van PS aan GS niet op basis van de nieuwe Wro zou kunnen. Volgens hem is de planolo-



gische verordening bedoeld om aan gemeenteraden in algemene zin aanwijzingen te geven over bestemmingen of voorschriften die zij in hun bestemmingsplannen moeten opnemen. Voorts krijgt de verordening ook de functie van toetsingsgrond voor bouw-, aanleg- en sloopvergunningen. Daarmee lijkt de provinciale ruimtelijke verordening een belangrijk instrument voor effectivering van het regionale ruimtelijke beleid, maar een eigen vrijstellings- en/of ontheffingsregime, zoals het IPO wil, zou de provincie niet mogen gebruiken. Mijns inziens is een eigen provinciaal ontheffingenstelsel echter wel degelijk mogelijk, omdat delegatie aan GS als bestuurlijke uitvoering van provinciaal beleid van PS kan worden beschouwd. Volgens de heersende leer in de rechtspraak is dan geen sprake van een verboden delegatie (Van der Pot, 2006). De normstelling kan dan in de verordening worden opgenomen en de gebiedsaanwijzing met plankaart in het inpassingsplan of de structuurvisie (Bruil et al., 2004; Kistenkas, 2005).

Balans project versus plan

Gevreesd wordt dat de balans tussen (bestemmings)plan en projectbesluit met de Wro nog verder gaat overhellen

Foto **Barend Hazeleger**
www.bvbeeld.nl
Linge ter hoogte van
het landbouwgebied (De
Gemeint) in toekomstig
park Lingezegeen

naar het projectbesluit (Van Buuren *et al.*, 2006). Tijdens het wetgevingstraject is het projectbesluit toch weer opnieuw geïntroduceerd. Gesproken wordt van een terugval naar het ancien regime en zelfs van een verdere teruggang naar het WRO-regime van vóór 2000 met zijn nog soepeler anticiperende art. 19-vrijstelling (De Gier, 2006). Dit lijkt temeer te gelden nu naast gemeenten en Rijk ook de provincie het projectbesluit kan hanteren.

Provinciale goedkeuring

Het toezicht van GS op gemeentelijke ontwerp-bestemmingsplannen, ex art. 28 WRO (goedkeuringsvereiste) keert niet terug in de nieuwe Wro. Gevreesd wordt dat de provincie aan invloed zal inboeten nu zij dit eenvoudig te hanteren instrument kwijt raakt. Volgens sommigen kunnen de nieuwe instrumenten dit verlies niet compenseren (Van Buuren, 2005). Bij grote bovengemeentelijke projecten als bijvoorbeeld Hart van de Heuvelrug bleek al hoe belangrijk de toetsende rol van de provincie is. Goedkeuring fungeert immers als ultieme stok achter de deur voor planhiërarchie en bovengemeentelijke regie over de regionale groen-rood balans (Kistenkas, 2005; Vreke *et al.*, 2005).

Nieuwe bevoegdheden

Vergelijking van het oude WRO-instrumentarium met het nieuwe van de Wro (tabel 1) laat zien dat vooral de provincie er veel instrumenten bij krijgt. Alvorens daar in detail op in te gaan, kijken we eerst naar de veranderde bevoegdheden van de andere overheden.

Bij de gemeente verandert er weinig. Bovenplanse verevening en exploitatieplan uit de Grexwet zullen de passieve grondexploitatie beter mogelijk maken. Het bestemmingsplan blijft gewoon bestaan. En de art. 19 vrijstelling heet nu projectbesluit, met een vergelijkbare werking. Het Rijk heeft het rijksinpassingsplan als nieuw instru-

ment gekregen. In theorie zou er nu een rijksinpassingsplan EHS kunnen komen, maar in de praktijk ligt dat niet in de verwachting. In een interne departementale nota wordt een rijksinpassingsplan EHS meer als een stok achter de deur gezien. Afgezien van overleg met honderden gemeenten en de ambtelijke inzet die dat zou vergen, past dit *top down* planhiërarchieke middel niet bij “de vigerende sturingsfilosofie van de Nota Ruimte en de EHS die juist sterk gericht is op decentralisatie van verantwoordelijkheden (ILG)”. Hetzelfde kan gezegd worden van het landschapsbeleid. Ook dat decentraliseert en provincialiseert in de Nota Ruimte en een dwingend rijksplan past dan niet snel. Het rijksinpassingsplan wordt net zoals de bijna nooit gebruikte Nimby-bevoegdheid vooral gezien als een stok achter de deur en noodremprocedure bij voortdurende weigerachtigheid van lagere overheden.

Provincialisering natuur- en landschapsbeleid

De provincie gaat van één naar vijf ruimtelijke ordeningsinstrumenten (zie tabel 1). Hoe kan ze daar gebruik van maken ten behoeve van natuur en landschap? Een aantal voorbeelden.

Inpassingsplan

Omdat de primaire verantwoordelijkheid voor de basis-kwaliteit van het Nederlandse landschap bij de provincie ligt (Nota Ruimte), zou de inzet van het inpassingsplan op dit terrein niet misstaan. Dit geldt zowel het specifieke (Nationale Landschappen) als generieke landschapsbeleid. Provincies kunnen in juridisch bindende inpassingsplannen een gedetailleerde begrenzing van de nationale landschappen opnemen en per Nationaal Landschap de kernkwaliteiten uitwerken.

De provincie kan nu ook zelf rechtstreeks een inpassingsplan terrestrische PEHS (Provinciale Ecologische



Hoofdstructuur) maken, zonder af te wachten wat al hun gemeenten in hun vele bestemmingsplannen met de netto-EHS doen. Ten langen leste kunnen nu begrenzing en de EHS-waarden in één klap door de provincie dwingend worden opgelegd. Een provincie als Gelderland, die realisering van de EHS en, als onderdeel daarvan, de ecologische verbindingzones onomstotelijk van provinciaal belang acht, zou daarvan gebruik kunnen maken. Maar ook bij een project als Park Lingezegen, dat hoog op de Gelderse agenda staat, kan het inpassingsplan van grote waarde blijken. Het park vormt de contramal van de verstedelijkingsafspraken van Rijk, provincie en Stadsregio Arnhem-Nijmegen en ligt binnen het grondgebied van vier gemeenten. Op basis van de nieuwe wet kan de provincie straks één inpassingsplan maken dat de realisering van het park planologisch mogelijk maakt en juridisch dwingend oplegt.

Provinciale ruimtelijke verordening (PRV)
Alhoewel er nog veel discussie is over de (on)mogelijkheden

van de PRV kan het instrument in elk geval normstellend en regulerend gebruikt worden door er bijvoorbeeld een 'rood voor groen', 'ruimte voor ruimte' regeling of een systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten in op te nemen. Het ligt zeer voor de hand dat de PVR ook gebruikt zal worden om de regels voor natuurcompensatie en saldering binnen de EHS vast te leggen. Tot nu toe deden de meeste provincies dit in niet bindende beleidsregels op basis van de notitie Uitwerking compensatiebeginsel Structuurschema Groene Ruimte uit 1995. Met een PRV kunnen algemeen verbindende en dus in rechte afdwingbare en keiharde voorschriften worden opgenomen. Gezien het belang van samenhangende salderings- en natuurcompensatieprojecten voor de EHS (Prins et al., 2004) is juist die juridische hardheid van afdwingbaarheid en handhaafbaarheid een welkome verbetering ten opzichte van de huidige praktijk. Het verdient dus aanbeveling om de onlangs gepresenteerde Spelregels EHS (LNV, 2007) in harde PRV's te gaan borgen.

Wildrasterverordening

Een heel concreet voorbeeld van een PRV ten behoeve van natuur is een provinciale wildrasterverordening. Tot op heden lukte het niet om voor grotere natuurgebieden als de Veluwe iets te doen tegen de verhekkings door met name particulieren die hun terrein omrasteren met vooral voor het roodwild ongewenste gevolgen. Via de natuurbeschermingswetgeving lukte dat niet vanwege de beperkte instandhoudingsdoelen die voor de Veluwe in het kader van Natura 2000 zijn opgesteld. Zo zijn ree en edelhert geen kwalificerende soorten waarvoor direct iets is geformuleerd. En ook via de bouwvergunning konden gemeenten verhekkings niet tegengaan, omdat een hekwerk in veel gevallen bouwvergunningvrij is op grond van de Woningwet en het Besluit bouwvergunningvrije en licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken. Beide sporen van Natuurbeschermingswet (Nbw) en Woningwet liepen dus dood. Dankzij de Wro kunnen provincies met een PRV – een rasterverordening in dit geval – bepaalde wildonvriendelijke rasters verbieden behoudens vrijstelling of ontheffing van GS. Het exacte gebied kan worden aangewezen in structuurvisie of inpassingsplan en de ontheffings- of vrijstellingscriteria kunnen in de PRV opgenomen worden. Omdat een rasterontheffing bestuursrechtelijk iets anders is dan een bouw- of Nbw-vergunning en op grond van de Wro wordt afgegeven, is er geen strijdigheid met andere wettelijke sporen. En als de ontheffings- en vrijstellingscriteria in de PRV staan is de delegatie van ontheffingsbevoegdheid door PS aan GS zonder meer toegestaan en staat niets een provinciebrede regeling meer in de weg. Aan Gelderland is zo'n rasterverordening inmiddels al geadviseerd (Kistenkas, 2007) en de provincie wil hier ook echt mee aan de gang zodra de nieuwe Wro van kracht is.

Provinciale aanwijzing

De provincie Gelderland heeft al aangekondigd de corrigerende (reactieve) aanwijzing te zullen gebruiken bij gemeenten die in een ontwerp bestemmingsplan woningbouw toestaan in het landelijk gebied buiten de provinciale zoekzones voor wonen en werken. De pro-actieve aanwijzing denkt de provincie te kunnen gebruiken bijvoorbeeld voor gerichte plaatsing van windmolenparken. De provincie zou een gemeente de aanwijzing kunnen geven om binnen drie jaar een windmolenpark in een bepaalde zoekzone planologisch te regelen.

Aanwijzingen zullen, anders dan algemeen regelgevende instrumenten als inpassingsplan en PRV, toch voorname-lijk een *ad hoc* corrigerende functie vervullen.

Conclusies

Van de oorspronkelijk beoogde vermindering van planvormen en een vereenvoudiging van de ruimtelijke ordening is na afloop van het Wro-wetgevingsproces met zijn vele amendementen en aanvullingen, uiteindelijk weinig terecht gekomen. De provincies krijgen de beschikking over meer planvormen dan onder de oude WRO het geval was. Hun positie in de ruimtelijke ordening is duidelijk versterkt. Voor het landschaps- en natuurbeleid lijkt mij dat winst.

Voor het provinciale inpassingsplan, en ook de provinciale ruimtelijke verordening (PRV) lijken voor natuur en landschap van belang te gaan worden. Zeker met een provinciaal inpassingsplan kan men een schaalvergrotingsslag maken en groene bestemmingen ook ten opzichte van onwillige gemeenten afdwingen. Zulke 'provinciale bestemmingsplannen' kunnen verwacht worden voor (delen van) de terrestrische EHS met daarin de EHS-waarden en begrenzing. Nadere compensatie- en salderingsnormen kunnen in algemene termen in de PRV geregeld worden. De PRV kan men overigens ook goed gebruiken om bijvoorbeeld wildonvriendelijke raster

in grote natuurgebieden te reguleren zonder nog langer in strijd te komen met andere wettelijke sporen als de Natuurbeschermingswet en de Woningwet (zie kader). Jammer is dat alleen de gemeente een exploitatieplan aan haar bestemmingsplan kan koppelen, maar ik verwacht dat ook provincies in de nabije toekomst die bevoegdheid krijgen. Immers, zij kunnen nu ook 'bestemmingsplannen' maken en daar hoort, net als bij de gemeente, een exploitatieplanbevoegdheid bij.

Al met al kunnen we spreken van een provincialisering en regionalisering van de ruimtelijke ordening. Van traditioneel toezichthouder verandert de positie van de provincie in die van deelnemer in de ruimtelijke ordening. Daarmee lijkt de wetgever een antwoord te geven op de aloude kwestie van de schaalvergroting binnen de ruimtelijke ordening.

De provincies kunnen van hun nieuwe bevoegdheden gebruik maken, maar ze moeten dat niet. De Wro spreekt voortdurend in facultatieve en nimmer in imperatieve termen: PS kunnen een inpassingsplan of een PRV vaststellen en GS kunnen een aanwijzing geven. Dit gebrek aan imperativiteit zou men de achilleshiel van de Wro kunnen noemen. Als de bestuurlijke wil ten provinciehuis ontbreekt, dan kunnen gemeenten weer gewoon hun gang gaan. Is het provinciale ambitieniveau met betrekking tot natuur en landschap hoog, dan zijn de juridische instrumenten in de komende Wro ruim voorradig om hier handen en voeten aan te geven.

Dank

De auteur dankt Mariëlle van der Zouwen voor haar kritische en opbouwende commentaar op een eerdere versie van deze tekst.

Summary

Landscape and nature conservation under the new spatial planning law

Fred Kistenkas

Regional governance, Dutch planning law, landscape and nature conservation policy

Newly made Dutch planning law is about to give way to regional governance of nature conservation and landscape policy. Rather regional governments than traditional local governments might be able to facilitate and

integrate nature conservation and landscape objectives into legally binding and enforceable spatial plans as well as byelaws. This regionalization appears to be beneficial to nature and landscape itself, as local governments and small municipal interests might finally well be outweighed and overruled by large overall nature network and landscape interests.

At the same time Dutch nature conservation and landscape law becomes increasingly an integrative part of spatial planning law.

Literatuur

Boeve, M.N., V. van 't Lam, 2006. Omgevingsrecht. Groningen. Europa Law Publishing.

Broekmeyer, M.E.A. & F.H. Kistenkas, 2006. Bouwen en natuur: Europese natuurwaarden op het ruimtelijke ordeningsspoor, WOt-werkdocument 44. Wageningen 2006. MNP.

Bruil, W., G.B.C. Backus, M.A.H.J. van Bavel & C.P.C.M. van der Hamsvoort, 2004. Verhandelbare Ontwikkelingsrechten in Limburg. Den Haag. IAR/LEI.

Buuren, P.J.J. van, Ch.W. Backes, A.A.J. de Gier & A. Nijmeijer, 2006. Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht. Deventer. Kluwer.

Buuren, P.J.J. van, 2005. De (on)mogelijkheden van provinciale planologische verordeningen. Bouwrecht 42: 476-481.

Gier, A.A.J. de, 2006. Het definitieve voorstel voor een nieuwe Wet ruimtelijke ordening. Agrarisch recht 66: 546-555.

Interprovinciaal Overleg, 2005. Verkenning van een provinciale ruimtelijke verordening. Den Haag.

Jong, E. de, 2004. Voorstel Wet Ruimtelijke Ordening biedt kansen voor natuurbescherming. Journaal Flora en fauna, 1: 83-88.

Kistenkas, F.H., 2007. Regulering van rasters en verhekkings Natura 2000, EHS en landschap op de Veluwe. Wageningen. Alterra, ook op www.kennisonline.wur.nl

Kistenkas, F.H., 2005. De rood-groen-balans in de ruimtelijke ordening. Openbaar Bestuur 15: 17-24.

Kistenkas, F.H. & M.E.A. Broekmeyer, 2004. Natuurbescherming en ruimtelijke ordening. Journaal Flora en fauna, 1: 55-58.

Kistenkas, F.H. & M.G.G. Neven, 2004. De planologisering van het omgevingsrecht. Openbaar Bestuur 14: 24-28.

Kistenkas, F.H. & M.G.G. Neven, 2007. Natura 2000 in het buitenland: feiten en fabels. Vakblad Natuur Bos Landschap, 4: 10/1.

Koeman, N.S.J., 2006. Omgaan met omgevingsrecht, Groningen. Europa Law Publishing.

LNV, 2007. Spelregels EHS; beleidskader voor compensatiebeginsel, EHS-saldobenadering en herbegrenzen EHS. Den Haag.

Pot, C.W. van der, 2006. Handboek van het Nederlandse staatsrecht. Deventer. Kluwer.

Prins, A.H., J.J.C. Gijsen & P.F.M. Opdam, 2004. Ruimte voor natuurcompensatie. Landschap 21: 105-112.

Vreke, J., R.I. van Dam & F.H. Kistenkas, 2005. Provinciaal instrumentarium voor groenrealisatie, WOt-rapport 15. Wageningen. MNP.