Geschriften van de Vereniging voor Administratief Recht LXXVIII

Preadvies

Nieuwe juridisch-bestuurlijke ontwikkelingen in de ruimtelijke ordening

door
Mr. W. Brussaard
J. Rothuizen

voor de Algemene Vergadering op 26 november 1976

H. D. Tjeenk Willink Groningen

Geschriften van de Vereniging voor Administratief Recht
LXXVIII

Preadvies

NIEUWE JURIDISCH-BESTUURLIJKE ONTWIKKELINGEN IN DE RUIMTELIJKE ORDENING

door

MR. W. BRUSSAARD
J. ROTHUIZEN

voor de algemene vergadering
op 26 november 1976

H. D. Tjeenk Willink bv Groningen 1976

Copyright © 1976 H. D. Tjeenk Willink bv.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording, or otherwise, without the prior permission of H. D. Tjeenk Willink bv.

ISBN 90 01 18075 2

MR. W. BRUSSAARD

Nieuwe juridisch-bestuurlijke ontwikkelingen in de ruimtelijke ordening, in het bijzonder in de relatie tussen de verschillende bestuursniveaus VII

J. ROTHUIZEN

Nieuwe juridisch-bestuurlijke ontwikkelingen in de ruimtelijke ordening, in het bijzonder voor wat betreft het gemeentelijke instrumentarium 111

MR. W. BRUSSAARD

Nieuwe juridisch-bestuurlijke ontwikkelingen in de ruimtelijke ordening, in het bijzonder in de relatie tussen de verschillende bestuursniveaus

INHOUD

I *Inleiding* (par. 1-3) 1

II *Plaatsbepaling van de hedendaagse ruimtelijke ordening* (par. 4-30) 3

A. Ruimtelijke ordening: enkele ontwikkelingslijnen (par. 4–14) . 3
- Historisch overzicht (par. 5). 3
- De ontwikkeling in het door de ruimtelijke ordening bestreken gebied (par. 6) 5
- Ruimtelijke ordening als het sturen van een proces (par. 7-9) 6
- Ruimtelijke ordening als facet van overheidsbeleid (par. 10-12) 8
- Bestemming, inrichting en beheer (par. 13) 10
- Conclusie (par. 14) 10

B. De wetgeving op de ruimtelijke ordening (par. 15-25). . . 10
- Ruimtelijk ordeningsrecht en ruimtelijk bestuursrecht (par. 15-16) 10
- Karakteristieken van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (par. 17-19) 12
- Het instrumentarium van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (par. 20-24) 13
- Conclusie (par. 25) 20

C. Knelpunten (par. 26-30) 20

III *Nieuwe juridisch-bestuurlijke ontwikkelingen in de ruimtelijke ordening, in het bijzonder in de relatie tussen de verschillende bestuursniveaus* (par. 31-123). 23

A. Algemeen (par. 31-36) 23

B. De centrale rol van de provincie (par. 37-52) 27
- De provincie als integratieniveau (par. 37) 27
- Het streekplan als integratiekader (par. 38-47). . . . 28
- De Provinciale Planologische Commissie als integratieforum (par. 48-52) 37

C. Planologische kernbeslissingen (par. 53-73) 41
- Het "memorandum-Nypels" (par. 53). 41
- Nota openbaarheid ruimtelijk beleid; de procedure voor planologische kernbeslissingen (par. 54-56) 41
- Ervaringen met de eerste planologische kernbeslissingen (par. 57-62) 48
- Amenderende moties (par. 63-64) 53
- Regeren per nota (par. 65-69) 54
- Denkbare regelingen voor de rol van de Staten-Generaal in de procedure van de planologische kernbeslissingen (par. 70-73) 58

D. Structuurschetsen en structuurschema's (par. 74-85) . . . 62
- Structuurschetsen (par. 75-76) 62
- Structuurschema's (par. 77-78) 63
- De hoofdelementen van een structuurschema (par. 79) . . 65
- De uitwerking van een structuurschema (par. 80) . . . 67
- Structuurschema - streekplan - bestemmingsplan (par. 81) . 67
- Structuurschema - middellange-termijnplan - projectplan (par. 82-83) 69
- De gevolgen van een structuurschema (par. 84-85) . . . 71

E. De invloed van het rijk op de gemeente (par. 86-96) . . . 73
- De invloed van het rijk op de lagere bestuursniveaus (par. 86-89) 73
- De rechtstreekse aanwijzingsbevoegdheid (par. 90-93) . . 76
- Tijdelijke voorzieningen in sectorwetten (par. 94-96) . . 78

F. Coördinatie van bestuur en wetgeving (par. 97-108) . . . 80
- Ruimtelijke ordening en andere ruimtelijk relevante beleidsterreinen (par. 97) 80
- Tweesporigheid (par. 98-102) 82
- De verhouding van de Wet R.O. tot andere ruimtelijk relevante wetten (par. 103-105) 86
- Coördinatie van wetgeving (par. 106-108). 88

G. Conclusies en kanttekeningen (par. 109-123) 92

IV *Slotopmerkingen* (par. 124-126) 99

Bijlage: De procedure van het streekplan 101

Noten 103

HOOFDSTUK I

Inleiding

1. Er gebeuren op het ogenblik in het ruimtelijk bestuursrecht zeer boeiende dingen, die - dat heeft het bestuur van de V.A.R. goed ingezien - de moeite van het bestuderen best waard zijn. De preadviseur die zich desgevraagd zet aan de taak om die dingen te gaan beschrijven ziet zich echter al meteen geconfronteerd met enige moeilijkheden.
Daar is in de eerste plaats de omvang van de stof, die dwingt tot afbakening. Het onderwerp "Nieuwe juridisch-bestuurlijke ontwikkelingen in de ruimtelijke ordening" hebben mijn mede-preadviseur Rothuizen en ik zo verdeeld, dat Rothuizen met name kijkt naar de ontwikkelingen op gemeentelijk gebied en van daaruit naar de andere bestuursniveaus, terwijl ik in het bijzonder het rijksniveau en van daaruit de relatie met de andere bestuursniveaus bezie. Dan nog blijft er aan mijn kant (en ook aan de kant van Rothuizen) een zo omvangrijk terrein over, dat hierop gemakkelijk een viertal preadviseurs zou kunnen opereren zonder elkaar hinderlijk voor de voeten te lopen. De materie waarom het gaat is bovendien nogal verspreid en versnipperd en daardoor voor de buitenstaander moeilijk te overzien. De te beschrijven ontwikkelingen zijn voor het grootste deel (nog) buitenwettelijk. Ten slotte is het terrein volop in beweging; wat geschreven wordt is snel verouderd.
Deze factoren bepalen het karakter van dit preadvies. Ik zie het vooral als mijn taak dat veld vol nieuwe ontwikkelingen, versnipperd en in beweging, in kaart te brengen. Dit preadvies gaat daardoor in de breedte, niet in de diepte. Het zal sterk informatief-beschrijvend zijn, met af en toe accenten op de onderdelen die mij van bijzonder belang lijken.
Dit preadvies is geschreven voor het modale VAR-lid, wiens kennis van de ruimtelijke ordening en het ruimtelijk bestuursrecht - naar ik veronderstel - beperkt is. Hij moet dit verhaal kunnen lezen zonder gedwongen te worden andere teksten te raadplegen om te begrijpen waar het over gaat. Dat brengt mee dat degenen die wel enigszins bekend zijn op het terrein van de ruimtelijke ordening regelmatig stukken zullen tegenkomen die zij al kennen en die zij dan maar moeten overslaan. Voor die kleine groep van mensen, die zich intensief met het beschreven terrein bezighouden, zal dit preadvies weinig of niets nieuws te bieden hebben.
En ten slotte: dit preadvies is geschreven door iemand die werkzaam is in de

ambtelijke praktijk op rijksniveau, met wetenschappelijke belangstelling maar zonder wetenschappelijke pretenties.

2. Bij de afbakening van het onderwerp heb ik moeten besluiten de reorganisatie van het binnenlands bestuur, ook al hangt die ten nauwste samen met veel van wat hier besproken zal worden, buiten dit preadvies te houden. De behandeling van ook dat onderwerp (een eigen preadvies waard!) zou een nieuwe dimensie aan het toch al ruime terrein hebben toegevoegd en te veel stof hebben aangevoerd om dit verhaal nog binnen redelijke proporties te houden.

3. Ik ben mij zeer wel bewust dat mijn denkbeelden over het beschreven onderwerp ontstaan zijn uit de voortdurende confrontatie van eigen ideeën met die van anderen, in het bijzonder mijn collega's bij de Rijksplanologische Dienst. Daarnaast ben ik ook sterk opgeladen door de discussies die ik bijwoonde in het kader van de Werkgroep Coördinatie Wetgeving Onroerend Goed, de Werkcommissie Verticale coördinatie ruimtelijk beleid van de Rijksplanologische Commissie en de Commissie Wet Ruimtelijke Ordening van de Raad van advies voor de ruimtelijke ordening. Daardoor kan ik dit preadvies maar in beperkte mate als eigen werk zien; de stemmen en gedachten van vele anderen klinken er in door. Anderzijds mag dit niet leiden tot de conclusie dat hier het standpunt van de genoemde commissies en dienst vertolking vinden. Wat in dit preadvies staat komt geheel voor mijn verantwoording.

HOOFDSTUK II

Plaatsbepaling van de hedendaagse ruimtelijke ordening

A. RUIMTELIJKE ORDENING: ENKELE ONTWIKKELINGSLIJNEN

4. Om de nieuwe juridisch-bestuurlijke ontwikkelingen, welke zich op het ogenblik op het gebied van de ruimtelijke ordening in ons land voordoen, goed te kunnen doorgronden, is het nodig eerst enig inzicht te geven in de lijnen waarlangs de ruimtelijke ordening zich in een betrekkelijk gering aantal jaren heeft ontwikkeld tot wat zij thans is. Ten einde die ontwikkeling ook in de tijd te kunnen plaatsen (en waarderen) eerst een kort historisch overzicht.

Historisch overzicht

5. De ruimtelijke ordening is in ons land ontstaan vanuit de volkshuisvesting. Dat is nog steeds goed zichtbaar in de plaats die de ruimtelijke ordening binnen de departementale taakverdeling inneemt, namelijk als onderdeel van het departement van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening; het is ook af te lezen uit de geschiedenis van de wetgeving op dit terrein. De erbarmelijke woontoestanden die aan het eind van de 19de eeuw in de krottenwijken heersen, leiden in 1901 tot de invoering van de Woningwet, die een regeling van de woningbouw met name uit een oogpunt van volksgezondheid bevat. Deze wet kent ook een bepaling die het mogelijk maakt in gemeenten met meer dan 10.000 inwoners gronden te reserveren voor de aanleg van straten, grachten en pleinen. Daarmee heeft het eerste ruimtelijke plan zijn intrede in de wet gedaan. Het zal echter nog jaren duren voor erkend wordt dat ook de andere stedelijke ruimten voor bestemming in aanmerking komen, en pas in 1921 wordt de beperking tot straten, grachten en pleinen losgelaten voor een meer algemene bestemmingsmogelijkheid: het gemeentelijk uitbreidingsplan, dat de bestemming van alle gronden kan regelen en als rechtsgevolg heeft dat bij strijd met dit plan bouwvergunning geweigerd moet worden. Het blijft echter gaan om een regeling van de stads- en dorpsuitbreidingen, en dat verhindert dat het uitbreidingsplan ook voor de landelijke delen van de gemeente een regeling kan geven. Eerst in 1937 zal de jurisprudentie erkennen dat het uitbreidingsplan zich ook kan uitstrekken tot de landelijke bestemmingen.[1]
Het besef dat de ruimtelijke plannen niet beperkt moeten blijven tot de schaal van gemeenten is dan allang gegroeid.[2] Al in 1924 pleiten pioniers voor

regionale plannen en zelfs voor een rijksplan. De invalshoek is hierbij met name de zorg voor het natuurbehoud en het probleem van het verkeer.[3] Dit leidt ertoe dat in 1931 de mogelijkheid van een (intergemeentelijk) streekplan in de wet wordt opgenomen. In de vakwereld is het begrip "Nationaal Plan" dan al ingeburgerd, want, aldus Bakker Schut in 1938, "wanneer men de lijn: stratenplan - uitbreidingsplan - intercommunaal plan - streekplan - provinciaal plan doortrekt komt men logisch tot de gedachte van het nationaal plan".[4]

Ook in 1938 krijgt de Staatscommissie-Frederiks opdracht te onderzoeken welke wijzigingen in de Woningwet nodig zijn. Haar voorstel voor een nieuwe Woningwet verschijnt in april 1940[5] en krijgt door de kort daarop volgende oorlogshandelingen geen verder gevolg. Wel wordt in het voetspoor van de voorstellen van de commissie in 1941 de Rijksdienst voor het Nationale Plan opgericht (in deze zelfde tijd richten ook de provincies hun Provinciale Planologische Diensten op), en komen in 1941/42 regelingen voor het Nationale Plan en streekplannen tot stand.[6] Deze regeling wordt na de bevrijding gehandhaafd[7] en in 1950, na te zijn gezuiverd van "on-nederlandse smetten", overgenomen in een wet houdende voorlopige regeling inzake het Nationale Plan en de streekplannen.[8] Deze wet zal, herhaaldelijk verlengd, tot 1965 blijven gelden.

Ondertussen is aan een nieuwe commissie, de Staatscommissie-Van den Bergh, opnieuw gevraagd te onderzoeken welke wijzigingen in de wetgeving nodig zijn. In haar in 1950 verschijnend rapport beantwoordt de commissie de vraag of de volkshuisvesting en de ruimtelijke ordening in gescheiden wettelijke regelingen ondergebracht moeten worden (een vraag die de Commissie-Frederiks nog ontkennend had beantwoord) bevestigend. Zij komt "ten einde principieel te doen uitkomen, dat de ruimtekundige ordening een eigen doel heeft, namelijk alle bij de bestemming en het gebruik van de grond betrokken belangen gelijkwaardige behartiging te doen bekomen" met voorstellen voor twee nieuwe wetten: een Ruimtewet, die de ruimtelijke ordening zal moeten regelen, en een nieuwe Woningwet voor de volkshuisvesting.[9] De regering volgt de voorstellen van de commissie maar ten dele en dient in 1956 twee wetsontwerpen in, een Wet op de Ruimtelijke Ordening en een (nieuwe) Woningwet. Na een jarenlange en moeizame parlementaire behandeling bereiken deze voorstellen, op tal van punten gewijzigd, in 1962 het Staatsblad. Zij treden, tegelijk met de uitvoeringsregelingen, op 1 augustus 1965 in werking. Op dezelfde datum wordt de naam van de Rijksdienst voor het Nationale Plan gewijzigd in Rijksplanologische Dienst; kort tevoren had het woord ruimtelijke ordening ook zijn intrede gedaan in de naam van het departement.

Tegelijk met de parlementaire behandeling van de Wet op de Ruimtelijke Ordening bespreekt de Tweede Kamer de (eerste) Nota inzake de ruimtelijke ordening in Nederland, waarin de regering op verzoek van de Kamer haar ruimtelijk beleid in de komende jaren uiteenzet.[10] In 1966 volgt de Tweede nota over de ruimtelijke ordening.[11] Op het ogenblik is een Derde Nota aan het verschijnen. Dat gebeurt in onderdelen. Het eerste deel, de Oriënteringsnota, als beleidsvoornemen verschenen eind 1973, bevat achtergronden, uit-

gangspunten en beleidsvoornemens van de regering;[12] dit deel heeft inmiddels de parlementaire behandeling doorlopen. In februari 1976 verscheen als tweede deel de Verstedelijkingsnota, waarin de beleidsvoornemens ten aanzien van spreiding, verstedelijking en mobiliteit worden behandeld.[13] Het derde deel, dat thans in voorbereiding is, zal het beleid ten aanzien van de landelijke gebieden bevatten.

De ontwikkeling in het door de ruimtelijke ordening bestreken gebied

6. Is de ruimtelijke ordening dus van start gegaan als de regeling van de bestemming en het gebruik van gronden voor doeleinden van volkshuisvesting, van daaruit heeft zij zich - zoals hiervoor bleek - in meer algemene richting ontwikkeld, zodat het rapport van de Commissie-Frederiks in 1940 onder het begrip "Stedebouw in den zin van ruimtelijke ordening" kan verstaan: de regeling van de bestemming en het gebruik van gronden.[14] Ook de Commissie-Van den Bergh (1950) hanteert deze omschrijving, maar voegt daar iets belangrijks aan toe, namelijk dat die regeling tot stand komt "na coördinatie van alle daarbij betrokken belangen".[15] In beide omschrijvingen ligt het accent op de grond; de mens die op deze grond leeft, speelt in de definitie nog niet mee.
Als in 1960 de (eerste) Nota inzake de ruimtelijke ordening verschijnt, wordt daarin reeds op de eerste bladzijde de aandacht gericht op de "wisselwerking tussen grond en hen, die daarop wonen"; een wisselwerking die ontstaat zodra de bevolking zich blijvend op een bepaald grondgebied vestigt. Geleid of ongeleid begint de ruimtelijke ontwikkeling. "Is de ruimtelijke ontwikkeling dus een proces dat zich als het ware vanzelf voltrekt, van ruimtelijke ordening kan men spreken wanneer van overheidswege bewust getracht wordt aan dit proces leiding te geven. Men beweegt zich daarbij tussen twee polen: de mens en de bodem. Deze laatste is het object. De mens is niet alleen de drijvende kracht bij de ontwikkeling van zijn gebied maar ook het doel bij de ruimtelijke ordening. Bij deze bemoeiing van de overheid is het er steeds om te doen het gegeven milieu beter dienstbaar te maken aan de menselijke welvaart en, daar bovenuit, aan het menselijk geluk".[16] Het is voor de hedendaagse lezer, die er aan gewend is geraakt het begrip milieu dagelijks te (horen) gebruiken (terecht of ten onrechte), interessant zich te realiseren dat hier het milieu reeds een hoofdrol speelt in een omschrijving van ruimtelijke ordening, en daarbij aangeduid wordt als dienstbaar aan de menselijke welvaart.
De Tweede nota over de ruimtelijke ordening in Nederland (1966) bouwt hierop voort. Het is in de ruimtelijke ordening te doen om "een samenspel tussen overheid en maatschappij en, aan de kant van de overheid, om een onderling op elkaar afstemmen van ruimtelijk, economisch en sociaal-cultureel beleid. De ruimtelijke ordening houdt zich dan in het bijzonder bezig met het fysieke milieu. Zij wil de levensontplooiing van de bevolking, voor zover die van het leefmilieu afhankelijk is, zo goed mogelijk dienen".[17] Ook hier staan de mens en zijn geluk dus in het middelpunt; het accent ligt meer dan in de Eerste nota nu op het welzijn.
In 1971 karakteriseert de Commissie-Van Veen de ontwikkeling als volgt:

"Werd oorspronkelijk onder ruimtelijke ordening verstaan: het scheppen van orde in de bestemming en het gebruik van grond, thans wordt onderkend, dat de ruimtelijke ordening ook belangrijke andere dan planologische aspecten bezit: ruimtelijke ordening is het zoeken naar en het tot stand brengen van de best denkbare wederkerige aanpassing van ruimte en samenleving, zulks ter wille van die samenleving".[18] Of, in wat andere bewoordingen: de ruimtelijke ordening heeft zich in ons land ontwikkeld van een beleid met betrekking tot de bestemming van gronden tot een beleid, dat zich richt op de ruimtelijke structuur en de kwaliteit van de omgeving van de mens.[19]
In de Oriënteringsnota komt ook de in de vorige alinea geciteerde omschrijving van ruimtelijke ordening voor, maar er wordt een kanttekening bij geplaatst. De nota constateert namelijk dat het ontwikkelingsoptimisme van de jaren zestig, dat ook de grondtoon van de Tweede nota bepaalde, in diverse opzichten getaand is en dat in toenemende mate het besef doordringt dat niet iedere mogelijkheid onbeperkt aanwezig is; dat er grenzen zijn en gesteld behoren te worden. In dit licht vraagt de nota zich dan af "of het accent van het beleid in de komende jaren niet wat verder moet worden geschoven in de richting van een aanpassing van de samenleving van vandaag aan de mogelijkheden van ruimte en milieu, dit in elk geval uit zelfbehoud van de maatschappij van nu en morgen".[20]
Wij zijn daarmee op het punt gekomen dat de ruimtelijke ordening zich waarschijnlijk nog het best laat omschrijven als het streven naar het best denkbare evenwicht van ruimte en samenleving.

Ruimtelijke ordening als het sturen van een proces

7. Met het voorgaande hangt nog een andere ontwikkelingslijn nauw samen. Doordat men vóór de oorlog de ruimtelijke ordening zag als het vastleggen van de bestemming van gronden speelde op elk van de drie bestuursniveaus "het plan" een grote rol. Daarin - en met name in de kaart - werd die bestemming formeel geregeld. Ook al was men zich bewust dat veranderingen van tijd tot tijd nodig zouden zijn, men dacht in termen van het ontwerpen en realiseren van een eindbeeld. "Het accent op het bestemmingskarakter van het voor ogen staande plan bracht mee, dat men eer aan het bereiken en bewaren van een wél belijnde orde zocht dan naar een in beweging zijnde harmonie".[21]
In de loop van de jaren vijftig begint men zich, onder invloed van de maatschappelijke ontwikkelingen, bewust te worden van het belang van de dimensie tijd en daarmee van het dynamisch element in de ruimtelijke ordening. Het "maatschappelijk proces" waaraan de overheid richting poogt te geven, doet in omschrijvingen van ruimtelijke ordening zijn intrede. "Elk plan is een schakel in een keten, of liever een fase in een proces. En de opeenvolgende generaties moeten goed beseffen, dat het proces een nooit eindigend proces is en het doel een bewegend doel", zegt het jaarverslag 1965 van de Rijksplanologische Dienst.[22] Witsen voegt daar in 1970 aan toe, dat structuren, waarden en normen veranderen, en dat hierbij essentieel is, dat ook het feit van de verandering zelf als een structureel gegeven wordt herkend en aanvaard; ook de verandering zelf dient onderwerp van planning te worden.[23]

Nu is het opvallend dat, ondanks dat besef van het dynamische in de ruimtelijke ordening, in de dagelijkse praktijk van de ruimtelijke ordening en ook in de wettelijke regeling daarvan de nadruk sterk is blijven liggen op het eindbeeld. Nog steeds plegen planologen en bestuurders, als zij hun ruimtelijke ideeën willen ontvouwen, een kaart te ontrollen of een maquette te onthullen; het publiek verwacht ook niet anders van hen. Pogingen ook dat proceskarakter daadwerkelijk een rol te laten spelen in de ruimtelijke planning beginnen pas in de laatste jaren vruchten af te werpen. Dat is een moeizame operatie, want procesplanning is nu eenmaal veel gecompliceerder dan eindbeeldplanning. In het preadvies van Rothuizen zal op deze ontwikkeling uitvoeriger worden ingegaan.

8. In het voorgaande is steeds sprake geweest van ruimtelijke ordening en beleid, en ook van ruimtelijke planning. De literatuur onderscheidt deze twee begrippen.[24] Is de ruimtelijke ordening de praktijk van het beleid - de wijze waarop de overheid de ruimtelijke ontwikkeling beïnvloedt en geleidt door een gemotiveerde keus uit de verschillende ontwikkelingsmogelijkheden -, onder ruimtelijke planning wordt verstaan de voorbereiding van dat beleid door het doormeten van de consequenties van die verschillende ontwikkelingsmogelijkheden. Witsen heeft er reeds op gewezen dat in de praktijk ruimtelijk beleid en ruimtelijke planning niet zo strikt te scheiden zijn: "zij ontmoeten elkaar in het plan, dat als het goed is een daad van planning en van beleid is".[25]

9. Wat bij alle hiervoor gegeven omschrijvingen gemeenschappelijk is, is dat ruimtelijke ordening overheidsbeleid is: de overheid geeft bewust richting aan de ruimtelijke ontwikkeling. Hoever de verantwoordelijkheid van de overheid daarbij gaat heeft ook in de loop der jaren een ontwikkeling ondergaan.
Spreekt de Eerste nota (1960) zonder meer over het pogen "leiding te geven" aan de ruimtelijke ontwikkeling, in 1971 duidt Quené de verstedelijking aan als "de geleiding van een proces". Hij constateert dat er sterke autonome krachten zijn waaraan de planologie nooit werkelijk richting en vorm zou kunnen geven: "haar bijdrage is die van de *geleiding* van een maatschappelijk proces. Dit woord geleiding is heel bewust gekozen: het is zwakker dan *leiding*, maar sterker dan *begeleiding*".[26]
De Oriënteringsnota wijdt in de beschrijving van de ontwikkeling in het ruimtelijk beleid ook een paragraaf aan de differentiatie in de beleidsverantwoordelijkheid, die verder nuanceert. Daarin wordt namelijk gesteld dat de taak van de overheid op het gebied van de ruimtelijke ordening bestaat uit het aangeven van de meest gewenste ontwikkeling en het bevorderen van die ontwikkeling. Dit kan verschillende vormen aannemen. Het tegengaan van niet gewenste ontwikkelingen is daarbij van essentiële betekenis, maar in de meeste gevallen niet voldoende. Er kan mee worden volstaan, indien de maatschappelijke impulsen sterk genoeg zijn om vervolgens in de gewenste richting te gaan. Indien voldoende krachten aanwezig zijn om de gewenste ontwikkeling te realiseren, kan de overheid volstaan met het stellen van randvoorwaarden. Maar in toenemende mate blijken ook andere vormen

nodig. Soms zal het beleid erop gericht moeten zijn de relevante maatschappelijke krachten nieuwe impulsen te geven, opdat de samenleving zich binnen de gestelde randvoorwaarden in vrijheid verder kan ontwikkelen. In dat geval kan de overheid trachten verbetering in de situatie te brengen door de condities te verbeteren (voorbeelden hiervan zijn de verschillende vormen van subsidieverlening, enz.). In een toenemend aantal gevallen gaat de overheid ook zelf tot uitvoering over, namelijk wanneer de ontwikkeling slechts in de gewenste richting gaat, wanneer de overheid deze ontwikkeling inzet of steunt door bepaalde werken uit te voeren of bepaalde maatregelen te nemen of dwingend voor te schrijven. Meestal zal ook deze uitvoering gericht zijn op het scheppen van gunstige condities voor de verdere ontwikkeling.[27]

Ruimtelijke ordening als facet van overheidsbeleid

10. Nog een andere ontwikkelingslijn is voor de hedendaagse ruimtelijke ordening van groot belang. Die lijn vindt zijn startpunt in het rapport van de Commissie-De Wolff.[28] Daarin onderscheidt deze commissie onder meer sector-, facet- en integrale planning. Onder sectorplanning verstaat zij de concrete programmering van een tak van overheidsactiviteit (samenvallend met een departement of een dienst van een departement), gericht op een zo soepel mogelijk verlopen van die activiteit. Kenmerkend voor deze planning is het "technische" karakter. In het algemeen komt deze sectorplanning vooral daar duidelijk naar voren waar de overheid direct een bepaalde activiteit verzorgt.
Bij de facetplanning staat de aandacht voor één bepaald aspect van verschillende activiteiten voorop. De commissie onderkent vijf facetten van overheidsbeleid: internationale verhoudingen; welvaartsbevordering en welvaartsverdeling; ruimtelijke inrichting; wetenschap en technologie; maatschappelijk en cultureel welzijn. Ten aanzien van de ruimtelijke planning stelt de commissie dat deze is gericht op de bevordering van een optimale ruimtelijke ontwikkeling, rekening houdend met de eisen die worden gesteld vanuit de andere grote terreinen van overheidsbeleid. De ruimtelijke planning betrekt vanuit zijn gezichtspunt de verschillende overheidssectoren in zijn werkzaamheden; een markante trek van de ruimtelijke planning is volgens de commissie immers juist het streven naar een zodanige coördinatie van de activiteiten in diverse sectoren, dat daardoor een optimale ruimtelijke ontwikkeling wordt bevorderd. De moeilijkheid bij de facetplanning is nu dat alle sectoren bestreken moeten worden. De facetplanning probeert tot een integratie van alle overheidsactiviteiten te komen vanuit één gezichtspunt.
De integrale planning - aldus de commissie - stelt zich ten doel om tot een synthese te komen van de verschillende vormen van sector- en facetplanning op basis van een samenvattende visie van de mogelijke ontwikkelingen van de maatschappij op langere termijn. Hierbij moeten alle sectoren en facetten (gezichtspunten) tot hun recht komen.
Het boven weergegeven onderscheid is bij de vormgeving van het overheidsbeleid in toenemende mate een rol gaan spelen. Daarbij pleegt men van de door de commissie genoemde vijf facetten van overheidsbeleid er met name

drie te onderkennen: de ruimtelijke, de economische en de sociaal-culturele planning. Dit facetkarakter is voor de ruimtelijke ordening van grote betekenis; het maakt een duidelijker inzicht mogelijk in de plaats, die het ruimtelijk beleid in het totaal van het overheidsbeleid inneemt. De Nota openbaarheid ruimtelijk beleid formuleert dat aldus: Ruimtelijke ordening is niet een eigen beleidssector, maar richt zich op een bijzonder facet van de vele beleidssectoren, die gezamenlijk de overheidstaak vormen. Dit facet bestaat uit de ruimtelijke aspecten en de ruimtelijke effecten van de verschillende beleidsbeslissingen. De wetgeving op de ruimtelijke ordening heeft ten doel de ruimtelijke samenhang van de verschillende beleidsbeslissingen te verzekeren. Daarbij is het streven er op gericht te verzekeren, dat iedere ruimtelijk relevante beleidsbeslissing wordt getoetst aan en gericht op de doelstellingen van het ruimtelijk beleid.[29]

11. Dit facetkarakter van de ruimtelijke ordening maakt ook duidelijker waarom de ruimtelijke ordening niet een eigen, zelfstandig belang is, dat zich laat afwegen tegen de belangen van bijvoorbeeld de landbouw, de recreatie, de woningbouw, het natuurbehoud, de industrialisatie, enz. Integendeel, de ruimtelijke ordening is als het ware zelf die belangenafweging, uiteraard beperkt tot de ruimtelijke aspecten en ruimtelijke effecten van de landbouw enz. Het is de ruimtelijke ordening er om te doen de samenhang van alle ruimtelijke aspecten en effecten van beslissingen die in de verschillende beleidssectoren worden genomen, aan het licht te brengen; haar "belang" is dat de afweging zo goed mogelijk verloopt, dat de genomen beslissing het best denkbare resultaat oplevert voor ruimte en samenleving. Voor zover de ruimtelijke ordening zich daarbij bedient van eigen regels zijn deze regels op zich weer het resultaat van een belangenafweging. Om deze optimale belangenafweging te bereiken beschikt de ruimtelijke ordening over een aantal organen en procedures. In deze *coördinerende functie* ligt de essentie van de ruimtelijke ordening.

12. Ruimtelijke ordening als facet van overheidsbeleid staat uiteraard niet los van andere maatschappelijke ontwikkelingen. De ruimtelijke ordening heeft dan ook overlappingen met de andere facetten van overheidsbeleid, nl. de ruimtelijk relevante aspecten van het economisch en sociaal-cultureel beleid. Er is op het ogenblik in de ruimtelijke ordening echter de tendens te bespeuren om die overlappingen ruim uit te meten en de grenzen zelfs op bepaalde punten te overschrijden. Deze tendens manifesteert zich vooral in de streekplannen en de structuurplannen. Er kunnen daarvoor twee oorzaken aangegeven worden. In de eerste plaats kan de breedheid van het onderzoek, dat het Besluit R.O. voorschrijft ten behoeve van de voorbereiding van streek- en structuurplannen, die grensoverschrijding gemakkelijk in de hand werken. Ten tweede is de situatie op het ogenblik zo, dat de ruimtelijke planning in vergelijking met de economische en de sociaal-culturele planning vrij ver voorop loopt. Ook deze omstandigheid kan er gemakkelijk toe leiden dat, bij gebrek aan eigen beleidsinstrumenten in de andere facetten, de instrumenten van de ruimtelijke ordening benut worden om ook economische en sociaal-culturele planning te herbergen.

Bestemming, inrichting en beheer

13. Ten slotte is van belang dat op het ogenblik ten aanzien van de regeling van het onroerend goed een onderscheid gemaakt pleegt te worden naar de bestemming, de inrichting en het beheer. Dit onderscheid is in zwang gekomen sinds De Haan in 1973 in zijn voortreffelijk preadvies voor de Nederlandse Juristen-Vereniging[30] (onder meer) deze drie begrippen systematisch heeft uiteengelegd. Hij verstaat onder

- bestemming: zowel de vaststelling van het doel van het gebruik van onroerend goed als het eenmaal vastgestelde doel zelf;
- inrichting: zowel de verandering van de feitelijke gesteldheid van het onroerend goed, met name door uitvoering van werken en/of herindeling van het grondgebruik ten einde dit aan bepaalde doeleinden te doen beantwoorden, als die feitelijke gesteldheid zelf;
- beheer: de zorg voor het onroerend goed of voor bepaalde aspecten daarvan, eveneens ten einde dit aan bepaalde doeleinden te doen beantwoorden.

Van deze systematiek is in de praktijk en met name in de bestaande wetgeving nog weinig te vinden. In hoofdstuk III F. van dit preadvies zal dit nader aan de orde komen.

Conclusie

14. Aan de hand van het voorgaande kan de ruimtelijke ordening op dit moment als volgt gekarakteriseerd worden:

- ruimtelijke ordening is het beleid dat de overheid voert om te pogen richting te geven aan de ruimtelijke aspecten van het maatschappelijk proces;
- ruimtelijke ordening is een facet van overheidsbeleid: zij richt zich op (de samenhang van) de ruimtelijke aspecten en ruimtelijke effecten van de beleidsbeslissingen die in de verschillende beleidssectoren worden genomen;
- de mate waarin de overheid verantwoordelijk is voor het bevorderen van de meest gewenste ontwikkeling hangt af van de mate waarin de maatschappelijke krachten zelf in staat zijn de gewenste ontwikkeling te realiseren;
- het terrein dat door de ruimtelijke ordening bestreken wordt heeft zich in de loop der jaren verbreed van de regeling van de bestemming en het gebruik van gronden tot het streven naar het best denkbare evenwicht van ruimte en samenleving.

B. DE WETGEVING OP DE RUIMTELIJKE ORDENING

Ruimtelijk ordeningsrecht en ruimtelijk bestuursrecht

15. Het geheel van rechtsregels dat geldt op het terrein van de ruimtelijke ordening kan men aanduiden als het recht van de ruimtelijke ordening. Voor

degenen die zich in de plaats van dit rechtsgebied hebben verdiept, oefent het punt van waaruit zij het veld overzien en het tijdstip waarop meestal sterke invloed uit op hun bevindingen. S.O. van Poelje ziet (en hier speelt het volkshuisvestingsverleden van de ruimtelijke ordening weer een rol) in 1961 het stedebouwrecht als een onderdeel van het bouwrecht. Hij gaat daarbij uit van een functionele indeling van het recht in bijvoorbeeld agrarisch recht, economisch recht, sociaal recht, enz., zulks tegenover een organische indeling, die leidt tot onderscheidingen als provincierecht, gemeenterecht en waterschapsrecht.[31] Ook De Haan kiest zijn startpunt in het bouwrecht, waarvan het ruimtelijke bouwrecht naar zijn oordeel een onderdeel is. Hij volgt Van Poelje in dienst functionele indeling, maar voegt daaraan toe dat men daarbij toch weer nader moet onderscheiden tussen een sectorale en een facetbenadering. Hij wijst erop dat het bijzondere deel van het bestuursrecht "vooral bestaat uit sectorale, dus op één bepaald belang of deelbelang gerichte wetten, zij het echter dat zich wel degelijk een ontwikkeling begint af te tekenen in de richting van algemene facetwetten die als het ware tussen het algemene en het bijzondere deel van het administratief recht ingeschoven worden". Hij ziet dat op het gebied van de ruimtelijke wetgeving in de vorm van de Wet op de Ruimtelijke Ordening.[32]
Van belang is dat ook buiten de Wet op de Ruimtelijke Ordening een veelheid van ruimtelijk relevante wetgeving bestaat. Die wetgeving betreft doorgaans regelingen vanuit het oogpunt van een bepaalde sector en bevat, vanuit dat oogpunt, tevens ruimtelijke relevante bepalingen, die raken aan of handelen over de bestemming en vooral de inrichting en het beheer van de Nederlandse ruimte. Die bepalingen beogen dus niet een regeling vanuit het oogpunt van ruimtelijke ordening te geven. De Wet op de Ruimtelijke Ordening doet dat wel; die beoogt een regeling van het facet ruimtelijke ordening. Dit complex van "ruimtelijk ordeningsrecht in ruime zin" laat zich het beste aanduiden met de term: ruimtelijk bestuursrecht.[33] Het is als het ware een ruimtelijke dwarsdoorsnede van het bestuursrecht. Hoe binnen dit complex de verhouding tussen de Wet op de Ruimtelijke Ordening enerzijds en andere ruimtelijk relevante wetgeving anderzijds ligt zal in hoofdstuk III F nader aan de orde komen.

16. Alvorens de huidige wetgeving op de ruimtelijke ordening in beschouwing te nemen eerst, ter vergelijking, enige korte opmerkingen over de daaraan voorafgaande wettelijke regeling. Vóór 1965 was de ruimtelijke ordening verdeeld over twee wetten: de Woningwet en de Wet voorlopige regeling inzake het Nationale Plan en de streekplannen. De eerste bevatte bepalingen over de gemeentelijke stedebouwkundige voorschriften (uitbreidingsplannen, bouwverboden, rooilijnvoorschriften en komvoorschriften), waarbij het accent lag op de regeling van de bebouwing. De tweede regelde de planologische maatregelen op provinciaal en rijksniveau (streekplannen, Nationaal Plan); zij bevatte daarnaast een regeling die het de Minister van Volkshuisvesting en Bouwnijverheid mogelijk maakte bezwaar te maken tegen de uitvoering van bepaalde werken, met als complement daarop de meldingsplicht. Deze wetgeving week in zoverre principieel af van de huidige dat zij een sterke

hiërarchie kende: planologische maatregelen van de lagere overheid vervielen van rechtswege voor zover zij in strijd waren met maatregelen van de hogere overheid.[34]

Karakteristieken van de Wet op de Ruimtelijke Ordening

17. Wie de huidige wettelijke regeling van de ruimtelijke ordening beschouwt, dient in de eerste plaats niet uit het oog te verliezen, dat de Wet op de Ruimtelijke Ordening (in het vervolg aan te duiden als Wet R.O) vooral een procedurewet is: de wet geeft een aantal instrumenten die de overheid voor de vorming en uitvoering van haar ruimtelijk beleid ten dienste staan, de daartoe te volgen procedures en de organen die daarbij een rol spelen.
Ten tweede dient men zich te realiseren dat de conceptie waarop de huidige Wet R.O. berust in feite ontstaan is in de jaren vijftig. De snelle ontwikkelingen in het denken over de ruimtelijke ordening, die zich vooral sinds het eind van de jaren zestig hebben gemanifesteerd, hebben daardoor geen invloed gehad op de inhoud van de wet. Zo heeft de ontwikkeling van de ruimtelijke ordening van "regeling van de bestemming en het gebruik van de grond" tot "het streven naar de best denkbare wederkerige aanpassing van ruimte en samenleving, zulks ter wille van die samenleving" in de huidige wet niet zijn neerslag kunnen vinden. Waarmee niet gezegd wil zijn, dat datgene wat de Wet R.O. biedt daarom ongeschikt zou zijn als instrument voor de huidige ruimtelijke ordening. Juist door zijn karakter van procedurewet zijn over het algemeen de in de wet gegeven instrumenten soepel genoeg om in staat te zijn de ontwikkelingen in de ruimtelijke ordening te volgen (dat geldt met name voor het streekplan en het structuurplan), en de gegeven coördinatie-organen zijn juist uitermate geschikt om ook in de ruimtelijke ordening van vandaag hun rol effectief te spelen. Als er op het ogenblik in die ruimtelijke ordening nieuwe instrumenten aan het ontstaan zijn, is dat niet vanuit de behoefte de bestaande instrumenten te *vervangen*, maar als *toevoeging* daarop. Alleen ten aanzien van het bestemmingsplan ligt de zaak gecompliceerder: men kan er aan twijfelen of dat plan inderdaad voldoende geschikt is om ook in de huidige ruimtelijke ordening optimaal te functioneren en te voldoen aan alle eisen die er aan gesteld worden. Nu is het juist dit plan dat in de wet de meest gedetailleerde regeling meegekregen heeft en waarop zich vrijwel alle jurisprudentie en vakliteratuur richt. In de praktijk wordt de Wet R.O. - begrijpelijk maar ten onrechte - te veel vereenzelvigd met het bestemmingsplan.

18. Karakteristiek voor de Wet R.O. is dat zij, in overeenstemming met het in ons land geldende beginsel van het gedecentraliseerd bestuur, op een gedecentraliseerde opzet stoelt. De verhoudingen die tussen de verschillende bestuursniveaus heersen, zijn ook in de ruimtelijke ordening terug te vinden: ieder bestuursniveau heeft in beginsel de vrijheid eigen beleid te voeren en eigen regelingen te treffen, mits het daarvoor niet in strijd komt met beleid of regeling van hoger gezag. Anders dan in het sterk hiërarchische systeem van de vorige wetgeving behoeven op het ogenblik de plannen van de lagere

overheid formeel gezien zelfs niet in overeenstemming te zijn met de plannen of het beleid van de hogere overheid. De Wet R.O. verschaft de hogere overheid echter instrumenten om in te grijpen als de lagere overheid daardoor het beleid van hoger gezag op onaanvaardbare wijze mocht doorkruisen. Hoe dit mechanisme, dat bedoeld is om discrepanties tussen het ruimtelijk beleid van de verschillende overheidsniveaus te kunnen opheffen, functioneert zal hierna uitvoeriger worden beschreven.

19. Ten slotte zij er nogmaals op gewezen dat de wetgeving op de ruimtelijke ordening facetwetgeving is. In de in de Wet R.O. gegeven plannen gaat het om de samenhang van alle ruimtelijke aspecten en effecten van de verschillende belangen die in die plannen aan de orde komen. Aangezien die belangen doorgaans botsen moet in het plan na afweging een keus worden gedaan. Daardoor zijn die plannen niet alleen de belichaming van een ruimtelijk-integrale visie, maar doorgaans ook van een zorgvuldig evenwicht. Bij de bespreking van het instrumentarium van de Wet R.O. hierna zal dit punt nog wat nader worden bezien.

Het instrumentarium van de Wet R.O.

20. Het instrumentarium dat de Wet R.O. te bieden heeft[35] wordt in sterke mate bepaald door de hierboven gesignaleerde gedecentraliseerde opzet van die wet. Op rijksniveau is de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening verantwoordelijk voor de voorbereiding van het "regeringsbeleid inzake de ruimtelijke ordening". De belangrijkste stukken waarin dit beleid tot uitdrukking komt, zijn ongetwijfeld de Nota's ruimtelijke ordening. Maar daarnaast zijn er ook andere bronnen, waaruit het nationaal ruimtelijk beleid naar voren komt, zoals bv. het rapport van de Rijksplanologische Commissie over de ontwikkeling van Zuidwest-Nederland (1971), de jaarlijkse memories van toelichting bij de rijksbegrotingen, met name van het departement van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, en de nota's over speciale onderwerpen, zoals de Nota Noorden des Lands (1972) en de Nota over de openbaarheid bij de voorbereiding van het ruimtelijk beleid (1972).
Bij de indiening van de Wet R.O. in de Tweede Kamer meende de regering dat, nu de gedachte van een Nationaal Plan als te star en te onpraktisch verlaten was, met deze bepaling over het regeringsbeleid inzake de ruimtelijke ordening kon worden volstaan. "Waar het in wezen op aankomt, is een samenhangend en met vaste lijn gevoerd nationaal planologisch beleid". Maar de Kamer had kennelijk behoefte aan meer greep op dit beleid, en zij introduceerde bij amendement twee nieuwe elementen in het wetsontwerp. In de eerste plaats werd het voorschrift opgenomen dat de minister belast met de zorg voor de ruimtelijke ordening jaarlijks bij zijn begroting aan de Tweede Kamer een verslag doet toekomen van het door de regering gevoerde ruimtelijke beleid. Ten tweede introduceerde zij voor het nationaal niveau toch nog een plan, namelijk het nationaal facetplan, ter regeling van "bepaalde facetten van het nationale ruimtelijke beleid". Van deze plannen, vast te stellen door de Kroon, gehoord de Rijksplanologische Commissie,

moet mededeling worden gedaan aan de Staten-Generaal; aan de inhoud van deze plannen mag geen uitvoering worden gegeven binnen een termijn van zes maanden na deze mededeling, tenzij de beide Kamers deze mededeling op een vroeger tijdstip voor kennisgeving hebben aangenomen. Van deze mogelijkheid heeft de regering echter tot nu toe geen gebruik gemaakt. (Het woord "facet" is hier verwarrend, nu inmiddels het onderscheid tussen facetten en sectoren van de Commissie-De Wolff in zwang is gekomen; met facetten van het nationale ruimtelijke beleid worden hier namelijk juist sectoren bedoeld). Op provinciaal niveau is het belangrijkste instrument van ruimtelijk beleid het streekplan, dat voor de gehele provincie of een deel ervan de toekomstige ontwikkeling in hoofdlijnen aangeeft. In enkele provincies zijn "facetstreekplannen" van kracht, met name voor recreatie en natuurbescherming ("facet" hier dus weer in de betekenis van sector). Het zwaartepunt ligt bij het streekplan op de beschrijving, waarin de meest gewenste ontwikkeling in hoofdlijnen wordt aangegeven en, voor zover nodig, van de fasen waarin die ontwikkeling zich zou moeten of kunnen voltrekken. In één of meer kaarten worden deze hoofdlijnen voor zover mogelijk in beeld gebracht. Beschrijving en kaart gaan vergezeld van een toelichting, waarin de aan het plan ten grondslag liggende gedachten en de uitkomsten van onderzoek en overleg zijn neergelegd. Het maken van streekplannen is niet verplicht. Het streekplan is naar zijn aard globaal en heeft een sterk programmatisch karakter. Het vormt de basis voor het goedkeuringsbeleid over bestemmingsplannen en voor het geven van aanwijzingen door Gedeputeerde Staten. Het is niet rechtstreeks bindend voor de burger of voor de lagere overheid.
Het structuurplan heeft op gemeentelijk niveau hetzelfde karakter als het streekplan: een niet rechtstreeks bindend beleidsplan voor de ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente in haar geheel of van delen daarvan; niet verplicht; nadruk op de beschrijving met één of meer kaarten als illustratie, en vergezeld van een toelichting. Daarnaast staat het bestemmingsplan dat, voor zover dit ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening nodig is, de bestemming van de in het plan begrepen grond aangeeft en zo nodig in verband met de bestemming voorschriften geeft omtrent het gebruik van grond en opstallen in het plangebied. Voor het gebied van de gemeente, dat niet tot de bebouwde kom behoort (het buitengebied), is de gemeenteraad verplicht een bestemmingsplan vast te stellen; binnen de bebouwde kom mag het. Anders dan bij streek- en structuurplan ligt bij het bestemmingsplan de nadruk op de kaart: daarop wordt de bestemming van de grond aangegeven. Die bestemming krijgt zijn uitwerking in de bij het plan behorende voorschriften omtrent het gebruik van grond en opstallen. Ook dit plan gaat vergezeld van een toelichting, waarin de aan het plan ten grondslag liggende gedachten en de uitkomsten van onderzoek en overleg zijn neergelegd. Het bestemmingsplan is het enige plan dat rechtstreeks bindend is voor de burger via het vereiste van bouw- en aanlegvergunning en via de gebruiksvoorschriften; het is bovendien een basis voor onteigening. Daardoor heeft het plan in de wet een gedegen procedure met veel rechtswaarborgen meegekregen.

21. Bij deze instrumenten moeten enige kanttekeningen geplaatst worden. In

de eerste plaats is hiervoor al gesteld dat ruimtelijke plannen een ruimtelijk-integrale visie bieden op de meeste gewenste toekomstige ontwikkeling. Die visie dient bovendien goed gefundeerd te zijn. Aan de opstelling van streek-, structuur- en bestemmingsplannen moet ingevolge de wet onderzoek betreffende de bestaande toestand en de mogelijke en wenselijke ontwikkeling van het plangebied vooraf gaan, waarbij de consequenties van de verschillende alternatieve ontwikkelingsmogelijkheden worden doorgemeten. Ook vindt overleg plaats met de erbij betrokken overheidslichamen. De resultaten van dit onderzoek en overleg vormen, neergelegd in de toelichting van het plan, een deel van de fundering daarvan. Vervolgens vindt aan de hand van een ontwerp-plan, en in toenemende mate ook al in een eerder stadium aan de hand van bv. een "nota van uitgangspunten", de publieke en politieke discussie plaats, waarbij alle aspecten die voor de ordening van de ruimte van belang zijn een rol kunnen spelen. Een ieder krijgt de kans zijn bezwaren kenbaar te maken. Na die discussie wegen Provinciale Staten c.q. de gemeenteraad alle in het geding zijnde belangen af en doen een gemotiveerde beleidskeuze. Die keus is een politieke daad; zij wordt uiteraard niet alleen bepaald door wat wenselijk is, maar ook sterk beïnvloed door wat politiek en financieel haalbaar is. Gezien het vorenstaande kunnen streek,- structuur- en bestemmingsplannen dan ook beschouwd worden als de verwoording en verbeelding van een goed gefundeerde, integrale beleidsvisie op de meest gewenste ruimtelijke ontwikkeling, langs democratische weg tot stand gekomen na afweging van alle belangen.
Hiermee wordt meteen begrijpelijk, waarom "facetplannen" (in de zin van sectorplannen) in de ruimtelijke ordening nooit een grote vlucht genomen hebben. Door namelijk in die plannen de aandacht eenzijdig te richten op een bepaald aspect, bv. recreatie of natuurbescherming, valt een element weg dat nu juist zo kenmerkend is voor de ruimtelijke ordening: de integrale belangenafweging.

22. Een tweede kanttekening betreft het dynamische karakter van de ruimtelijke ordening. Hiervóór is al vermeld dat de overheid via de ruimtelijke ordening richting probeert te geven aan het maatschappelijk proces, en daarbij is geconstateerd dat in de dagelijkse praktijk van de ruimtelijke ordening en ook in de wettelijke regeling daarvan de nadruk echter sterk is blijven liggen op het eindbeeld. Inderdaad kunnen de hiervoor geschetste instrumenten gemakkelijk verleiden tot eindbeeldplanning. Toch geeft het wettelijk systeem een aantal mogelijkheden om in het ruimtelijk plan ook het procesmatig element meer te laten doorwerken, zowel tijdens de totstandkoming van dat plan als daarna. Ook buiten de Wet R.O. heeft de praktijk middelen gevonden. Steeds vaker gaan provinciale en gemeentelijke overheden er toe over om, voorafgaande aan het in procedure brengen van een plan, eerst de beoogde doelstellingen expliciet ter discussie te stellen door middel van een doelstellingennota, nota van uitgangspunten of iets dergelijks. Daarop voortbouwend wordt dan een plan in procedure gebracht. Dit plan kan in de politieke discussie nog wijzigingen ondergaan.
Als het plan eenmaal van kracht is geworden is daarmee het ruimtelijk proces

niet tot stilstand gekomen. Regelmatig zal de in het plan neergelegde visie bijstelling behoeven, of - beter gezegd - regelmatig zal moeten worden overwogen of de maatschappelijke ontwikkeling tot bijstelling van die visie noopt. Ingevolge de Wet R.O. dienen streek-, structuur- en bestemmingsplannen ten minste eenmaal in de tien jaar te worden herzien. Deze bepaling moet zo verstaan worden dat in ieder geval tenminste na tien jaar ieder plan om een herbezinning zal vragen. Die herbezinning behoeft enerzijds niet noodzakelijkerwijs tot herziening te leiden; zij kan tot de conclusie voeren dat het plan nog steeds goed aansluit bij de maatschappelijke wensen en derhalve ongewijzigd kan blijven. Anderzijds kan de maatschappelijke ontwikkeling al veel eerder tot heroverweging noodzaken. Zo kan bij de nadere uitwerking of de uitvoering van het plan de noodzaak van verschuivingen en veranderingen zich al voordoen. Daarbij zal voortdurend terugkoppeling moeten plaatsvinden op de doelstellingen die aan het plan ten grondslag hebben gelegen. Dat kan dan leiden tot wijzigingen bij de uitwerking of uitvoering van het plan binnen de gegeven doelstellingen, dan wel tot een wijziging van de doelstellingen en derhalve onvermijdelijk tot herziening van het plan.
Voor zover de noodzakelijke verschuivingen en veranderingen niet leiden tot een wijziging in de doelstellingen behoren zij in de opzet van de Wet R.O. binnen de flexibiliteit en de soepelheid van het plan opgevangen te kunnen worden. Die flexibiliteit en soepelheid is in de plannen op verschillende manieren ingebouwd. Zij komt voor enige plannen (streekplan, structuurplan) reeds tot uiting in de nadruk die daar op de beschrijving ligt (en die in de toelichting zijn onderbouwing vindt), alsmede in het globaal karakter, dat deze plannen uit zichzelf reeds bezitten. Die globaliteit kan versterkt c.q. ingebouwd worden door in het plan bepalingen op te nemen, volgens welke Gedeputeerde Staten/Burgemeester en Wethouders bepaalde globale delen van het plan moeten uitwerken (streekplan, globaal bestemmingsplan). Naast de uitwerking van globale plannen geeft de wet mogelijkheden om van het plan af te wijken c.q. het plan te wijzigen, of van de voorschriften van het plan vrijstelling te verlenen volgens in het plan neergelegde regels.
Achtergrond van al deze soepelheidsbepalingen is dat het mogelijk moet zijn in het plan detailleringen en achteraf nog noodzakelijk gebleken verschuivingen aan te brengen, mits deze de hoofdstructuur van het plan niet aantasten en mits de marges waarbinnen deze detailleringen en verschuivingen zich mogen afspelen in het plan zelf worden vastgelegd. Tegen deze achtergrond is het logisch dat de wet vrij uitvoerige procedurevoorschriften en rechtswaarborgen bevat voor de vaststelling en herziening van een streek- en bestemmingsplan, maar voor de uitwerking, afwijking/wijziging en vrijstelling geen procedure (streekplan) of een eenvoudiger procedure (bestemmingsplan) geeft. Dat kan daar, omdat het bij die laatste groep immers gaat om gevallen, die blijven binnen de hoofdstructuur van het plan en binnen de in het plan zelf vastgelegde marges voor uitwerking, afwijking/wijziging en vrijstelling. En bij het bepalen van die hoofdstructuur en die marges gelden wél (min of meer) uitvoerige procedurevoorschriften en rechtswaarborgen en krijgt wel "een ieder" de kans voor zijn belangen op te komen. Die hoofdstructuur en marges moeten in het plan dan ook duidelijk en concreet worden vastgelegd, opdat

ieder (burger én overheid) weet waar hij aan toe is of wat hem boven het hoofd kan hangen.
Overigens dient men in dit verband wel goed voor ogen te houden dat enerzijds "globaal" niet hetzelfde is als "vaag" en dat anderzijds "duidelijk" niet synoniem is met "gedetailleerd". Een goed plan geeft duidelijk - en zo nodig ook in detail - aan welke uitgezette beleidslijnen hard zijn en waar zich nog verschillende alternatieven of alternatieve uitwerkingen laten denken; maar ook in het laatste geval moet het plan wel duidelijk maken *dat* die speelruimte er is en hoever zij gaat. In hoofdstuk III B bij de bespreking van het streekplan, waar dit aspect een grote rol speelt, zal ik hierop terugkomen. Ook al geeft (en laat) het wettelijk systeem mogelijkheden voor procesmatige plannen, de praktijk heeft daar - om overigens begrijpelijke redenen - nog wel moeite mee. Vooral bij het bestemmingsplan ligt het moeilijker dan bij de andere plannen, maar ook daar zijn mogelijkheden. Ik volsta hier met het aanduiden van dit probleem; in zijn preadvies zal Rothuizen op dit voor de gemeentelijke ruimtelijke ordening zo belangrijke punt uitvoeriger ingaan.

23. Na het overzicht van de instrumenten die de verschillende bestuursniveaus ter beschikking staan voor het ontwikkelen van eigen beleid thans een opsomming van de middelen die hoger gezag in de Wet R.O. heeft gekregen om dat beleid op lager niveau zo nodig te kunnen doorbreken. Dat zijn:
- de onthouding van goedkeuring aan een bestemmingsplan door Gedeputeerde Staten of in beroep door de Kroon;
- het beroepsrecht van de Inspecteur van de ruimtelijke ordening tegen de al dan niet goedkeuring door Gedeputeerde Staten van een bestemmingsplan;
- de opdracht van Gedeputeerde Staten aan een gemeenteraad om een structuur- of bestemmingsplan vast te stellen of te herzien, alsmede de aanwijzing over de inhoud van een bestemmingsplan;
- het beroepsrecht van de Inspecteur van de ruimtelijke ordening tegen die opdracht of aanwijzing;
- de opdracht van de Kroon aan Provinciale Staten om een streekplan vast te stellen of te herzien;
- de aanwijzing van de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening over de inhoud van een streekplan, alsmede de voorschriften daarbij over de inhoud van aanwijzingen die Gedeputeerde Staten weer aan de gemeenteraden geven;
- de vrijstelling door de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening van de voorschriften van een bestemmingsplan (artikel 65 Wet R.O.).

Naast deze specifiek aan de Wet R.O. ontleende middelen kan nog genoemd worden het meer algemene instrument van de vernietiging wegens strijd met de wet of met het algemeen belang.

Dit lijkt een heel arsenaal van machtsmiddelen, maar men dient wel te bedenken dat zij alle inbreuken zijn op het belangrijke beginsel dat de lagere overheid vrij is in de inhoud van de eigen plannen. Met uitzondering van onthouding van goedkeuring aan een bestemmingsplan is van al deze middelen tot nu toe in de praktijk maar een spaarzaam gebruik gemaakt. Dat

hangt samen met de omstandigheid dat coördinerend overleg in de ruimtelijke ordening een belangrijke rol speelt. Dit overleg leidt er in de praktijk veelvuldig toe dat twee bestuursniveaus over een geschilpunt tot overeenstemming of tot een compromis komen. En verder is het niet onwaarschijnlijk dat het feit alleen dat deze middelen bestaan al tot effect heeft, dat de lagere overheid in de gevallen dat het geschil niet tot een oplossing wordt gebracht zich gemakkelijker conformeert aan de wensen van het hoger gezag, liever dan het ingrijpen van die hogere overheid af te wachten.

24. Gezien de coördinerende functie van de ruimtelijke ordening zijn naast de instrumenten die de Wet R.O. geeft zeker zo belangrijk de spelregels voor de coördinatie en de organen waarbinnen die coördinatie zich afspeelt.
Zoals hiervóór al bleek bepaalt op rijksniveau de regering het nationaal ruimtelijk beleid, voor de voorbereiding waarvan de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening verantwoordelijk is. De bestuurlijke coördinatie van het ruimtelijk beleid vindt, al dan niet na overleg met de Tweede Kamer, plaats in de Ministerraad en in een onderraad uit de Ministerraad: de Raad voor de Ruimtelijke Ordening (R.R.O.). Deze R.R.O. staat onder voorzitterschap van de Minister-President en bestaat uit de bij het ruimtelijk beleid meest betrokken ministers en staatssecretarissen. Voorts nemen aan de vergaderingen deel de voorzitter van de Rijksplanologische Commissie en een aantal directeuren-generaal, wier functie rechtstreeks het ruimtelijk beleid raakt. Coördinerend minister voor de Raad is de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, voor wat betreft de milieuhygiëne daarbij terzijde gestaan door de Minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne.
De door de Ministerraad en de R.R.O. te nemen beslissingen worden interdepartementaal-ambtelijk voorbereid door de Rijksplanologische Commissie (en voor wat de milieuhygiëne betreft door de Interdepartementale Coördinatiecommissie Milieuhygiëne). De Rijksplanologische Commissie heeft tot taak te overleggen over zaken betreffende de ruimtelijke ordening en de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en desgevraagd ook andere ministers van advies te dienen over zaken betreffende de ruimtelijke ordening. In de Rijksplanologische Commissie zijn alle ministers, met uitzondering van de Minister van Justitie, met een of meer leden vertegenwoordigd. Zij hebben daartoe hun hoogste ambtenaren in de onderscheidene beleidssectoren afgevaardigd; verder kunnen ook enige niet-ambtelijke deskundigen in de commissie zitting hebben. De betekenis van de Rijksplanologische Commissie komt tot uitdrukking in het bepaalde in artikel 3 van de Wet R.O.: over maatregelen en plannen, die van betekenis zijn voor het regeringsbeleid inzake de ruimtelijke ordening horen de ministers, onder wier verantwoordelijkheid die maatregelen en plannen tot stand komen vooraf de Rijksplanologische Commissie. Daarmee is de Rijksplanologische Commissie het belangrijkste orgaan voor de ambtelijke coördinatie en de voorbereiding van de bestuurlijke coördinatie op het gebied van de ruimtelijke ordening.[36]
Naast de overwegend ambtelijk samengestelde Rijksplanologische Commissie staat de Raad van advies voor de ruimtelijke ordening. Deze heeft tot taak de

minister op verzoek of uit eigen beweging van advies te dienen over hoofdlijnen en beginselen, welke van algemeen belang zijn voor de ruimtelijke ordening. De Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening is verplicht de Raad over dergelijke hoofdlijnen en beginselen te horen. De Raad is in het leven geroepen als het concentratiepunt voor het meedenken van de samenleving met de overheid op het terrein van de ruimtelijke ordening; hij fungeert als communicatiekanaal tussen regering en samenleving. In de procedure van de planologische kernbeslissingen speelt de Raad, zoals hierna zal blijken, een belangrijke rol. De Raad is samengesteld uit vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties (zoals werkgevers, werknemers, woningbouwcorporaties, recreatie- en natuurbeschermingsorganen, landbouwschap, vervoersorganisaties), deskundigen op bestuurlijk en technisch gebied inzake de ruimtelijke ordening en deskundigen inzake het provinciaal en gemeentelijk bestuur.
Op provinciaal niveau zijn het de Provinciale Staten, die de richting van het ruimtelijk beleid van de provincie bepalen door met name de vaststelling van streekplannen, maar ook door de aanvaarding van verordeningen, nota's en andere beleidsstukken die van belang zijn voor de ruimtelijke ordening. Die streekplannen enz. worden voorbereid door Gedeputeerde Staten, welk college ook is belast met de uitvoering van de besluiten van de Staten. Zo worden in samenspel tussen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten de hoofdlijnen van het provinciale ruimtelijk beleid gevormd waarvan de uitvoering en nadere detaillering berust bij Gedeputeerde Staten. Dit college is daarbij gebonden aan de marges die de Staten hebben gegeven in de streekplannen, e.d. Voor advies en bijstand van de Staten aan Gedeputeerde Staten bij de uitvoering van het ruimtelijk beleid fungeert een uit Statenleden gevormde Vaste Commissie voor zaken betreffende de ruimtelijke ordening.
Het provinciaal bestuur krijgt in zijn ruimtelijk beleid bijstand van een Provinciale Planologische Commissie, die tot taak heeft overleg te voeren over zaken betreffende de ruimtelijke ordening en het provinciaal bestuur van advies te dienen over de uitvoering van de taak die ingevolge de Wet R.O. aan dat bestuur is opgedragen. In vergelijking met de situatie op rijksniveau vertonen de Provinciale Planologische Commissies trekken van zowel de Rijksplanologische Commissie als de Raad van Advies. In hoofdstuk III B zullen deze commissies nader onder de loupe worden genomen.
Evenals op provinciaal niveau bepaalt bij de gemeente de gekozen vertegenwoordiging, de gemeenteraad, het lokale ruimtelijk beleid door de vaststelling van structuur- en bestemmingsplannen en ook de aanvaarding van verordeningen, nota's en andere beleidsstukken van belang voor de ruimtelijke ordening. De voorbereiding daarvan ligt in handen van het College van Burgemeester en Wethouders, dat ook met de uitvoering is belast. Op gemeentelijk niveau is niet, zoals bij rijk en provincie, in de wet een (ambtelijk of gemengd) overlegorgaan voorgeschreven, waar de voorbereiding van de bestuurlijke coördinatie plaatsvindt. Wel kennen de meeste gemeenten een Commissie van advies en bijstand (mede) voor zaken betreffende de ruimtelijke ordening, zoals die ook bij de provincies bestaan, waarin ook niet-raadsleden zitting kunnen hebben. Het voorbereidend ambtelijk overleg,

zowel horizontaal als verticaal, heeft bij de gemeente dus geen geïnstitutionaliseerde vorm gekregen.

Conclusie

25. Hiermee is in grote lijnen het instrumentarium geschilderd dat de Wet R.O. te bieden heeft voor de vorming en uitvoering van het ruimtelijk beleid, de organen die daarbij een rol spelen en de spelregels die daarvoor gelden. Het wettelijk systeem gaat uit van de vrijheid van ieder bestuursniveau om het eigen ruimtelijk beleid te bepalen, maar geeft daarnaast de middelen waarmee, in geval een bestuursgeschil niet tot oplossing wordt gebracht, de hogere overheid kan ingrijpen indien haar beleid door de lagere overheid op onaanvaardbare wijze wordt doorkruist. Daarmee is een mechanisme voorhanden waarmee discrepanties tussen het ruimtelijk beleid van de verschillende overheidsniveaus zo nodig kunnen worden opgeheven.

C. KNELPUNTEN

26. Het zal na het voorgaande niet verwonderen, dat zich in de afgelopen jaren binnen de ruimtelijke ordening een aantal knelpunten zijn gaan manifesteren, die voor een deel van juridisch-bestuurlijke aard zijn.
Als de regering in de Oriënteringsnota uiteenzet dat een niet onaanzienlijk deel van de in de Tweede Nota gegeven hoofddoelstellingen niet is bereikt, wijt zij dit - afgezien van wijziging in de doelstellingen - vooral aan de volgende factoren:
- onjuiste of onvolledige hantering van het bestaande instrumentarium als gevolg van
  - het ontbreken van voldoende politieke vanzelfsprekendheid van de gekozen doelstellingen;
  - onvoldoende samenhang van de doelstellingen op rijksniveau;
  - onvoldoende coördinatie tussen de verschillende overheidsniveaus;
  - de uit een oogpunt van ruimtelijke ordening soms te kleine schaal van het lokale bestuur;
- onvolkomenheid van het instrumentarium.[37]

Wat betreft de juridisch-bestuurlijke knelpunten spelen naar mijn mening de volgende factoren een rol.

27. In de eerste plaats is hiervoor reeds gesteld dat op het ogenblik buiten de Wet R.O. al een veelheid van ruimtelijk relevante wetgeving bestaat. Die wetgeving is en wordt ontworpen op een groot aantal sectordepartementen die met de bestemming, de inrichting en het beheer van de Nederlandse bodem van doen hebben. Zij vertoont vrijwel geen samenhang. Met name wordt doorgaans volstrekt in het duister gelaten wat de verhouding van die wetgeving tot de Wet R.O. is. Al die wetten berusten op verschillende systemen, die soms wel maar meestal niet parallel lopen met het systeem van de Wet R.O. Door de onduidelijkheden die dit schept kunnen zich in de praktijk dan ook fricties voordoen bij samenloop van de Wet R.O. en een andere ruimtelijk relevante wet.

28. Een tweede knelpunt vloeit voort uit het feit dat, toen in 1965 de Wet R.O. in werking trad, een wettelijk systeem met een sterke hiërarchie plaats maakte voor een systeem dat een grote nadruk legde op een goed functionerende bestuurspraktijk en daarmee op de verantwoordelijkheid van de verschillende bestuurslagen. De ervaringen op dit punt zijn echter teleurstellend; de verschillende bestuurslagen passen de ruimtelijke plannen met een te grote vrijblijvendheid toe en tonen weinig verwantschap met de eigen plannen. Eén van de factoren die daarbij mogelijk van invloed zijn geweest is de hiervoor reeds gesignaleerde moeite die de praktijk er mee heeft om het procesmatig element in de plannen te laten doorwerken. Met name bij het bestemmingsplan bleef men zich traditiegetrouw bedienen van min of meer gedetailleerde eindbeeldplannen; en die gemeentebesturen die wél gebruik maakten van de nieuwe wettelijke mogelijkheden (soms inderdaad met wat al te grote vrijmoedigheid) kregen al snel bij de Kroon de kous op de kop en keerden ijlings terug naar het vertrouwde eindbeeldplan. Zo ontstonden plannen die, na een dikwijls jarenlange procedure, reeds verouderd waren op het moment van rechtsgeldig worden, of die zo star waren dat zij zelfs geringe afwijkingen in de uitvoering niet konden opvangen. Gevolg was de genoemde vrijblijvendheid, die zich onder meer uitte in een zeer sterke terugval naar het nemen van incidentele beslissingen. Vooral de hantering van de anticipatiemogelijkheid (artikel 19 Wet R.O. j° 50.8 Woningwet) nam buitensporige vormen aan; deze situatie is inmiddels door een wat terughoudender beleid van de provinciale besturen over zijn hoogtepunt heen.
Een tweede factor die tot de vrijblijvendheid heeft bijgedragen is hierin gelegen, dat de realisering van een ruimtelijk plan steeds minder vaak uitsluitend afhankelijk is van de bemoeienissen van het bestuursniveau waarop dit plan is vastgesteld. Zoals op meer terreinen van overheidszorg het geval is doet zich ook in de ruimtelijke ordening in toenemende mate de omstandigheid voor dat plannen alleen met medewerking van andere bestuursniveaus ten volle tot uitvoering gebracht kunnen worden. Deze complementariteit doet zich in de ruimtelijke ordening waarschijnlijk zelfs des te sterker voor door het ruimtelijk-integrale karakter van de plannen op dat terrein. In de praktijk blijkt echter dat de verschillende bestuursniveaus zich ten opzichte van de plannen van andere bestuursniveaus vaak nog vrijblijvender opstellen dan ten aanzien van de eigen plannen; ook als zij aan de totstandkoming van die plannen hebben meegewerkt of ze hebben goedgekeurd. Dit verschijnsel is zichbaar naar twee kanten, zowel van de hogere overheid ten opzichte van de lagere als omgekeerd.

29. Hiermee raken wij aan een volgend knelpunt. Het huidige wettelijke systeem legt grote nadruk op de decentralisatie van de besluitvorming en het op overleg gebaseerde samenspel tussen de verschillende overheidsniveaus. Het is uiteindelijk het gemeentelijk bestemmingsplan, waarin de verschillende activiteiten hun rechtstreekse binding voor de burger krijgen en dat de basis vormt voor het verlenen van bouwvergunningen en voor onteigening. Dit systeem doet niet altijd voldoende recht aan de noodzaak om gezichtspunten

die op nationaal en bovengemeentelijk niveau leven, op lokaal niveau (in bestemmingsplannen) te laten doorwerken. Dit klemt te meer nu er sinds de inwerkingtreding van de Wet R.O. in belangrijke beslissingen over het gebruik van de Nederlandse bodem in toenemende mate een verschuiving naar het centraal gezag waarneembaar is. Steeds vaker worden beslissingen in feite op rijksniveau genomen, al dan niet na overleg met de lagere bestuursniveaus. Als dit overleg voor de gemeente op onbevredigende wijze plaatsvindt (wat inderdaad nog wel eens voorkomt) of voor haar een onbevredigende afloop heeft, geeft de Wet R.O. de gemeentebesturen ruime mogelijkheden om, als zij dat willen, de uitvoering van door het rijk noodzakelijk geachte maatregelen lange tijd op te houden. Er is dan ook behoefte ontstaan enerzijds aan een betere structuur voor dit overleg tussen rijk en lagere overheid, anderzijds aan de mogelijkheid van meer rechtstreekse invloed van het rijk op de inhoud van bestemmingsplannen.

30. Wat betreft de toepassing van de Wet R.O. spitsen de moeilijkheden zich toe rond het bestemmingsplan. Dat vloeit voort uit de cumulatie van functies en eigenschappen, die zich in dat plan voordoet. Het is - net als het streekplan en het structuurplan - een beleidsvisie op de meest gewenste toekomstige ontwikkeling, maar het is daarnaast ook een vertaling van die visie in bindende regels voor het gebruik van grond en opstallen en de basis voor de realisering en handhaving van die visie (via bouw- en aanlegvergunningen en door onteigening). Van alle ruimtelijke plannen geeft het het meest concreet gestalte aan die visie. Het is het enige plan dat rechtstreeks bindend is voor de burger en het is meest direct op uitvoering gericht, maar verplicht niet tot uitvoering. Daarbij komt dat het bestemmingsplan op het ogenblik voor twee geheel verschillende doeleinden moet worden gebruikt: zowel voor het mogelijk maken van gewenste ontwikkelingen die een verandering van het bestaande bodemgebruik meebrengen (bv. stadsuitbreiding) als voor het beschermen van bestaande situaties (bv. natuurgebieden). Is het bestemmingsplan in vergelijking met alle andere plannen in de Wet R.O. het meest direct op uitvoering gericht, het is daar - door de eisen die andere functies daaraan stellen - in feite ook het minst geschikt voor. Doordat het het enige rechtstreeks de burger bindende plan is heeft het bestemmingsplan in de wet een gedegen procedure meegekregen, wat betekent dat de duur van die procedure (met name wanneer beroep op de Kroon wordt ingesteld) vrij lang is. Daardoor wordt in gemeentelijke kring wel de stelling gehoord dat het bestemmingsplan voor het voeren van een slagvaardig ruimtelijk beleid geen geschikt instrument is. Men neemt dan zijn toevlucht tot de slagvaardige, maar ook aanzienlijk minder rechtszekerheid biedende methoden, waarbij vooral de mogelijkheid van anticipatie veelal buitensporig wordt benut. Er is zodoende de grote kloof ontstaan tussen theorie en praktijk. In zijn preadvies zal Rothuizen aan dit knelpunt meer aandacht besteden.

Deze vrij lange aanloop was nodig om de voedingsbodem te schetsen, waarop momenteel nieuwe juridisch-bestuurlijke vormen aan het ontspruiten zijn en soms al tot eerste bloei gekomen zijn.

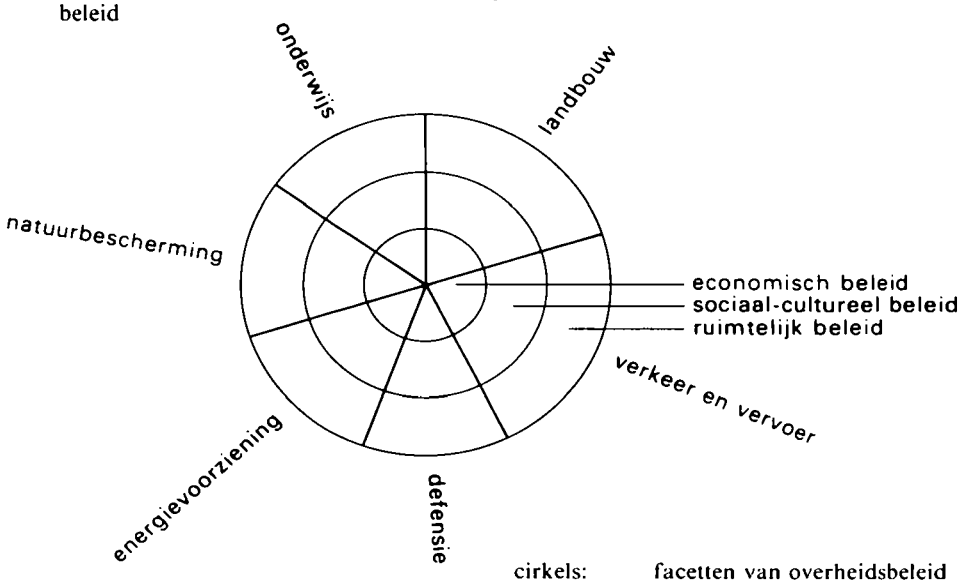
HOOFDSTUK III

Nieuwe juridisch-bestuurlijke ontwikkelingen in de ruimtelijke ordening, in het bijzonder in de relatie tussen de verschillende bestuursniveaus

A. ALGEMEEN

31. Toen de regering in 1968 besloot medewerking te verlenen aan de vestiging van Shell-Chemie op een terrein nabij Moerdijk, gelegen in de gemeenten Klundert en Zevenbergen, was dat een beslissing die verstrekkende gevolgen zou krijgen. "Grote afwijkingen van de plannen gaan dikwijls gemakkelijker dan kleine. Toen Shell-Chemie, wegens ruimtegebrek in het Botlekgebied, te Moerdijk een nieuw complex wilde bouwen, was dit snel geregeld", constateert een leerboek voor middelbare scholieren.[1] De beslissing zelf was al fel omstreden. De tegenstanders ervan vonden in de Tweede nota over de ruimtelijke ordening, die de regering kort tevoren in de Tweede Kamer verdedigd had, genoeg aanknopingspunten om de genomen beslissing aan te vechten als in strijd met het nationaal ruimtelijk beleid ten aanzien van de centrale open ruimte. Het is niet onwaarschijnlijk dat deze beslissing mede bevorderd heeft dat ook de lagere overheidsniveaus daarna gemakkelijker tot afwijkingen van de eigen uitgestippelde beleidslijnen besloten; in ieder geval is de buitensporige groei van het aantal planafwijkingen door middel van anticipatie daarna op gang gekomen.[2]
Maar ook de gevolgde gang van zaken bij de beslissing gaf te denken. Men begon zich bewust te worden dat er beslissingen zijn, waarvan men moet erkennen dat ze in feite genomen worden op regeringsniveau; in het geval Shell-Chemie: niet de gemeenteraden van Klundert en Zevenbergen onder goedkeuring van Gedeputeerde Staten, ook niet in beroep de Kroon, maar de regering beslist in feite of dit bedrijf zich aan de Moerdijk zal vestigen. Daarmee kwam het gedecentraliseerde systeem van de Wet R.O. op de tocht te staan. Dat systeem, realiseerde men zich, was incompleet (volgens sommigen) of ondeugdelijk (volgens anderen).
Men kan zeggen dat de kwestie Shell-Chemie de grote stoot heeft gegeven tot een herbezinning op het juridisch-bestuurlijk instrumentarium van de ruimtelijke ordening. Wat sindsdien aan nieuwe ontwikkelingen en gedachten op gang is gekomen (deels autonoom, deels in aansluiting aan al aanwezige tendenzen) is m.i. in hoofdzaak gericht op - of draagt bij tot - het tot stand brengen van een beter gecoördineerd en geïntegreerd overheidsbeleid, zowel verticaal tussen de verschillende bestuursniveaus als horizontaal binnen ieder bestuursniveau. In dit hoofdstuk hoop ik deze nieuwe ontwikkelingen in beeld

Afb. 1
Schematische weergave van de verhouding tussen facetten en sectoren van overheidsbeleid



De onderkenning van facetten en sectoren werkt op het ogenblik door in vele ruimtelijk relevante beleidsstukken van de regering. Dit onderscheid maakt het mogelijk beter inzicht te krijgen in de verhouding van de ruimtelijke ordening tot andere ruimtelijk relevante beleidssectoren en maakt het gemakkelijker de daarbij optredende problemen te lijf te gaan. In de komende bladzijden zullen de beide begrippen dan ook herhaaldelijk opduiken.

35. Mede naar aanleiding van de op de Oriënteringsnota ontvangen reacties is op verzoek van de regering in het kader van de Rijksplanologische Commissie een Werkcommissie Verticale coördinatie ruimtelijk beleid ingesteld. In deze commissie hebben naast leden van de Rijksplanologische Commissie zitting vertegenwoordigers van het Interprovinciaal Overleg Ruimtelijke Ordening en van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. De werkcommissie onderzoekt de mogelijkheden voor een betere onderlinge afstemming van het ruimtelijk beleid op de verschillende bestuursniveaus. Daarbij schenkt zij in het bijzonder aandacht aan de relatie tussen structuurschema's en streekplannen. Het is niet uitgesloten dat de werkcommissie op den duur een ruimer terrein gaat verkennen.[4]

36. "Een van de belangrijkste aspecten van het ruimtelijk beleid blijft de verantwoordelijkheid van de overheid voor de ruimtelijke coherentie van de verschillende ontwikkelingen en van haar eigen maatregelen in het bijzonder. Hierbij spelen op centraal niveau vooral de structuurschetsen en structuurschema's en op regionaal en lokaal niveau vooral de streekplannen,

structuurplannen en bestemmingsplannen een rol", aldus de Oriënteringsnota.[5]
Ook dit preadvies zal deze beide lijnen volgen, zij het dat ten gevolge van de werkverdeling tussen Rothuizen en mij de structuur- en bestemmingsplannen hier slechts zijdelings en bij hem voluit belicht zullen worden.

B. DE CENTRALE ROL VAN DE PROVINCIE

De provincie als integratieniveau

37. In de loop der jaren is de provincie in toenemende mate een rol gaan spelen als integratieniveau voor alle ruimtelijk relevante maatregelen. Deze ontwikkeling vond zijn basis in de positie die de provincie al vanaf een vroeg stadium in de ruimtelijke ordening gehad heeft. Zij hangt samen met de ligging van de provincie op het bestuurlijk middenniveau, tussen het rijk enerzijds en de gemeente anderzijds, en met het feit dat de provincie het eerste geïntegreerde planningniveau is. De toenemende betekenis van de provincie in de ruimtelijke ordening loopt parallel met een in de huidige wetgeving te onderkennen tendens. Veel ruimtelijk relevante wetten (bv. de Ruilverkavelingswet 1954, de Ontgrondingenwet, de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren en de Wet op de Luchtverontreiniging) geven aan de provincie een belangrijke taak, meestal gelegen in de verlening van vergunningen of de beoordeling dan wel ontwikkeling van plannen. In sommige in voorbereiding zijnde of recent ingediende wetsontwerpen is de rol van de provincie in de ruimtelijke ordening het argument om ook in het kader van die wet de provincie met bepaalde taken te belasten (ontwerp-Grondwaterwet), omdat op die wijze de coördinatie het beste verzekerd is (Interimnota Landinrichtingswet).
Op provinciaal niveau vindt op het ogenblik dus al feitelijk coördinatie en integratie van ruimtelijk relevante bestuursbesluiten plaats. Dit gebeurt overigens zonder dat de provincie daartoe expliciet een wettelijke opdracht heeft. De Haan heeft er op gewezen dat in de nu voorliggende voorstellen tot reorganisatie van ons binnenlands bestuur de verdere ontwikkeling van de eigen en nieuwe taken van de provincies zo weinig aandacht krijgt. Naar zijn mening zou het meer voor de hand hebben gelegen om, de bestaande tendenties volgend, de provincies uit te rusten met die bevoegdheden, ook in het operationele vlak, welke zij nodig hebben om het regionale beleid in volle omvang te kunnen vormen en realiseren.[1]
Een dergelijke ontwikkeling als door De Haan hier gesuggereerd zou overigens nauw aansluiten aan de in de voorstellen tot bestuurlijke reorganisatie geïntroduceerde gedachte van een "provinciaal beleidsplan". In een dergelijk plan, vast te stellen door Provinciale Staten, wordt het beleid dat het provinciaal bestuur voornemens is te voeren in grote lijnen aangegeven; het beleidsplan moet een periode van ten minste vier jaren beslaan en wordt jaarlijks herzien en opnieuw vastgesteld; tot het beleidsplan behoort tevens

een meerjarenraming.[2] Door een dergelijk plan zou de integratie van bestuurlijke besluiten op provinciaal niveau, ook buiten het terrein van de ruimtelijke ordening, ongetwijfeld een steviger basis krijgen. Het zou het eerste echte integrale beleidsplan in onze staatsinrichting zijn.
Ook als men zich beperkt tot het facet van de ruimtelijke ordening zullen de taken en het belang van de provincies in de toekomst alleen maar groter worden. Zo krijgen de provincies, zoals hierna zal blijken, bij de uitwerking van de structuurschema's een belangrijke rol te spelen. Zij zullen dan tevens een oplossing moeten zien te vinden voor een probleem dat dan veel nijpender wordt, nl. de *inter*provinciale belangenafweging ten aanzien van voorzieningen, waarvan het rijk de uitvoering wenselijk acht. Daarvoor zal meer nodig zijn dan het huidige Interprovinciaal Overleg.

Het streekplan als integratiekader

38. "De Provinciale Staten kunnen voor één of meer gedeelten of voor het gehele gebied der provincie een streekplan vaststellen, waarin de toekomstige ontwikkeling van het in het plan begrepen gebied in hoofdlijnen wordt aangegeven, alsmede een vastgesteld streekplan herzien" aldus artikel 4, eerste lid, van de Wet R.O. Ingevolge de uitwerking die dit voorschrift krijgt in het Besluit R.O. (artikel 5) bestaat een streekplan uit:
a. een beschrijving van de meest gewenste ontwikkeling in hoofdlijnen van het in het plan begrepen gebied en, voor zover nodig, van de fasen, waarin die ontwikkeling zich zou moeten of kunnen voltrekken;
b. één of meer kaarten met bijbehorende verklaring waarin deze hoofdlijnen voor zover mogelijk in beeld zijn gebracht.
Een streekplan gaat vergezeld van een toelichting, waarin de aan het plan ten grondslag liggende gedachten en de uitkomsten van onderzoek en overleg zijn neergelegd.
Met de voorbereiding van een streekplan zijn Gedeputeerde Staten belast (de feitelijke werkzaamheden daarvoor vinden plaats bij de Provinciale Planologische Dienst). Bij de voorbereiding horen Gedeputeerde Staten de Provinciale Planologische Commissie en plegen overleg met onder meer alle bij het plan betrokken gemeentebesturen.
Besluiten tot vaststelling, herziening of intrekking van een streekplan moeten aan de minister belast met de zorg voor de ruimtelijke ordening worden medegedeeld (artikel 4.7 WRO). De praktijk heeft zich ontwikkeld dat deze over het streekplan het advies van de Rijksplanologische Commissie inwint. Alvorens te adviseren pleegt de Rijksplanologische Commissie het provinciaal bestuur te horen. De minister zendt dit advies, eventueel vergezeld van zijn eigen opmerkingen, aan het provinciaal bestuur. Hieruit vloeit doorgaans een discussie tussen minister en Gedeputeerde Staten voort. Indien deze discussie principiële geschilpunten bevat en het provinciaal bestuur de minister niet kan overtuigen van zijn gelijk, kan zij eindigen in het geven van een aanwijzing door de minister.
Een uitvoeriger beschrijving van de procedure van het streekplan is opgenomen als bijlage.

39. Het streekplan, zoals dit thans in de wet geregeld is, heeft tijdens de parlementaire behandeling van die wet een essentiële wijziging ondergaan, die voor een goed begrip van dat plan het vermelden waard is. Het ontwerp van wet, dat in 1956 aan de Staten-Generaal werd aangeboden gaf nl. de bevoegdheid tot vaststelling van streekplannen aan Gedeputeerde Staten. De besluiten tot vaststelling moesten worden medegedeeld aan de Provinciale Staten. De argumenten daarvoor waren, dat het streekplan in de nieuwe wet (zulks in tegenstelling tot de toen nog geldende Wet Nationaal Plan en streekplannen) in elk geval geen bindend voorschrift meer is, zodat vaststelling door Provinciale Staten uit dien hoofde geen zin meer heeft, en dat er een nauwe band is tussen het beleid met betrekking tot de streekplannen en verschillende andere uit planologisch oogpunt belangrijke bevoegdheden, die vanouds bij het College van Gedeputeerde Staten hebben berust. Vooral denkt men dan aan het toezicht van Gedeputeerde Staten op de activiteit van de gemeentebesturen ten aanzien van planologische maatregelen.
Bij de parlementaire behandeling bleken vele Kamerleden deze opvattingen niet te kunnen delen. Zowel de staatsrechtelijke positie van Provinciale Staten als beleidsoverwegingen gaven deze Kamerleden aanleiding aan te dringen op een regeling, die de vaststelling van de streekplannen aan Provinciale Staten zou opdragen. De minister verdedigde de opvatting van het wetsontwerp door er op te wijzen dat streekplannen, ondanks het voorschrift dat de toekomstige ontwikkeling slechts in hoofdlijnen wordt aangegeven, veelvuldig en snel gewijzigd moeten kunnen worden. Bovendien zouden Gedeputeerde Staten bij de goedkeuring van gemeentelijke bestemmingsplannen niet licht vrijheid kunnen vinden om van een door de Staten vastgesteld streekplan af te wijken, ook al zou gebleken zijn, dat een goede ruimtelijke ontwikkeling een dergelijk afwijken nodig maakt. Een streekplan blijft zijn gezag houden, ook wanneer het herhaaldelijk gewijzigd wordt. Dit kan men echter niet zeggen van een streekplan, waar elk moment zonder wijziging van kan worden afgeweken, aldus de minister.[3]
Ondanks dit betoog bleven vele Kamerleden aandringen op opdracht aan Provinciale Staten. De minister kwam aan deze wens tegemoet bij de tweede Nota van wijzigingen. Daarin stelde hij tevens voor Gedeputeerde Staten wel bevoegd te verklaren het streekplan in spoedeisende gevallen vast te stellen of te herzien. Ook deze mogelijkheid voor Gedeputeerde Staten om zelf een streekplan vast te stellen vond bij de Kamer geen instemming. Een amendement leidde tot de bepaling in de derde Nota van wijzigingen, die thans is vervat in het achtse lid van artikel 4 van de Wet R.O.: bij een streekplan kan worden bepaald, dat Gedeputeerde Staten, met inachtneming van in het plan vervatte regelen, bevoegd zijn het streekplan nader uit te werken en/of van het streekplan af te wijken. Ook de mogelijkheid om tegen het ontwerp van een streekplan bezwaren in te dienen kwam naar aanleiding van een amendement in de wet.
Overziet men deze parlementaire behandeling dan kan men zeggen, dat een zeer licht streekplan het parlement in ging, en dat een ander, bestuurlijk-politiek sterker streekplan het parlement verliet. Dat deze metamorfose ook schaduwzijden heeft zal hierna blijken.[4]

40. In hoofdstuk II zijn streek-, structuur- en bestemmingsplannen omschreven als een verwoording en verbeelding van een goed gefundeerde, integrale beleidsvisie op de meest gewenste ruimtelijke ontwikkeling, langs democratische weg tot stand gekomen na afweging van alle belangen. Blijkens de Oriënteringsnota acht de regering de totstandkoming van streekplannen en van structuur- en bestemmingsplannen zeer gewenst, mede om richting te geven aan de ruimtelijke maatregelen van rijkswege. "De coherentie van deze maatregelen met de overige ruimtelijk relevante ontwikkelingen wordt immers pas zichtbaar via de streekplannen van de provincies en de structuurplannen en de bestemmingsplannen van de gemeenten".[5] Het gaat bij al deze plannen dus om de samenhang van alle ruimtelijke aspecten en effecten. Uitgangspunt behoort daarbij het ruimtelijk facet te zijn, maar ook de integratie met het economisch en het sociaal-cultureel facet - waarmee het ruimtelijk facet zoveel raakvlakken heeft - dient in het plan tot een evenwicht gevoerd te zijn. De breedheid van het voorgeschreven onderzoek, dat aan een plan vooraf dient te gaan, werkt ook reeds in die richting.
Dit alles geldt ook - en naar mijn mening nog wel het sterkst - voor het streekplan, dat in het ruimtelijk beleid een steeds belangrijker rol als ruimtelijk ontwikkelingsprogramma gaat spelen. Door zijn ligging op het middelste bestuursniveau vormt het streekplan het eerste geïntegreerde planningkader, waarin de hoofdlijnen van de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling in kaart kunnen worden gebracht en een samenhangend programma van maatregelen concreet kan worden vastgesteld. Het streekplan biedt dan ook bij uitstek de gelegenheid om de onderlinge samenhang van de verschillende ontwikkelingen te bevorderen en de maatregelen van rijk, provincies en gemeenten op elkaar af te stemmen.[6]
Wie naar de thans geldende streekplannen kijkt en de manier waarop zij vaak nog worden gehanteerd, moet erkennen dat deze voor het grootste deel op die rol nog niet zijn toegespitst. Maar, zoals de regering in de Verstedelijkingsnota constateert, de politieke bereidheid van de provinciale besturen om actuele streekplannen op te stellen staat vast. In de huidige omstandigheden hebben de provincies bij de streekplanvoorbereiding echter met aanmerkelijke moeilijkheden te kampen. De Verstedelijkingsnota noemt in dit verband de grote veranderingen in betrekkelijk korte tijd in de feitelijke en de te verwachten ontwikkelingen en daarmee samenhangende ruimtebehoeften; de steeds grotere tegenstellingen in de opvattingen over groei en milieu en de omstandigheid dat de provincie voor de uitvoering van haar beleid vrijwel geheel afhankelijk is van de beide andere bestuursniveaus. Verder signaleert de nota dat veelal een ernstig gebrek aan de nodige basisgegevens wordt ondervonden.[7]
Wil het streekplan de hem toebedachte rol goed kunnen vervullen dan is het onder meer van belang dat het, ondanks zijn globaal karakter, zo duidelijk mogelijk is. Ook uit een oogpunt van rechtszekerheid moet een ieder uit het streekplan kunnen aflezen welke visie het provinciaal bestuur voor ogen staat en vooral welke marges daar nog in zitten. Zo moeten gemeentebesturen bij het opstellen van gemeentelijke planologische maatregelen kunnen weten, welke visie de provincie op de ontwikkeling van die gemeente heeft en of - en

in welke mate - in die visie nog afwijkingen mogelijk zijn. Het streekplan is immers de grondslag voor het geven van aanwijzingen door Gedeputeerde Staten aan de gemeentebesturen en wordt door Gedeputeerde Staten gehanteerd als uitgangspunt bij hun goedkeuringsbeleid ten aanzien van gemeentelijke bestemmingsplannen.[8] Ten slotte is een duidelijk inzicht in de bedoelingen van het streekplan ook noodzakelijk om vast te kunnen stellen op welke punten Provinciale Staten aan Gedeputeerde Staten een uitwerkings- of afwijkingsbevoegdheid kunnen verlenen.
Nu is het zo dat in het totaal van het streekplan (de beschrijving en de daarbij behorende illustratieve kaart) niet iedere beschreven beleidslijn even "hard" is. Sommige uitspraken zullen voor het provinciaal bestuur onwrikbaar zijn, andere zullen al naar gelang de omstandigheden nuanceringen of wijzigingen kunnen verdragen, en zo zijn tal van gradaties mogelijk. In die gradaties dient het streekplan inzicht te verschaffen. Met name mag het streekplan niet in het onzekere laten wat "hard" is. De praktijk heeft vormen gevonden om dit tot uitdrukking te brengen. Zo worden bv. in het streekplan West-Brabant de harde beleidslijnen in de tekst van de beschrijving in kapitalen aangegeven.

41. In dit verband verdient vermelding dat de Rijksplanologische Dienst, bij wijze van gedachtenconstructie, een onderscheid in een aantal gradaties van "hardheid" heeft geïntroduceerd en deze in relatie heeft gebracht met enerzijds de uitwerkings- en afwijkingsbevoegdheid en anderzijds het aanwijzings- en goedkeuringsbeleid van Gedeputeerde Staten. Zij onderkent daarbij drie categorieën: de structurerende, de variabele en de indicatieve elementen.[9]
De structurerende elementen (die in dit verband het belangrijkste zijn) zijn die elementen die de structuur van het streekplan bepalen, dat wil zeggen elementen die zodanig bepalend zijn voor de inhoud van het streekplan dat zij bij wijziging repercussies met zich brengen voor de samenhang van het streekplan in zijn totaliteit. Dit betekent dan ook dat bij een wijziging in de structurerende elementen van het streekplan een herziening van dat plan noodzakelijk is, opdat opnieuw volgens de gegeven procedure onder ogen gezien kan worden welke consequenties die wijziging heeft voor de samenhang van de streekplanvisie. Voor deze structurerende elementen mag de afwijkingsbevoegdheid dan ook niet gelden. Deze elementen zullen in het goedkeuringsbeleid van Gedeputeerde Staten duidelijk doorwerken. In het algemeen zullen zij ook het eerst voor eventuele provinciale aanwijzingen in aanmerking komen.
Wat structurerend is zal per plan verschillen. De plaatselijke situatie en de samenhang met andere onderdelen van het plan zijn hiervoor bepalend. Het plan dient zelf duidelijk aan te geven wat structurerend is, zowel in de beschrijving en de toelichting als op de plankaart; indien deze elementen topografisch begrensd zijn moet die begrenzing aangegeven zijn. Als voorbeelden van structurerende elementen kan men denken aan de kernenhiërarchie, het verstedelijkingspatroon, de te beschermen natuurgebieden, de mate waarin agrarische bebouwing in een landschappelijk kwetsbaar gebied mogelijk is en het tracé van een weg. Structurerende elementen mogen niet

vereenzelvigd worden met elementen van infrastructuur, al is het wel mogelijk dat (zoals uit de voorbeelden blijkt) een infrastructureel werk in bepaalde streekplannen een structurerend element vormt.
Naast de structurerende elementen kan men, aan de andere kant van de schaal, de groep van indicatieve elementen onderscheiden. Deze omvat die onderdelen van het streekplan, waar het provinciaal bestuur van een zekere voorkeur heeft blijk gegeven, maar anderzijds een zekere mogelijkheid tot keuze van bestemmingen heeft gelaten. Het verlenen van een uitdrukkelijke afwijkingsbevoegdheid aan Gedeputeerde Staten is hier niet nodig, aangezien ten aanzien van deze elementen de mogelijkheid tot afwijken reeds is ingebouwd in de flexibiliteit van het streekplan, zoals deze blijkt uit de formulering van de beschrijving en uit het kaartbeeld. In het algemeen zullen deze indicatieve elementen niet ten grondslag kunnen liggen aan aanwijzingen.
Tussen deze twee groepen van elementen in kan men in het streekplan onderdelen onderscheiden, waar Provinciale Staten aan Gedeputeerde Staten en de gemeentebesturen niet de volledige keuzevrijheid wensen te laten maar anderzijds de voor deze gebieden vastgestelde beleidslijnen niet als volkomen vaststaand willen beschouwen. Er zijn dus één of meer varianten mogelijk, die in het algemeen tevoren zullen zijn bepaald. Ook deze variabele elementen zullen in de beschrijving en zo mogelijk op de kaart moeten zijn opgenomen. Binnen de grenzen van die keuze zullen een eventuele aanwijzing en het goedkeuringsbeleid ten aanzien van bestemmingsplannen zich moeten bewegen. Met betrekking tot deze onderdelen zullen Provinciale Staten aan Gedeputeerde Staten een uitwerkings- en/of afwijkingsbevoegdheid kunnen geven binnen nader gestelde regels.

42. De hiervoor weergegeven indeling is een constructie, bedoeld om de duidelijkheid van het streekplan te vergroten; er zijn ook andere indelingen mogelijk. Waar het om gaat, is dat van de harde beleidslijnen in het streekplan afwijking niet mogelijk mag zijn dan na heroverweging van het streekplan in zijn geheel. Juist omdat deze beleidslijnen bij de toepassing van het streekplan als harde elementen gehanteerd zullen worden, moeten zij in de besluitvormingsprocedure en in de politieke discussie ook als zodanig herkenbaar zijn en in het streekplan duidelijk worden vastgelegd. Het draait hier immers om de geloofwaardigheid van het streekplan en de daarin vervatte (politiek-bestuurlijke) stellingnamen. Een ieder die met het streekplan geconfronteerd wordt, mag immers verwachten dat het het provinciaal bestuur met het daarin neergelegde beleid ernst is.[10]
De praktijk geeft op het punt van de regeling van de afwijkingsbevoegdheid een ruim scala van uitwerkingen te zien. Zo kent het streekplan Rijnmond in het geheel geen afwijkingsbevoegdheid. Anderzijds komt in de Noordhollandse streekplannen een zeer ruime afwijkingsbevoegdheid voor. Deze houdt het volgende in:
- Gedeputeerde Staten zijn bevoegd af te wijken van het streekplan in die zin, dat zij medewerking kunnen verlenen aan een van het streekplan afwijkend gemeentelijk planologisch besluit:

a. indien zich geen redelijk alternatief voordoet voor een bepaald door een gemeentebestuur en door Gedeputeerde Staten wenselijk geacht, van het streekplan afwijkend besluit, of:
b. indien het met het oog op de toekomstige ontwikkeling van de provincie voorgeschreven voortdurend onderzoek de wenselijkheid van een bepaald, van het streekplan afwijkend besluit aantoont.

- Deze bevoegdheid geldt slechts voor die urgente gevallen waarin met het nemen van de beslissing van Gedeputeerde Staten niet gewacht kan worden tot het streekplan is herzien.
- Gedeputeerde Staten maken van de onderhavige afwijkingsbevoegdheid geen gebruik dan nadat advies is ingewonnen van de Provinciale Planologische Commissie en nadat is gebleken, dat de commissie van advies en bijstand uit Provinciale Staten voor zaken betreffende de ruimtelijke ordening te kennen heeft gegeven, dat er geen overwegende bezwaren tegen bestaan, dat ter zake wordt afgeweken van het streekplan.
  Laatstbedoelde commissie beoordeelt daartoe het plan tezamen met de bezwaren van ter zake belanghebbenden voor zover deze bekend zijn. Deze belanghebbenden worden voorts in de gelegenheid gesteld om hun bezwaren ten overstaan van de commissie mondeling toe te lichten.
- Op vorenbedoelde wijze tot stand gekomen besluiten van Gedeputeerde Staten worden medegedeeld aan Provinciale Staten.

Deze regeling van de afwijkingsbevoegdheid, die (met varianten) navolging vindt in andere provincies, maakt geen uitzondering voor de harde beleidslijnen in het streekplan of – in de terminologie van de Rijksplanologische Dienst – voor de structurerende elementen. De bevoegdheid tot afwijking geldt dus ook voor die elementen. Langs deze weg kunnen derhalve in het streekplan wijzigingen tot stand worden gebracht die in wezen tot een herziening van het streekplan zouden nopen. Deze regeling heeft twee bezwaren. In de eerste plaats kan ruimtelijk gezien op die manier door incidentele beslissingen de structuur van het streekplan ingrijpend worden gewijzigd of aangetast, zonder dat in het kader van een herziening onder ogen is gezien wat de gevolgen van die wijziging voor de rest van het streekplan zijn; de samenhang van de streekplanvisie kan zodoende verloren gaan. Een ander bezwaar is dat, doordat essentiële wijzigingen in het streekplan kunnen worden doorgevoerd via de afwijkingsregeling ook voor gevallen waarin een herziening nodig zou zijn geweest, de wettelijk voorgeschreven streekplanprocedure wordt omzeild en daarmee tekort wordt gedaan aan de rechtsbescherming die die procedure aan een ieder beoogt te bieden. Bovendien is, wanneer in een na jaren van voorbereiding en uitvoerig overleg met alle belanghebbende instanties en personen tot stand gekomen streekplan door Gedeputeerde Staten ingrijpende wijzigingen worden aangebracht, hiermee tevens de geloofwaardigheid in de continuïteit van het provinciaal planologisch beleid in het geding.

43. Deze zaak heeft uiteraard ook een andere kant. De hiervoor beschreven afwijkingsregeling is een poging om in het streekplan mogelijkheden in te bouwen om snel en soepel te reageren op nieuwe ontwikkelingen. Deze behoefte is in feite een gevolg van de gedaanteverwisseling die het streekplan

bij de parlementaire behandeling onderging. Zoals wij hiervoor zagen werd het streekplan daarbij politiek-bestuurlijk zwaarder en minder vrijblijvend, een omstandigheid die gezien de huidige betekenis van het streekplan alleen maar positief gewaardeerd kan worden. Maar dit had ook een keerzijde: het proces van totstandkoming van een streekplan is er, naar in de praktijk blijkt, langduriger en gecompliceerder door geworden. De huidige wettelijke regeling en de daaruit voortvloeiende consequenties worden ervaren als een rem op de programmatische mogelijkheden van het streekplan. Van de kant van de provincies wordt, niet ten onrechte, gesteld dat het niet mogelijk is frequente streekplanherzieningen (bv. om de 2 à 5 jaar) in het provinciaal apparaat op te vangen, zowel ambtelijk als bestuurlijk.
Ook het IPO-rapport over het provinciaal ruimtelijk instrumentarium wijst op de tijdrovendheid van de streekplanprocedure. Toch doet zich in de praktijk de behoefte gevoelen, aldus dit rapport, om kort na de vaststelling van een streekplan ontwikkelingen mogelijk te maken, die sterk afwijken van het streekplan, soms zelfs in afwijking van een structurerend element in dat plan. Het rapport constateert dan ook dat er behoefte bestaat aan een wettelijk instrument voor Gedeputeerde Staten om via een Statenuitspraak bij de goedkeuring van een bestemmingsplan vooruit te kunnen lopen op een herziening van een streekplan. "Om hierin te voorzien zou het gewenst zijn, dat er in de wet een regeling kwam om een herziening van een streekplan "in procedure te brengen" en daaraan bepaalde rechtsgevolgen te verbinden. Provinciale Staten zouden bevoegd verklaard kunnen worden om zich bij een eenvoudig te nemen besluit uit te spreken: dat zij bepaalde uitgangspunten of bepaalde onderdelen van een streekplan willen herzien".[11]
Het is duidelijk dat voor een regeling, zoals het IPO-rapport voorstaat, de hiervoor gesignaleerde bezwaren eveneens gelden.

44. Op dit punt zijn twee ontwikkelingen van belang. De eerste daarvan sluit nauw aan bij de IPO-voorstellen. Het komt nl. steeds vaker voor dat provinciale besturen de voorbereiding van streekplannen of van de herziening daarvan laten voorafgaan door de behandeling van een nota van uitgangspunten, waarin de politieke beleidskeuzen worden aangegeven en ter discussie gesteld en de beleidsdoeleinden worden bepaald. Ook deze ontwikkeling vond zijn startpunt in Noord-Holland, nl. in de Nota van uitgangspunten ten behoeve van de herziening van het streekplan Noordzeekanaalgebied. Zij vindt navolging in andere provincies. De nota's worden doorgaans na een inspraakperiode aan de Staten voorgelegd ter vaststelling. Voor zover zij daarna ter kennis worden gebracht van de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening kan deze desgewenst het advies van de Rijksplanologische Commissie vragen. De Rijksplanologische Commissie kan een parallel trekken met de behandeling van streekplannen en alvorens te adviseren het provinciaal bestuur horen. Het advies kan de minister er aanleiding toe geven met het provinciaal bestuur in discussie te treden.
In een dergelijke nota kunnen, vooruitlopend op een concreet streekplan of de herziening daarvan, de hoofdlijnen van dit streekplan ter discussie worden gesteld; voorbeelden zijn de Nota alternatieve voorontwerpen streekplan

Veluwe, de Nota beleidsmogelijkheden streekplan IJsselvallei en de Nota van uitgangspunten Amsterdam-Noordzeekanaalgebied. Ook is het mogelijk dat zo'n nota niet gericht is op de voorbereiding van een bepaald concreet streekplan, maar bedoeld is als richtinggevend voor het streekplanwerk in die provincie in het algemeen; voorbeelden zijn Overijssel '85 en de Beleidsnota ruimtelijke ordening Groningen. De grens tussen beide groepen nota's is vloeiend.
Naast deze specifiek ruimtelijke nota's zijn nog van belang de provinciale nota's over bepaalde ruimtelijk relevante onderwerpen, zoals bv. over kleine kernen of woonwagencentra of over milieunormen, alsmede nota's over de andere facetten van overheidsbeleid voor zover het de ruimtelijke implicaties betreft.
Deze methodiek, waarbij het pad voor het streekplan geëffend wordt door daaraan voorafgaande nota's, heeft het voordeel dat zij het proceskarakter van het provinciaal ruimtelijk beleid versterkt en de besluitvorming duidelijker maakt. Zij maakt tevens de overgang van een oud naar een nieuw streekplan vloeiender.

45. Het provinciaal planologisch beleid vindt dus niet alleen in streekplannen zijn beschrijving, het krijgt ook vorm in andere nota's. Daarnaast krijgt het ruimtelijk beleid van de provincie toepassing in tal van besluiten. Niet alleen via de op de Wet R.O. gebaseerde instrumenten van de al dan niet goedkeuring van gemeentelijke bestemmingsplannen en het geven van opdrachten en aanwijzingen voert de provincie haar ruimtelijk beleid. Ruimtelijke ordening is méér dan de uitvoering van de Wet R.O.; ook buiten de sfeer van die wet (en soms grotendeels daarbuiten) liggen dan ook de middelen om de ruimtelijke plannen te realiseren of te handhaven. De eigen werken van de provincie, de grondaankopen die zijzelf doet en die zij goedkeurt, de overeenkomsten die zij sluit, de subsidies die zij verleent, de uitvoering of medewerking aan de uitvoering van andere wetten en verordeningen, de activiteiten die zij stimuleert of die zij juist tegengaat vormen allemaal instrumenten die de provincie (binnen de grenzen die de desbetreffende regelingen geven) kan hanteren om haar visie te realiseren.
Zo ontstaat uit een geheel van samenhangende beslissingen een geïntegreerd ruimtelijk beleid. Dat brengt ons bij de tweede ontwikkeling. Om die samenhang nog beter tot uitdrukking te laten komen wordt er op het ogenblik namelijk voor gepleit Gedeputeerde Staten jaarlijks aan de Staten verslag te laten uitbrengen van het gevoerde ruimtelijke beleid in de provincie.[12] Naar de mening van de Raad van advies zou dit verslag een overzicht moeten bevatten van de door Gedeputeerde Staten genomen beslissingen omtrent goedkeuring van bestemmingsplannen, de verleende verklaringen van geen bezwaar, alsmede de beslissingen omtrent ruilverkavelingen, ontgrondingen, waterstaatswerken en andere beslissingen, die van betekenis zijn voor het provinciaal planologisch beleid. Daarbij zouden Gedeputeerde Staten verplicht moeten worden om, voor zover de beslissingen vermeld in het verslag afwijken van een streekplan of betrekking hebben op gebieden waarvoor geen streekplan is vastgesteld, aan te geven welke planologische conceptie aan deze

besluiten ten grondslag heeft gelegen. De Raad verwacht van deze verslagverplichting een zekere preventieve werking: Gedeputeerde Staten zullen, wetend dat zij te zijner tijd aan de Staten verslag zullen moeten doen van hun planologisch beleid, eerder bereid zijn om bij de voorbereiding van beslissingen die zullen afwijken van een streekplan, de Staten te betrekken.

46. Deze beide ontwikkelingen kunnen zeker bijdragen tot een versterking van het provinciaal ruimtelijk beleid, mits de nadruk blijft liggen op de afweging in streekplankader, zulks wegens het ruimtelijk-integraal karakter en het democratisch gehalte van die procedure. Die functies kunnen en mogen nooit worden overgenomen door de genoemde andere nota's. Die nota's dragen materiaal aan voor de integratie in het streekplan. Voegt men daarbij het materiaal dat van de zijde van het rijk beschikbaar komt in de opeenvolgende delen van de Derde nota, de structuurschetsen en de structuurschema's, dan heb ik de indruk dat in de komende jaren de problemen die de provincies thans in hun streekplanwerk ondervinden geleidelijk aan geringer zullen worden, omdat deze problemen in wezen voortvloeien uit de gecompliceerdheid van de materie en het feit dat wij zoveel (nog) niet weten. Naarmate meer materiaal beschikbaar komt en wij meer inzicht krijgen in de factoren die het maatschappelijk proces bepalen zal de voorbereidingsduur van streekplannen naar alle waarschijnlijkheid korter worden.
Dat betekent enerzijds dat nieuwe ontwikkelingen gemakkelijker kunnen worden opgevangen in streekplankader en doorgaans ook zonder bezwaar de procedure van een streekplanherziening kunnen doorlopen. Anderzijds wordt het in deze context ook aanvaardbaarder, als in uitzonderingsgevallen de provincie op basis van een Statenuitspraak op zo'n herziening anticipeert.

47. Ook om een andere reden moet het accent blijven liggen op de afweging in streekplankader. De totstandkoming van een streekplan, en zeker de realisering ervan, is nl. niet alleen afhankelijk van de provinciale bestuurskracht, zij hangt in minstens zo sterke mate af van de beide andere bestuursniveaus. Als in het voorgaande dan ook veel aandacht besteed is aan de duidelijkheid en geloofwaardigheid van het streekplan en in verband daarmee aan de afwijkingsmogelijkheden, is dat, omdat deze factoren bepalend zijn voor de betekenis van het streekplan als integratiekader van alle ruimtelijk relevante maatregelen door de drie bestuursniveaus heen. Die betekenis kan het streekplan alleen krijgen als het wordt ervaren als het resultaat van een gezamenlijke inspanning van drie bestuursniveaus en die bestuursniveaus zich mede daardoor gebonden achten aan het in het streekplan neergelegde beleid in die zin dat zij dit beleid uitvoeren of helpen uitvoeren. Met name dat laatste komt in gevaar als de provincie er blijk van geeft te gemakkelijk ook van structurerende elementen uit het streekplan te willen afwijken. Zij mag niet verwachten dat de beide andere bestuursniveaus dan meer verknochtheid met dat plan zullen tonen dan de provincie zelf.
Het streven om het streekplan te maken tot integratiekader van alle ruimtelijk relevante maatregelen vergt veel van de bereidheid tot overleg en samen-

werking op alle drie bestuursniveaus. Het overleg, dat het provinciaal bestuur bij de voorbereiding van een streekplan moet plegen met de betrokken gemeentebesturen enerzijds en met de meest betrokken rijksdiensten anderzijds moet dan ook, in de terminologie van de Nota openbaarheid ruimtelijk beleid, gericht zijn op de wederzijdse aanpassing van plannen. Dit aldus bilateraal voorbereide overleg vindt zijn culminatiepunt in het forum van de Provinciale Planologische Commissie.

De Provinciale Planologische Commissie als integratieforum

48. De Provinciale Planologische Commissie is het orgaan waarin alle plannen en maatregelen, van belang voor het provinciaal ruimtelijk beleid, aan de orde behoren te komen. De commissie moet gehoord worden bij de voorbereiding van streekplannen en alvorens Gedeputeerde Staten een gemeenteraad verplichten een structuur- of bestemmingsplan te maken of te herzien, of een aanwijzing geven. De samenstelling van de commissie is "zodanig, dat de verschillende aspecten, die bij de ruimtelijke ordening zijn betrokken, daarin tot hun recht komen". Gedeputeerde Staten benoemen de leden van de commissie. De Inspecteur van de ruimtelijke ordening is ambtshalve lid; naast hem hebben in de commissie in elk geval zitting de regionale vertegenwoordigers van de meest bij het ruimtelijk beleid betrokken rijksdiensten.[13] Daarbuiten is de samenstelling van de Provinciale Planologische Commissies in de onderscheidene provincies sterk verschillend. Meestal vertoont zij een mengsel van bestuurlijke en ambtelijke vertegenwoordigers, vertegenwoordigers van bepaalde belangengroeperingen en deskundigen. In vergelijking met de situatie op rijksniveau hebben de Provinciale Planologische Commissies dus trekken van zowel de Rijksplanologische Commissie als de Raad van advies.[14] De vergaderingen zijn in sommige provincies openbaar, in andere niet. Ook de werkwijze en de aard van de zaken die in de commissie aan de orde komen vertoont per provincie grote verschillen. In sommige provincies zijn de Provinciale Planologische Commissies omvangrijk en vergaderen slechts zelden terwijl het feitelijke werk gebeurt in subcommissies; in andere provincies gebeurt het feitelijke coördinatiewerk in de Provinciale Planologische Commissie zelf, die dan ook frequent vergadert.[15]
Door hun samenstelling en taakopdracht zijn de Provinciale Planologische Commissies (inclusief hun subcommissies) bij uitstek geschikt voor zowel de horizontale als de verticale coördinatie voor alle zaken welke de ruimtelijke ordening op provinciaal niveau raken, zulks ter voorbereiding van de op bestuurlijk niveau te nemen beslissingen. In die commissies kunnen de confrontatie van de verschillende belangen onderling en de confrontatie met het beleid van hoger gezag plaatsvinden, welke noodzakelijk zijn willen Gedeputeerde Staten of Provinciale Staten tot een weloverwogen oordeel kunnen komen. De Provinciale Planologische Commissie staat daarmee als het ware op het kruispunt van de horizontale en de verticale coördinatie.

49. In de praktijk blijkt echter dat die kruispuntfunctie van de Provinciale Planologische Commissie nog niet altijd optimaal wordt benut. Dit klemt met

name bij het streekplan. Van de zijde van de provincies wordt aangevoerd dat de behandeling van een streekplan in de commissie er niet toe leidt dat daardoor de zo vereiste duidelijkheid ontstaat over het standpunt van de onderscheidene rijksdiensten met betrekking tot essentiële onderdelen van het streekplan.[16] Dit kan verschillende oorzaken hebben. Afgezien van het feit dat dit aan de werkwijze en de samenstelling van de Provinciale Planologische Commissie zelf kan liggen, kan die onduidelijkheid voortvloeien uit de omstandigheid dat de rijksvertegenwoordigers die in de commissie zitting hebben niet voldoende inzicht verschaffen over het door hun departement ingenomen standpunt en over de reikwijdte van dat standpunt. Een ander knelpunt is dat sommige departementen in de commissies niet vertegenwoordigd zijn. Een en ander leidt er enerzijds toe dat pas in het stadium van de RPC-advisering nog principiële verschillen van mening kunnen opdoemen, terwijl anderzijds het RPC-advies een groot aantal detailopmerkingen kan bevatten, waarmee de provincie zonder moeite rekening zou kunnen hebben gehouden als zij er eerder van op de hoogte was geweest. Deze situatie wordt begrijpelijk als onbevredigend ervaren. Zij heeft er in een aantal gevallen toe geleid dat het provinciaal bestuur gevraagd heeft in een eerder stadium, vóór de vaststelling van het streekplan in de Staten, met de Rijksplanologische Commissie te mogen overleggen. Bezwaar van een dergelijke constructie is ongetwijfeld dat op die wijze de Provinciale Staten omspeeld worden (zij zien zich nl. geconfronteerd met al gemaakte afspraken, waardoor hun mogelijkheden om nog de te nemen beslissing wezenlijk te beïnvloeden in feite sterk beperkt worden), zulks ten koste van de politiek-bestuurlijke betekenis van het streekplan. De Rijksplanologische Commissie heeft tot nu toe op dergelijke verzoeken afwijzend gereageerd; de kwestie vormt op het ogenblik een punt van studie in de RPC-werkcommissie Verticale coördinatie ruimtelijk beleid.[17]

50. Zoals hiervoor in hoofdstuk II (par. 24) al bleek is de Rijksplanologische Commissie, anders dan de Provinciale Planologische Commissie, overwegend ambtelijk samengesteld; alle ministers, met uitzondering van de Minister van Justitie, zijn in de Rijksplanologische Commissie vertegenwoordigd door hun hoogste beleidsfunctionarissen in de onderscheidene beleidssectoren, op het niveau van Directeur-Generaal of Secretaris-Generaal. Dit maakt de Rijksplanologische Commissie tot het hoogste ambtelijke coördinatie-orgaan op het terrein van de ruimtelijke ordening en daarmee tot voorportaal van de Raad voor de Ruimtelijke Ordening en de Ministerraad.
Bij haar advisering over aan haar voorgelegde streekplannen pleegt de Rijksplanologische Commissie het plan te toetsen aan vier criteria:

a. worden de hoofdlijnen van het nationaal ruimtelijk beleid in het streekplan doorgetrokken;
b. beantwoordt het streekplan aan de eisen en de bedoelingen van de Wet R.O.;
c. kan het streekplan fungeren als integratiekader van alle ruimtelijk relevante maatregelen, waaronder ook de uitvoeringsplannen van rijkswege;
d. wordt in het streekplan rekening gehouden met bepaalde rijksbelangen.

De onder a, c en d genoemde criteria hebben een nauwe onderlinge samenhang. Wat betreft criterium b besteedt de Rijksplanologische Commissie ook altijd aandacht aan de vraag, of de structurerende elementen in het streekplan duidelijk tot uiting komen en, in verband daarmee, hoe de afwijkingsbevoegdheid is geregeld. In haar advies geeft de Rijksplanologische Commissie reeds aan welke punten uit het streekplan naar haar oordeel uit een oogpunt van rijksbeleid niet aanvaardbaar zijn en of deze punten van een zodanig gewicht zijn dat het geven van een aanwijzing daaromtrent gerechtvaardigd is.

51. Wil de Provinciale Planologische Commissie als integratieforum van alle ruimtelijk relevante maatregelen naar behoren kunnen functioneren dan zal zij aan een aantal criteria moeten voldoen. In de eerste plaats mag worden verwacht dat in die commissie inderdaad alle ruimtelijk relevante maatregelen aan de orde komen. Niet alleen streek-, structuur- en bestemmingsplannen, maar ook ruilverkavelingsplannen, grenswijzigingen, ontgrondingenbeleid en concrete ontgrondingen, wegenplannen en wegtracés, elektriciteitscentrales, tracés van hoogspanningslijnen en pijpleidingen, gemeenschappelijke regelingen die ook het terrein van de ruimtelijke ordening bestrijken, luchtvaartterreinen, mijnconcessies, beschermde stads- en dorpsgezichten, kortom al die zaken die (soms zeer ingrijpende) invloed uitoefenen op de ruimtelijke ontwikkeling dienen in de Provinciale Planologische Commissie in een breder kader geplaatst te worden. Als in de commissie alleen de wettelijk voorgeschreven zaken op de agenda komen (streek-, structuur- en bestemmingsplannen) kan zij niet naar behoren functioneren, omdat zij geen inzicht heeft in - laat staan invloed kan uitoefenen op - al die andere maatregelen die voor de bestemming, de inrichting en het beheer van het provinciaal grondgebied feitelijk zeker zo belangrijk zijn.
Een tweede voorwaarde is dat de samenstelling van de Provinciale Planologische Commissies inderdaad voldoet aan het door het Besluit R.O. gestelde vereiste dat de verschillende aspecten, die bij de ruimtelijke ordening zijn betrokken, daarin tot hun recht moeten komen. Dit geldt naar analogie ook voor haar subcommissies. Een Provinciale Planologische Commissie waarin ieder die iets met ruimtelijke ordening van doen heeft aanwezig of vertegenwoordigd is, maar waar de feitelijke beslissingen genomen worden in subcommissies of kamers van subcommissies, waarin in verhouding tot de daar genomen besluiten belangrijke personen ontbreken, kan niet fungeren als integratieforum, nog afgezien van de omstandigheid dat met een dergelijke situatie bepaald niet naar de geest van het Besluit R.O. is gehandeld. Een knelpunt hierbij is dat een aantal niet-gedeconcentreerde departementen in de Provinciale Planologische Commissies niet vertegenwoordigd zijn. Dit doet zich met name voelen ten aanzien van het departement van Economische Zaken voor wat betreft de regionale economische politiek. Daardoor blijft in de praktijk de integratie van de ruimtelijke en de economische planning onderontwikkeld. Het zal in de praktijk inderdaad niet eenvoudig zijn in de samenstelling van de commissie een evenwicht te vinden, waarbij enerzijds de vertegenwoordiging zo breed mogelijk is, zonder dat dit er anderzijds toe leidt dat door die omvang de besluitvorming juist bemoeilijkt wordt.

Een derde factor betreft de inbreng van de rijksvertegenwoordigers in de Provinciale Planologische Commissie. Van hen mag verwacht worden dat zij hun mening zo zuiver en genuanceerd mogelijk kenbaar maken en inzicht geven in het gewicht van hun standpunt. Zij dienen zich uit te spreken over de aanvaardbaarheid voor het door hen vertegenwoordigde departement van de in het streekplan neergelegde beleidslijnen en duidelijk te maken of zij zich zullen inzetten voor de realisering van die beleidslijnen, voor zover dat het terrein van hun departement betreft. Tevens moet het provinciaal bestuur erop kunnen rekenen, dat de Haagse vertegenwoordigers namens hun departement spreken, zodat bij de latere RPC-behandeling geen onvoorziene verrassingen kunnen ontstaan.
Dit betekent niet dat de rijksvertegenwoordigers met één tevoren gecoördineerd Haags standpunt in de commissie moeten komen; door een dergelijke werkwijze zouden de marges voor overleg in de commissie wel bijzonder gering worden en zou bovendien de beslissingsvrijheid van de Staten al op voorhand aan banden worden gelegd. Wel mag worden verwacht dat de behandeling in de commissie zoveel mogelijk tot een gecoördineerd standpunt leidt, waaraan ook de rijksvertegenwoordigers zich gebonden achten. Het advies van de Provinciale Planologische Commissie dient zo duidelijk te zijn dat Gedeputeerde Staten of de Staten, wanneer zij van dit advies willen afwijken - waartoe zij uiteraard de volle vrijheid hebben - een volledig inzicht hebben welke consequenties dit voor (de realisering van) het streekplan heeft.

52. We dienen echter wel te beseffen dat, ook als de Provinciale Planologische Commissie optimaal functioneert, er toch altijd zaken zullen zijn, waarvan de realisering zozeer afhankelijk is van rijksbeleid, dat de definitieve beslissing daarover uitsluitend in het kader van de Rijksplanologische Commissie (en in sommige gevallen de Ministerraad) genomen kan worden. Dat zal met name gelden voor de doelstellingen van rijksbeleid die van structurele betekenis zijn voor de ruimtelijke ontwikkeling van een bepaald gebied. Deze doelstellingen - die doorgaans worden gekenmerkt door een hoger abstractieniveau, een groter gebied bestrijken en een langere tijdsperiode overzien - kunnen zowel in streekplannen als in de daaraan vooraf gaande nota's hun vertaling vinden. Het is begrijpelijk dat de provincies er behoefte aan hebben over dit soort zaken de dialoog tussen de provincie en Den Haag rechtstreeks via de Rijksplanologische Commissie te laten verlopen. De rol van de Provinciale Planologische Commissie in die gevallen is dan tweeledig: in de eerste plaats het uitzeven van de discussiepunten die niet in de Rijksplanologische Commissie behoeven te komen en zonder bezwaar in de Provinciale Planologische Commissie tot een conclusie kunnen leiden; ten tweede het grondig voorbereiden van de RPC-discussie, zodat alle relevante argumenten reeds zo goed mogelijk op tafel liggen. Als het goed is zullen ook in toenemende mate de opeenvolgende delen van de Derde nota over de ruimtelijke ordening en de structuurschema's en -schetsen inzicht moeten geven in de beleidslijnen van de onderscheidene beleidssectoren en daarmee al voor een deel een rechtstreekse discussie tussen provincie en Rijksplanologische Commissie overbodig maken.

C. PLANOLOGISCHE KERNBESLISSINGEN

Het "memorandum-Nypels"

53. De procedure voor planologische kernbeslissingen is het antwoord van de regering op de "nationale bestemmingen" van drs. Nypels. In zijn memorandum tijdens de behandeling van de rijksbegroting 1970 stelt hij een nieuwe procedure voor die in grote lijnen als volgt zou moeten verlopen:[1]
De meest gerede partij richt zich tot de minister belast met de zorg voor de ruimtelijke ordening, met het verzoek een "nationaal facetplan" te entameren. Een dergelijk plan zou de burgers rechtstreeks moeten binden op overeenkomstige wijze als het gemeentelijke bestemmingsplan, waarvoor het in de plaats treedt. Het kan betrekking hebben op één of meer aspecten van het beleid voor bepaalde regio's of voor het gehele land. Willigt de minister het verzoek in dan stelt hij - de Rijksplanologische Commissie alsmede de betrokken gemeente- en provinciale besturen gehoord - het ontwerp voor dit facetplan vast. Het ontwerp wordt daarna toegezonden aan alle betrokken instanties (waaronder interdepartementale adviescolleges) en ligt voor een ieder ter inzage. Een ieder kan bij de Kroon bezwaren indienen. Binnen drie maanden na afloop van de termijn van tervisielegging beslist de Kroon omtrent de vaststelling van het facetplan, de Raad van State, Afdeling voor de geschillen van bestuur gehoord. Aan het advies van de Afdeling gaat een openbare vergadering vooraf. Van de beslissing omtrent het facetplan wordt mededeling gedaan aan de Staten-Generaal. Deze beslissing heeft geen rechtskracht binnen een termijn van zes maanden na deze mededeling, tenzij de beide Kamers der Staten-Generaal deze mededeling op een vroeger tijdstip voor kennisgeving hebben aangenomen.

Nota openbaarheid ruimtelijk beleid; de procedure voor planologische kernbeslissingen

54. Een groot deel van de Nota openbaarheid ruimtelijk beleid is gewijd aan de beleidsvoorbereiding op nationaal niveau.[2] Daarin erkent de regering dat de besluitvorming op rijksniveau een grotere invloed op de ruimtelijke structuur heeft dan uit het vrijwel ontbreken van wettelijke procedureregels voor het regeringsbeleid inzake de ruimtelijke ordening zou kunnen worden afgeleid. De Wet R.O. gaat er vanuit, dat alle beslissingen, die van invloed zijn op de bestemming van de grond en daarmee op de kwaliteit van het leefmilieu, via de bestemmingsplanprocedure onderworpen zijn aan de publieke discussie en inspraak. "Dit is juist maar blijkt in de praktijk echter onvoldoende te zijn. Ook voor de regeringsbeslissingen zelf dienen procedureregels te bestaan, die een voldoende mate van openbaarheid en inspraak waarborgen, waar mogelijk bij de wet te regelen".
Wat betreft de relatie met de beslissingen op gemeentelijk en provinciaal niveau stelt de nota dat de huidige wettelijke regeling in zoverre onbevredigend is, dat zij de grote bestuurlijke invloed van bepaalde regeringsbeslissingen op de inhoud van een gemeentelijk bestemmingsplan niet erkent. De

huidige bevoegdheid van de minister voor de ruimtelijke ordening tot het geven van aanwijzingen is daarvoor ontoereikend. "Het ligt voor de hand dat een nieuwe wettelijke regeling, die recht moet doen aan de betekenis van deze regeringsbeslissingen voor de bestemming van bepaalde gronden, tevens de beslissingsvrijheid van de gemeentebesturen verkleint". De regering wil hier niet de consequentie aan verbinden, dat in zulke gevallen de bevoegdheid om een bestemmingsplan vast te stellen geheel naar het rijk zal overgaan. Het rijk zou zich daardoor namelijk in de beoordeling van meer details moeten begeven dan voor de te nemen beslissing zelf noodzakelijk is. De samenhang van de bestemmingsregelingen in een bepaald gebied kan het meest volledig beoordeeld worden door het lokaal bestuur. De formele en meer gedetailleerde regeling van de bestemmingen moet daarom in eerste instantie tot de bevoegdheden van het lokaal bestuur blijven behoren.
Een nieuwe procedure op nationaal niveau zal dus in hoofdzaak gericht moeten zijn op de politieke toetsing van de in het geding zijnde beslissing, met overlating van de beslissingsvrijheid op zoveel mogelijk details aan het lokaal bestuur. Is verwerking in een bestemmingsplan nodig, dan zal de procedure daarvan in hoofdzaak gericht zijn op de gedetailleerde beoordeling van de lokale samenhang en van de belangen van rechthebbenden.
Het lokaal bestuur zal inspraak moeten hebben bij de voorbereiding van de te nemen regeringsbeslissing.
Anderzijds zal voldoende zeker moeten zijn, dat het lokaal bestuur de eenmaal genomen regeringsbeslissing inderdaad in een bestemmingsplan verwerkt. Daartoe is het nodig de aanwijzingsbevoegdheid van de minister voor de ruimtelijke ordening in de Wet R.O. uit te breiden met de bevoegdheid een aanwijzing te geven met betrekking tot de inhoud van een bestemmingsplan.
Aangezien de procedure op nationaal niveau in hoofdzaak gericht zal moeten zijn op de politieke toetsing van de in het geding zijnde beslissing acht de regering het juist de Tweede Kamer in de procedure te betrekken. "Dit ligt in deze gevallen eerder voor de hand dan het hanteren van een beroepsrecht bij de Kroon". Voor de wijze waarop die Kamer in de procedure wordt betrokken zoekt de regering aansluiting bij het in artikel 2 Wet R.O. bepaalde over de nationale facetplannen. De regering stelt zich voor eenzelfde gedragslijn te volgen, zij het beperkt tot de Tweede Kamer. "Het is deze Kamer, die de directe toetsing van het beleid van de regering tot taak heeft. Het betrekken van ook de Eerste Kamer in de procedure zou deze te tijdrovend kunnen maken, met name wanneer beslissingen over concrete projecten aan de orde zijn".
Ten aanzien van de door Nypels geïntroduceerde term "nationale bestemmingen" merkt de nota op, dat deze ten onrechte de suggestie wekt, dat het hierbij steeds zou gaan om beslissingen op rijksniveau, die voor bepaalde gronden een bepaalde bestemming tot gevolg hebben. In feite is het echter zo dat enerzijds ruimtelijk relevante beslissingen dikwijls betrekking hebben op hoofdlijnen en beginselen van het ruimtelijk beleid of op concrete beleidsplannen, zonder dat zij directe invloed hebben op de bestemming van bepaalde gronden, terwijl anderzijds niet alle beslissingen, die betrekking hebben op bestemmingen, van belang zijn voor het nationaal beleid. Deze verschillende

onderscheiden leiden tot een indeling in de volgende categorieën:

1. beslissingen en standpuntbepalingen over hoofdlijnen en beginselen, die van algemeen belang zijn voor het nationaal ruimtelijk beleid; tot deze categorie behoren bijvoorbeeld de vaststelling van algemene regeringsnota's over de ruimtelijke ordening in Nederland of in bepaalde landsdelen en de vaststelling van ruimtelijke structuurschema's zoals het Structuurschema Hoofdwegennet en de Structuurschets voor de ruimtelijke ontwikkeling van de openluchtrecreatie;
2. beslissingen over concrete beleidsplannen, die van belang zijn voor het nationaal ruimtelijk beleid, maar die geen directe invloed hebben op de bestemming van bepaalde gronden; hiertoe kunnen bijvoorbeeld het Rijkswegenplan, gemeentelijke herindelingen, concessieverleningen ingevolge de Mijnwet 1810 en voor energietransport en de aanwijzing van ontwikkelingskernen gerekend worden;
3. beslissingen over concrete beleidsplannen, die van belang zijn voor het nationaal ruimtelijk beleid en die een directe invloed hebben op de bestemming van bepaalde gronden, zoals bijvoorbeeld de aanleg van een nationale luchthaven, de aanleg van militaire oefenterreinen of de aanwijzing van gebieden als spaarbekkens of infiltratiegebied voor de watervoorziening;
4. beslissingen op rijksniveau, die een directe invloed hebben op de bestemming van bepaalde gronden, maar die niet zonder meer van belang zijn voor het nationaal ruimtelijk beleid; tot deze categorie zullen in het algemeen de vaststelling van tracés van rijkswegen, pijpleidingen en hoogspanningsleidingen en de vaststelling van ruilverkavelingsplannen behoren.

Momenteel geldt slechts de regel, dat aan de Raad van advies voor de ruimtelijke ordening advies wordt gevraagd over hoofdlijnen en beginselen, die van algemeen belang zijn voor het nationaal ruimtelijk beleid (categorie 1); de Rijksplanologische Commissie wordt gehoord over alle maatregelen en plannen, die van betekenis zijn voor het nationaal ruimtelijk beleid (categorie 1 t/m 3), voor zover de Kroon hiervoor geen afwijkende regeling treft.

"De vraag welke bestemmingsbeslissingen van belang zijn voor het nationaal ruimtelijk beleid kan niet in zijn algemeenheid beantwoord worden. Het antwoord is afhankelijk van de concrete relatie van een bepaald project met de doelstellingen van het nationaal ruimtelijk beleid".

Naar het oordeel van de regering is voor de meeste van de hiervóór weergegeven vier categorieën van beslissingen een nieuwe wettelijke regeling niet nodig. Dit geldt met name voor de beslissingen, die niet van belang zijn voor het nationaal ruimtelijk beleid, en voorts voor beslissingen, die weliswaar van belang zijn voor het nationaal ruimtelijk beleid, maar die in overeenstemming zijn met de hoofdlijnen en beginselen daarvan. Hiervan mag worden aangenomen, aldus de nota, dat de bestaande regelingen voldoende zijn, mede in aanmerking genomen dat de Rijksplanologische Commissie wordt gehoord over alle maatregelen en plannen die van betekenis zijn voor het nationaal ruimtelijk beleid.

"De meeste moeilijkheden doen zich voor bij concrete beleidsplannen, die van

de hoofdlijnen en beginselen van het nationaal ruimtelijk beleid afwijken. Hoofdlijnen en beginselen van het beleid kunnen doorgaans op uiteenlopende wijzen worden uitgewerkt. (. . . .) Daarnaast kan zich echter door wijziging in de omstandigheden de wenselijkheid voordoen in meer structurele zin van hoofdlijnen en beginselen af te wijken zonder dat dit onmiddellijk kan en hoeft te leiden tot nieuwe beslissingen over deze hoofdlijnen en beginselen zelf. Juist voor zulke beslissingen bestaat er behoefte aan een procedure die de nodige waarborgen inhoudt voor openbaarheid en inspraak".

Op grond van het vorenstaande acht de regering een nieuwe wettelijke voorziening derhalve nodig voor de volgende beslissingen, die zij aanduidt met de term "planologische kernbeslissingen":

a. beslissingen en standpuntbepalingen over hoofdlijnen en beginselen die van algemeen belang zijn voor het nationaal ruimtelijk beleid;
b. beslissingen over concrete beleidsplannen die van belang zijn voor het nationaal ruimtelijk beleid en afwijken van de vastgestelde hoofdlijnen en beginselen.

Naar aanleiding van de discussie over de nota in de vaste Commissie voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening uit de Tweede Kamer zal de regering later nog een derde categorie toevoegen:

c. beslissingen over concrete beleidsplannen, die van belang zijn voor het nationaal ruimtelijk beleid en vooruitlopen op de vaststelling van hoofdlijnen en beginselen.[3]

Hoewel de regering van oordeel is dat met de gegeven omschrijving criteria zijn geïntroduceerd, die in redelijke mate vastleggen wat onder planologische kernbeslissingen dient te worden verstaan, is zij niettemin van oordeel, dat de draagwijdte van het besluit om die procedure in te zetten van dien aard is, dat zij het nemen van dit besluit aan zich dient voor te behouden. "Het besluit tot het inzetten van de procedure voor planologische kernbeslissingen zal derhalve in de Ministerraad, c.q. de Raad voor de Ruimtelijke Ordening worden genomen".

De procedure die de regering voor deze planologische kernbeslissingen voorstelt is schematisch weergegeven op bladzijde 46 Zij is een vertaling van de drie eerder genoemde algemene kenmerken. De belangrijkste punten eruit zijn de volgende:

- bij het voorbereidend ambtelijk overleg wordt de Rijksplanologische Commissie betrokken (dit advies is als regel niet openbaar);
- ook de lagere overheidslichamen worden zoveel mogelijk bij de ambtelijke voorbereiding van de beslissing betrokken; dit overleg is gericht op wederzijdse aanpassing van de te nemen regeringsbeslissing en de desbetreffende streek-, structuur- en bestemmingsplannen; overleg met het lokaal bestuur (gemeenten of gewesten) zal slechts nodig zijn, indien aard en schaal van de te nemen beslissing leiden tot repercussies voor de desbetreffende structuur- en bestemmingsplannen;
- op basis van de conclusies in de Raad voor de Ruimtelijke Ordening, c.q. de Ministerraad wordt een voorlopige beslissing genomen in de vorm van een beleidsvoornemen dat gepubliceerd wordt en waarover ieder zijn mening kenbaar kan maken;

- bij de inspraakfase, die hierop volgt, wordt naast eventuele andere adviesorganen in ieder geval ook de Raad van advies voor de ruimtelijke ordening betrokken; in deze fase wordt, zo nodig, een hoorzitting gehouden; de adviezen die worden uitgebracht zijn openbaar;
- met kennisneming van de publieke discussie, de ingekomen meningen en de adviezen neemt de regering haar definitieve beslissing; van deze beslissing wordt mededeling gedaan aan de Tweede Kamer; aan de beslissing zal geen uitvoering worden gegeven binnen een termijn van zes maanden na deze mededeling, tenzij de Tweede Kamer deze mededeling op een vroeger tijdstip voor kennisgeving heeft aangenomen.

In deze procedure wordt een onderscheid gemaakt tussen een aanvullende en een zelfstandige procedure voor de planologische kernbeslissingen. De aanvullende procedure voor planologische kernbeslissingen zal worden toegepast voor zover voor de in het geding zijnde beslissing reeds een regeling geldt, die aan de genoemde algemene kenmerken voldoet. De regering stelt zich deze aanvullende procedure voor als een reeks "planologische injecties", betrekking hebbende op de drie algemene kenmerken, die waar nodig in de bestaande procedure worden ingebracht. De zelfstandige procedure voor de planologische kernbeslissingen zal gelden, wanneer een eigen wettelijk kader voor de in het geding zijnde beslissing ontbreekt.

55. Aan de Nota openbaarheid ruimtelijk beleid zijn nog geen uitgewerkte voorstellen verbonden tot wijziging en aanvulling van de Wet R.O.. De regering motiveert dit door erop te wijzen, dat zij zich voorstelt "de hierboven uiteengezette procedure voor de planologische kernbeslissingen thans in de praktijk bij wijze van experiment te volgen. De verschillende onderdelen van deze procedure kunnen ook zonder wijziging en aanvulling van de Wet R.O. en andere wetten in de besluitvorming worden ingepast". Een uitzondering hierop maakt de regering voor de rechtstreekse aanwijzingsbevoegdheid van de minister voor de ruimtelijke ordening omtrent de inhoud van bestemmingsplannen, waarvoor een wetsontwerp in voorbereiding is. "Wettelijke regeling van de procedure voor de planologische kernbeslissingen vergt echter een grotere ervaring met de praktische werking van deze procedure en inzicht in het effect ervan op het gehele besluitvormingssysteem van de ruimtelijke ordening. De regering zal de voorgestelde procedure thans als gedragslijn bij de voorbereiding van planologische kernbeslissingen aanvaarden. Mede afhankelijk van de gedachtenwisseling over het nog in te dienen wetsvoorstel over de openbaarheid van bestuur in de rijksdienst, kan deze gedragslijn te zijner tijd in de Wet R.O. en in andere wetten worden opgenomen".
Deze belofte, die door het Kabinet-Den Uyl bij haar optreden zal worden herhaald,[4] schept als het ware "prewettelijk recht": de regering zegt toe de beschreven procedure te zullen volgen, maar wil met een wettelijke regeling wachten tot zij inzicht heeft of die procedure de toets der praktijk geheel kan doorstaan. Zij is daarbij kennelijk bevreesd voor de verstarrende werking die van een te snelle wettelijke vastlegging kan uitgaan. Vanuit de Kamer ontstaat echter al snel druk om wel spoedig met een wettelijke regeling te komen, zulks

De procedure voor planologische kernbeslissingen
Schematisch overzicht

Aanvullende procedure	*Zelfstandige procedure*
- De Ministerraad beslist of de procedure voor planologische kernbeslissingen wordt ingezet	
- Interdepartementaal overleg in het desbetreffend ambtelijk adviesorgaan en vervolgens in de Rijksplanologische Commissie; inschakeling lagere overheidslichamen.	- Interdepartementaal overleg in de Rijksplanologische Commissie; inschakeling lagere overheidslichamen.
- Beraad in de Raad voor de Ruimtelijke Ordening uit de Ministerraad	
- Publikatie van het beleidsvoornemen volgens eigen regeling; een ieder kan zijn mening kenbaar maken.	- Publikatie van het beleidsvoornemen in de Nederlandse Staatscourant en tervisielegging; een ieder kan zijn mening kenbaar maken.
- Advies door desbetreffend adviesorgaan. Advies door de Raad van advies voor de ruimtelijke ordening.	- Advies door de Raad van advies voor de ruimtelijke ordening.
In deze fase kan een hoorzitting worden gehouden	
- Beslissing na beraad in de Raad voor de Ruimtelijke Ordening c.q. de Ministerraad	
- Mededeling aan de Tweede Kamer zo mogelijk volgens eigen regeling; uitvoering na zes maanden tenzij de mededeling eerder voor kennisgeving is aangenomen.	- Mededeling aan de Tweede Kamer; uitvoering na zes maanden tenzij de mededeling eerder voor kennisgeving is aangenomen.

op grond van de overweging dat een dergelijke belangrijke besluitvormingsprocedure niet zonder wettelijke basis mag blijven. De regering houdt aanvankelijk aan haar standpunt vast, maar in de regeringsbeslissing over de Oriënteringsnota kondigt zij aan dat een wettelijke regeling voor de procedure van de planologische kernbeslissingen binnenkort in voorbereiding zal worden genomen. "Daarbij zal gebruik kunnen worden gemaakt van de ervaringen met de behandeling van de Oriënteringsnota en van het ontwerp-Structuurschema Drink- en Industriewatervoorziening".[5]
Inmiddels heeft Minister Gruijters in de memorie van toelichting bij de begroting 1976 van zijn departement bij de bespreking van het onderwerp "wetgeving" medegedeeld, dat de behandeling van de Nota openbaarheid ruimtelijk beleid en van de Nota inzake de werkgelegenheid in de Tweede Kamer, alsmede het beleidsdebat over onderwerpen met betrekking tot zijn departement in de Eerste Kamer in maart 1975, hem aanleiding hebben gegeven tot het besluit de voorgenomen wijziging van de Wet R.O. tot invoering van de rechtstreekse aanwijzingsbevoegdheid reeds aanstonds ook uit te strekken over de vaststelling van regels met betrekking tot de planologische kernbeslissing. Ook andere aangekondigde wijzigingen zullen in dat wetsontwerp worden opgenomen. Met deze samenvoeging hoopt de minister te voldoen aan de wensen die uit de Tweede Kamer naar voren zijn gekomen. Hij wijst er echter op dat een dergelijke, vrij ingrijpende, herziening van de Wet R.O. nog wel enige tijd op zich zal kunnen laten wachten, aangezien hiermee veel wetgevende arbeid is gemoeid over een onderwerp waaromtrent geen communis opinio bestaat en bovendien de adviesorganen (opnieuw) zullen moeten worden gehoord.[6]
Bij de behandeling van zijn begroting in de Eerste Kamer heeft de minister inmiddels gezegd er naar te zullen streven deze herziening nog in dit kalenderjaar bij de Kamer in te dienen.[7]

56. Zoals hiervoor bleek ligt de beslissing, of de procedure van de planologische kernbeslissing zal worden toegepast, in de handen van de regering. In antwoord op een vraag uit de Tweede Kamer, welke beleidsvoornemens naar verwachting aan die procedure zouden worden onderworpen, gaf de regering te kennen voornemens te zijn in de komende jaren de volgende beleidsvoornemens de procedure van de planologische kernbeslissing te doen doorlopen:[8]

1. Oriënteringsnota Ruimtelijke Ordening;
2. Volgende delen Derde nota over de ruimtelijke ordening;
3. Alle structuurschema's, te weten:
   - verkeer en vervoer,
   - scheepvaartwegen,
   - vliegvelden voor civiel gebruik,
   - elektriciteitsvoorziening,
   - buisleidingen,
   - waterhuishouding,
   - drink- en industriewatervoorziening,
   - landinrichting,

- militaire terreinen,
- woningbouw,
- zeehavens;

4. Structuurschets voor het landelijke gebied;
5. Structuurschets voor de verstedelijking;
6. Nationale parken;
7. Nationale landschappen;
8. Beslissing over aanleg en plaatskeuze van de tweede nationale luchthaven;
9. Beslissing over de Markerwaard;
10. Beslissingen en standpuntbepalingen over de hoofdlijnen van de ontwikkeling van de Waddenzee, onder meer over het rapport van de Waddenzeecommissie.

Bij de structuurschema's tekende de regering aan dat deze opsomming geen limitatief karakter draagt. (Inmiddels zijn aan deze lijst toegevoegd een Structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud, een Structuurschema Openluchtrecreatie, alsmede een aanvullend Structuurschema Elektriciteitsvoorziening, betreffende de vestiging van kernenergiecentrales; de namen van sommige structuurschema's zijn inmiddels enigszins gewijzigd).[9] Verder deelde zij mede dat de Structuurschets voor de bestuurlijke indeling bij wet zal worden vastgesteld.

De stand van zaken is op het ogenblik zo, dat de Oriënteringsnota en het Structuurschema Drink- en Industriewatervoorziening de procedure geheel doorlopen hebben. Het Structuurschema Elektriciteitsvoorziening is halfweg de procedure gevorderd. In februari van dit jaar zijn de Verstedelijkingsnota en de Structuurschets voor de Verstedelijking gepubliceerd, terwijl in juni ook de Nota Waddenzee in procedure is gebracht.

Ervaringen met de eerste planologische kernbeslissingen

57. De behandeling van de eerste planologische kernbeslissingen heeft een aantal ervaringen opgeleverd, die die procedure al wat meer gezicht geven en die bovendien van belang zijn voor de uiteindelijke wettelijke regeling daarvan.

Bij de publikatie van de tot nu toe verschenen planologische kernbeslissingen is veel moeite gedaan om de Nederlandse burger voor te lichten en hem te stimuleren tot meedenken over het beleidsvoornemen. Niet alleen op alle gemeentesecretarieën en provinciale griffies, maar ook op de Kamers van Koophandel en meer dan 800 openbare bibliotheken met de daarbij aangesloten dépendences werden de stukken ter inzage gelegd. De publikatie ging vergezeld van een advertentiecampagne en de verspreiding van een uitvoerige (gratis verkrijgbare) voorlichtingskrant. Tevens werden voorlichtingsbijeenkomsten gehouden, waar ambtenaren van de Rijksplanologische Dienst en (bij de structuurschema's) van het desbetreffende sectordepartement voorlichting gaven over het gepubliceerde beleidsvoornemen. De ervaring heeft daarbij geleerd dat de bezoekers er nog wat moeite mee hebben om het karakter van die bijeenkomsten goed te doorgronden. De aanwezige ambtenaren zijn er om uit te leggen, niet om de nota te verdedigen (dat is immers de

taak van hun ministers). Evenmin zijn deze bijeenkomsten bestemd om bezwaren tegen het gepubliceerde beleidsvoornemen naar voren te brengen; daarvoor zijn de inspraakbijeenkomsten bestemd, die in een latere fase door de Raad van advies voor de ruimtelijke ordening worden georganiseerd.

58. Zoals hiervóór bleek worden in de procedure ook de lagere overheidslichamen ingeschakeld bij de voorbereiding van het beleidsvoornemen. Deze gang van zaken heeft in zoverre inmiddels een nuancering ondergaan dat het overleg bij de voorbereiding van het beleidsvoornemen in beginsel ambtelijk is. Het wordt gevoerd met de in aanmerking komende instanties, bv. de Provinciale Planologische Diensten. Na publikatie van het beleidsvoornemen, dus in de inspraakfase, voert de minister bestuurlijk overleg met de besturen der provincies, die bij de problematiek zijn betrokken. Meestal zal het daarbij om alle provincies gaan; zo heeft Minister Gruijters over de Oriënteringsnota overleg gepleegd met zowel het Interprovinciaal Overleg Ruimtelijke Ordening als de afzonderlijke Colleges van Gedeputeerde Staten en met het Dagelijks Bestuur van Rijnmond. In sommige gevallen behoeft dit overleg maar enkele provincies te betreffen; dit zal bv. het geval zijn bij de Nota Waddenzee. Het bestuurlijk overleg wordt doorgaans ambtelijk voorbereid. Overleg met de Nederlandse gemeenten over beleidsvoornemens die het gehele land bestrijken is fysiek onmogelijk. In verband daarmee zal veelal het contact plaatsvinden via de representatieve gemeentelijke organisatie, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. In voorkomende gevallen voert de minister ook overleg met besturen van gemeenten die in het bijzonder bij een bepaald beleidsvoornemen zijn betrokken.[10] Over de Oriënteringsnota heeft de minister bv. overlegd met de besturen van de vier grote gemeenten, een werkwijze die hij zich voorstelt bij de Verstedelijkingsnota te herhalen.
Ten aanzien van het ambtelijk overleg doet zich daarbij de volgende complicatie voor. Bij overlegsituaties tussen het rijk enerzijds en lagere overheidslichamen anderzijds pleegt aan de zijde van de provincie, en zeker bij de gemeente, de bestuurder al veel eerder betrokken te zijn dan op rijksniveau het geval is. Dat hangt samen met de organisatiestructuur van de rijksoverheid in vergelijking met die van de lagere overheden, aangezien op rijksniveau de voorbereiding van beslissingen zich veel vaker dan bij de lagere overheidsorganen het geval is op ambtelijk niveau afspeelt. In dat stadium is nl. aan de rijkszijde de situatie zo, dat de desbetreffende bewindsman in het kader van de beslissing in de Ministerraad wel zijn standpunt heeft bepaald *dat* de procedure van de planologische kernbeslissing zal worden gevolgd, maar nog geen standpunt heeft ten aanzien van de *inhoud* van de planologische kernbeslissing. Als reeds in dat stadium, nl. van de voorbereiding van het beleidsvoornemen, aan de zijde van de lagere overheidslichamen bestuurlijk overleg wordt gevoerd, draagt dit het gevaar in zich dat de lagere besturen zich reeds in een te vroeg stadium vastleggen ten aanzien van punten, waarover de minister nog geen standpunt bepaald heeft. Dit is in het algemeen ongewenst. Het is ook niet nodig; het ambtelijke overleg zal zich in dat stadium nl. in principe beperken tot de wederzijdse uitwisseling van feitelijke en technische informatie. Mede om die reden vindt dit overleg ook niet in openbaarheid

plaats. Ook die factor bemoeilijkt dat aan de zijde van de lagere overheid de bestuurder het overleg voert, omdat het hem door de vertrouwelijkheid, die de stukken op dat moment nog hebben, niet mogelijk zal zijn ruggespraak te plegen met bv. een Statencommissie. Als dan ook aan de zijde van de lagere overheden bestuurders in het overleg worden betrokken kan dit alleen, als zij zich bewust zijn van het vertrouwelijk en vrijblijvend karakter van dit overleg. De bestuurlijke standpuntbepaling vindt immers in een latere fase, na publikatie van het beleidsvoornemen, plaats.

59. Reeds bij de Oriënteringsnota werd deze nota nog in het stadium van beleidsvoornemen al aan de Tweede Kamer toegezonden, "gezien de principiële betekenis van deze nota".[11] Dit was in (overigens niet essentiële) afwijking van de geschetste procedure, waarin de Tweede Kamer pas in de fase van de definitieve regeringsbeslissing op de hoogte wordt gebracht. Deze afwijking ligt voor de hand: het is té vreemd om de Tweede Kamer officieel onkundig te laten van een zo belangrijk stuk, als dat reeds overal in het land ter discussie staat. Deze afwijking doet overigens niets af aan het feit dat de discussie in de Tweede Kamer pas kan beginnen, nadat de regering haar definitieve beslissing heeft genomen. De bij de Oriënteringsnota gevolgde werkwijze, die sindsdien ook bij alle andere in procedure gebrachte planologische kernbeslissingen is toegepast, heeft voor de Kamer het voordeel, dat zij nauwkeuriger kan volgen welke wijzigingen het stuk in de loop van de procedure ondergaat.

60. Er begint zich thans wat betreft de volgorde en de ordening der stukken de volgende gedragslijn af te tekenen. Het beleidsvoornemen van de regering wordt als deel a van de planologische kernbeslissing gepubliceerd. De hierop loskomende inspraak wordt, zowel onverkort als gerubriceerd door de Raad van advies voor de ruimtelijke ordening en voorzien van het advies van die Raad, gebundeld in een deel b. In deel c, de regeringsbeslissing, gaat de regering vervolgens in op deze inspraak; zij geeft in een Nota met wijzigingen aan welke wijzigingen zij op grond daarvan voorstelt en motiveert in de toelichting waarom zij op andere punten het beleidsvoornemen ongewijzigd laat. De rij van stukken bij de Oriënteringsnota is afgesloten met een "supplement", waarin zowel zijn opgenomen de wijzigingen waartoe de inspraakfase aanleiding heeft gegeven (en die derhalve als eerste Nota met wijzigingen reeds in deel c zijn verwerkt) als de wijzigingen, welke zijn voortgekomen uit discussie met de Tweede Kamer (tweede Nota met wijzigingen).[12]

61. Niet alleen dus door de inspraak kan het aanvankelijke beleidsvoornemen wijziging ondergaan, ook de daarna door de regering genomen beslissing kan in de daaropvolgende parlementaire behandeling nog gewijzigd worden. In dit verband valt het op dat de Nota openbaarheid ruimtelijk beleid het stuk dat de regering aan de Kamer toezendt, aanduidt als "definitieve regeringsbeslissing", terwijl van de twee planologische kernbeslissingen waarvan de procedure tot nu toe voltooid is dit stuk als opschrift draagt: regeringsbeslis-

sing. De laatste aanduiding lijkt mij zuiverder; de regeringsbeslissing kan nooit zo definitief zijn, dat het op voorhand uitgesloten is dat deze in de normale politieke discussie tussen regering en Kamer nog wijziging zou kunnen ondergaan.
Daarmee komen wij aan een punt dat in de Kamerbehandeling van de beide tot nu toe voltooide planologische kernbeslissingen een belangrijke rol heeft gespeeld, nl. de vraag, welke invloed de Kamer kan uitoefenen in de procedure van de planologische kernbeslissing.
Reeds bij de behandeling van de Nota openbaarheid ruimtelijk beleid op 15 mei 1975 in de Tweede Kamer was dit punt aan de orde gekomen. Naar aanleiding van beschouwingen van enige Kamerleden, die zich verdiept hadden in de staatsrechtelijke aspecten van dit vraagstuk, gaf Minister Gruijters een uiteenzetting van zijn inzichten op dit punt. Wij opereren hier, zo betoogde de minister, op het terrein van wat traditioneel de twee onderscheiden gebieden van bestuur en wetgeving zijn. Formeel gesproken valt praktisch elk overheidsbesluit in het vat van een wet te gieten, maar materieel gezien gaat het hier om een materie die er niet in de eerste plaats één is die gebruikelijk bij wet geregeld wordt. Er zitten elementen in van regeringsbeleid naast ook elementen van algemeen geldende, de burgers rechtstreeks bindende regels. Anderzijds is de minister van mening dat het hier niet een zaak betreft die je kunt behandelen zoals regeringsbeleid gemeenlijk wordt behandeld: een gesprek tussen regering en Kamer aan de hand van een nota; de regering peilt het gevoelen van de Kamer en gaat vervolgens haar weg voortdurend gecontroleerd in de uitvoering van dat beleid. "Ik stem in met de opmerking dat de beslissingen die hier worden genomen een zodanige draagwijdte hebben, dat een dusdanige controle, die in de uitvoering plaatsvindt, bepaald onvoldoende recht doet aan de bevoegdheden die de Kamer, democratisch gezien, moet claimen".
Er zal voor deze materie dus een eigen vorm gevonden moeten worden. Daarbij ziet de minister met name twee vraagstukken, waarop de Kamer van de regering een antwoord mag vragen. In de eerste plaats de vraag, wat een planologische kernbeslissing is, en vooral ook hoe vastgesteld wordt dat zich zo'n geval voordoet. De criteria ter aanduiding van een planologische kernbeslissing zullen altijd wel voor interpretatie vatbaar zijn. Regering en Kamer kunnen over die interpretatie van mening verschillen. "In de wettelijke regeling die wij gaan ontwerpen - ik vind dat de Kamer die eis mag stellen - dient een methode te worden gevonden waarbij ook de Kamer kan aangeven dat een bepaalde zaak naar haar oordeel onderwerp dient te zijn van de planologische kernbeslissing".
Een tweede vraagpunt betreft de "amendering". Hierover zegt de minister: "Naar mijn uitdrukkelijk oordeel moet het in een materie als deze niet een kwestie zijn van nemen of laten. Het is niet zo dat de bevoegdheden van de Kamer beperkt zouden kunnen worden tot een oordeel over de beslissing in haar geheel. Neen, de Kamer moet invloed kunnen uitoefenen op de onderdelen van de beslissing, liefst zo concreet mogelijk". Daarom heb ik, aldus de minister, aan de Oriënteringsnota een hoofdstuk toegevoegd waarin ik heb geprobeerd de verschillende beslissingen zo kort mogelijk aan te duiden

en te ordenen in een systematisch geheel, zodat wij straks de discussie zouden kunnen laten uitmonden in een reeks beslissingen op al die punten. "Ik heb de Kamer als het ware aangrijpingspunten voor amendering willen geven. (....). In ieder geval meen ik, dat in de amendering in de regeling die wij gaan treffen op de een of andere wijze moet worden voorzien. Wij komen daarmee vrij dicht in de buurt van de procedure van wetgeving".[13]
Deze discussie eindigt met de aanneming van twee moties. De eerste motie van het Tweede Kamerlid Jansen c.s. overweegt, dat de planologische kernbeslissing gezien haar verbindend karakter, de kenmerken van wetgeving in materiële zin bezit, waarop echter de Kamer volgens de procedure zoals voorgesteld in de nota niet door middel van normaal recht van initiatief en amendement invloed kan uitoefenen; dat de planologische kernbeslissing in gemeen overleg tussen Kamer en regering tot stand dient te komen; dat beïnvloeding vanwege de Kamer aan de hand van de tot de regering gerichte moties geen direct bindend karakter heeft voor de regering, en dus een té zwakke procedure is. De motie nodigt de regering uit om in de wettelijke regeling van de planologische kernbeslissing een juridisch hanteerbare vorm op te nemen voor een bevoegdheid van de Tweede Kamer om desgewenst:
a. op beslissende wijze te beïnvloeden welke beleidsvoornemens overeenkomstig de daarvoor gestelde criteria aan de procedure van de planologische kernbeslissing worden onderworpen, en
b. zoveel mogelijk invloed uit te oefenen op de inhoud van de beleidsvoornemens, die voorwerp van een planologische kernbeslissing vormen.[14]

De tweede motie van het Kamerlid Nypels c.s. dringt er bij de regering op aan zo spoedig mogelijk een wetsontwerp in te dienen om de criteria, de procedures en de positie van de Staten-Generaal ten aanzien van planologische kernbeslissingen c.q. nationale bestemmingen in de Wet R.O. op te nemen.[15]
Drie maanden later krijgt deze discussie zijn vervolg, als de eerste planologische kernbeslissing, de Oriënteringsnota, in de Tweede Kamer in (mondelinge) behandeling komt. De Kamerleden blijken goed naar de minister te hebben geluisterd. Al spoedig na het begin van het debat worden moties aangekondigd of ingediend, die de bedoeling hebben de minister tot een tweede nota van wijzigingen te brengen. Deze moties richten zich op de "samenvatting van de doelstellingen" in de slotparagraaf van de Oriënteringsnota en hebben de strekking die doelstellingen te amenderen. In de discussie duikt het woord "amendement" dan ook voortdurend op. Na enige discussie beginnen de termen amenderende motie of amenderingsmotie in gebruik te raken.
Ook de minister blijkt goed te luisteren. Na de tweede termijn komt hij met een tweede nota van wijzigingen, die wijzigingen aanbrengt in de samenvatting van de doelstellingen, en waarin hij aan vrijwel alle ingediende moties tegemoet komt.[16]

62. De omstandigheid, dat de te behandelen nota eindigt in een samenvatting, die als het ware aanknopingspunten voor amendering geeft, heeft inmiddels zijn vervolg gekregen in de Verstedelijkingsnota en in de Nota Waddenzee.

Deze monden uit in een laatste hoofdstuk, geheten "Samenvatting; planologische kernbeslissing". In dit hoofdstuk worden de te beslissen punten systematisch op een rij gezet.

Amenderende moties

63. Wat is nu het karakter van die "amenderende moties?" Zijn het ordinaire moties, die de minister binnen de spelregels van ons parlementair stelsel naar believen naast zich neer kan leggen of kan uitvoeren, of is er méér?
Het AR-Kamerlid Scholten, één van de belangrijkste bijdragers aan de Kamerdiscussie op dit punt, staat op het standpunt dat het hier om een gewone motie gaat. De door hem bij de behandeling van de Oriënteringsnota ingediende moties hebben een zeer inventieve vorm: De Kamer ... nodigt de regering uit de volgende wijzigingen c.q. aanvullingen aan te brengen (volgt de exacte tekst van de voorgestelde wijziging of aanvulling).[17] Deze constructie wordt door de voorzitter aangeduid als "een motie, die men kan beschouwen als een aantal amendementen op een nota". Het is echter geen amendement, zegt Scholten, het is een motie. Dit standpunt vloeit voort uit zijn opvatting over de aard van de beslissing, waar het bij een planologische kernbeslissing om gaat. Aanhakende aan het procesmatig karakter van de ruimtelijke ordening stelt hij dat "het hier primair een bestuursbeslissing is van een als regel globaal karakter, dus niet primair een stuk wetgeving". Hij heeft er dan ook bezwaar tegen om deze procedure te behandelen als ging het om een wet in formele zin. De Kamer moet, vindt hij, niet op de stoel van de regering gaat zitten.[18]
Bij de behandeling van het Structuurschema Drink- en Industriewatervoorziening komt dit punt terug. Minister Gruijters wijst er dan op, dat we ons bevinden in een tussenfase, "een tussenfase, die ligt tussen het verlaten van het oorspronkelijke standpunt dat het hier gaat om bestuur en dat de Kamer maar met haar controlebevoegdheden moet reageren, en het bereiken van een nieuw rustpunt door middel van het aannemen van een wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening". In die tussenfase, aldus de minister, proberen wij met de Kamer te komen tot een goed overleg, zoals dit ook bij de Oriënteringsnota, dankzij ook interventies uit de Kamer, redelijk is gelukt. De regering ondergaat daarbij beïnvloeding; die beïnvloeding zou bv. door amenderende moties zijn beslag kunnen krijgen. En de minister karakteriseert die invloed dan als "de bereidheid van de kant van de regering om serieus met de opmerkingen van de Kamer rekening te houden".[19]
In de ogen van de minister gaat het bij een amenderende motie dus om méér dan een gewone motie. Ik kan het dan ook niet eens zijn met Klinkers, als hij stelt dat de bewindsman die moties als gewone moties behandelt.[20] Want als er één verschil is tussen amenderende moties en gewone moties dan is dat in ieder geval dat de minister ze *behandelt* als iets zwaarders: de minister luistert naar de Kamer en geeft op de moties antwoord door een Nota van wijzigingen. Wel kan men er aan twijfelen of ook staatsrechtelijk een amenderende motie méér is. De minister is zich dat ook zelf goed bewust als hij er in het vervolg van zijn betoog op wijst, dat de invloed die de regering door dit soort moties ondergaat

een invloed is "die ontstaat door de bereidheid van de kant van de regering, want staatsrechtelijk gezien is er op dit moment niet de plicht voor de regering om die invloed anders tot zich te nemen dan door te zeggen: Welnu, ik heb geluisterd en ik ga verder mijn weg volgens mijn eigen inzichten tenzij de Kamer het ultimum remedium gebruikt". Maar, voegt de bewindsman daar snel aan toe, die weg willen wij helemaal niet gaan.[21] Daarmee is de houding van Minister Gruijters ten aanzien van de amenderingsmotie wel duidelijk, maar dat geeft geen zekerheid over de wijze waarop andere ministers en andere kabinetten zich tegenover dit verschijnsel zullen opstellen.

64. In het jaarverslag 1975 van de Rijksplanologische Dienst wordt naar voren gebracht, dat de figuur van de amenderingsmotie duidelijk is ontstaan uit de behoefte van de Kamer om meer greep te krijgen op het "regeren per nota", het ruime tussengebied tussen wetgeving en uitvoering. Door het al dan niet aannemen van amenderingsmoties aanvaardt de Kamer een zekere medeverantwoordelijkheid voor het in de nota weergegeven regeringsbeleid.[22] Ook Klinkers wijst op dit aspect. "Er blijkt zich een praktijk te ontwikkelen waarin Kamerleden een doelbewuste invloed wensen uit te oefenen op het beleid, alvorens zich te buigen over de wetsontwerpen die eventueel van dat beleid de vrucht zullen zijn. Men zou hierin kunnen zien dat de Tweede Kamer - sinds jaar en dag teruggedrongen in de kontroleursfunctie - gaat deelnemen aan het proces van beleidsvoorbereiding en -vormgeving in een zo vroeg mogelijk stadium. De daartoe in te dienen moties kunnen weliswaar vooralsnog door de bewindsman worden genegeerd - in afwachting van de politieke gevolgen van dat negeren - maar toch lijkt zich hier een proces af te spelen dat kan leiden tot een verschuiving van de rol van de Tweede Kamer".[23]
Zo leidt de in het kader van het ruimtelijk beleid gevoerde discussie over amenderingsmoties ons tot een punt van veel algemener betekenis, nl. het verschijnsel dat sinds enige tijd aangeduid wordt als het "regeren per nota".

Regeren per nota

65. Het verschijnsel van het "regeren per nota" is niet nieuw, maar heeft wel recent een spectaculaire groei doorgemaakt. Schommelde vanaf 1965 het aantal nota's dat door het kabinet werd uitgebracht rond de 15 per zittingsjaar, in het zittingsjaar 1974-1975 liep dit aantal met een sprong op tot 44. Van deze nota's was bijna de helft (nl. 21) afkomstig van de departementen van Onderwijs en Wetenschappen en van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk.[24] Het aandeel van de ruimtelijke ordening in de totale notastroom is gering; als men erbij telt de nota's met ruimtelijke relevantie van andere departementen wordt dit aandeel iets groter.
Dit verschijnsel is uiteraard ook de Kamer niet ontgaan. Op 5 juni 1975 wordt bij de Tweede Kamer ingediend een "voorstel van de commissie inzake de werkwijze der Kamer tot tijdelijke invoeging in het Reglement van Orde van nieuwe bepalingen nopens de behandeling van nota's".[25] De toelichting bij dit voorstel opent met de volgende alinea's:

"De laatste jaren hebben een hausse van regeringsnota's laten zien over zeer uiteenlopende onderwerpen. Voor een deel ook stukken, waarin een hoeveelheid informatie werd verschaft met een mededeling, wat de regering op basis van die informatie in een bepaalde beleidssector voor ogen stond.
Men ontkomt niet aan de indruk, dat er een accentverschuiving heeft plaatsgevonden, in die zin, dat in het verleden de klemtoon meer op de informatie lag, terwijl thans meer beoogd wordt te onderzoeken, hoe de kansen voor een voorgenomen stuk wetgevende arbeid in de Kamer liggen.
Aangenomen dat dit element van "kansenonderzoek" aanwezig is, dan nog kan de Kamer niets anders doen, dan met moties aanduiden, welke elementen in de nota de instemming van de meerderheid van de Kamer hebben, en welke delen zich niet in 's Kamers gunsten verheugden. In feite is de discussie over de nota dan niets anders dan het voeren van algemene beschouwingen over een onvoldragen wetsontwerp. Zaken kunnen pas worden gedaan bij de behandeling van een echt wetsontwerp of begrotingshoofdstuk".
Het voorstel beoogt in het Reglement van Orde tijdelijk enige nieuwe bepalingen op te nemen. De eerste (art. 39a) houdt in dat nota's van de regering - met uitzondering van de nota over de toestand van 's Rijks financiën - in een openbare commissievergadering worden onderzocht. Van het ogenblik af, waarop de agenda van zulk een openbare commissievergadering is vastgesteld staat het ieder lid der Kamer vrij ondertekende moties over het te behandelen onderwerp in te dienen. (Later zal hier, naar aanleiding van de Kamerdiscussie over dit voorstel, bij Nota van wijziging nog een artikel 39b aan worden toegevoegd, inhoudende dat de Kamer op voorstel van het Presidium kan besluiten aan de vaststelling van die agenda een schriftelijke voorbereiding te doen voorafgaan). Een nieuw artikel 52a bepaalt dat het van het ogenblik af waarop de Handelingen van een desbetreffende openbare commissievergadering zijn verschenen ieder lid der Kamer vrij staat ondertekende moties met betrekking tot de nota in te dienen. Een derde artikel (65a) regelt de maximum spreektijden voor de fracties bij de behandeling van een nota in de Kamer.
In deze voorstellen en de motivering ervan ligt de nadruk geheel op de doelmatigheid van de werkwijze van de Kamer. De nieuwe bepalingen zijn bedoeld als een experiment; zij zullen dan ook uitdrukkelijk slechts van kracht zijn gedurende de zitting 1975-1976.
Op 11 september 1975 komt dit voorstel in de Tweede Kamer in mondelinge behandeling, dat wil zeggen een dag nadat de behandeling van de Oriënteringsnota is voltooid. De Kamerleden hebben dus op dat moment juist hun eerste ervaringen met amenderingsmoties achter de rug. Desondanks komt het onderwerp amenderingsmotie nauwelijks ter sprake. Alleen het Kamerlid Van der Sanden brengt dit punt uiterst kort naar voren en merkt op dat het karakter van de amenderingsmotie en de mogelijke consequenties hiervan, ook in staatsrechtelijke zin, naar de mening van de fracties van de KVP en CHU nader en diepgaander beraad behoeven dan tot dan toe mogelijk is gebleken. "Wij hebben ernstige twijfels over het karakter van dit nieuw soort moties".[26]
Ook houdt de discussie zich verre van de vraag wat nu de staatsrechtelijke

betekenis is van regeringsnota's in het samenspel tussen regering en Kamer. Mevr. Kappeyne van de Coppello is de enige die in haar betoog tot deze kern doordringt. Zij wijst erop dat voorheen nota's benut werden om informatie te geven, waartoe ook konden behoren beleidsvoornemens van een kabinet. Over die beleidsvoornemens werd in de Kamer gediscussieerd zonder dat er over beslist werd. De nota werd na de beraadslaging voor kennisgeving aangenomen. De beleidsvoornemens kregen eventueel een nadere uitwerking in begrotingen en andere wetten. Maar, zegt zij, dit kabinet wil de Kamer aan zijn beleidsvoornemens in een vroeg stadium binden, medeplichtig maken, compromitteren. Een nota is echter - naar haar mening - noch naar de vorm waarin haar beleidsvoornemens gegoten zijn, noch naar de procedure van behandeling geschikt om de Kamer te binden. En even later, nadat zij erop gewezen heeft dat de Kamer een nota niet kan amenderen maar als surrogaat slechts in moties haar standpunt uiteen kan zetten, voegt zij daar nog aan toe: "Uitspraken van de Kamer hebben geen rechtskracht, maar de Kamer wordt wel hoe langer hoe meer politiek-moreel gehouden aan wat in nota's, die zij slechts voor kennisgeving aannam, staat".[27]
Dit betoog blijft helaas alleen staan. De voorstellen worden (met enige in dit verband niet wezenlijke wijzigingen) door de Kamer aanvaard.

66. Wat in het voorgaande opvalt is het opmerkelijk verschil in toon tussen de Kamer die spreekt over planologische kernbeslissingen en de Kamer die de hiervoor omschreven voorstellen tot wijziging van het Reglement van Orde behandelt. In het eerste geval tasten Kamer en minister met veel animo de mogelijkheden voor nieuwe staatsrechtelijke vormen af; de Kamer wil - en de minister stimuleert haar daarin - greep krijgen op het beleid zoals dat in regeringsnota's is neergelegd. In het tweede geval, bij de behandeling van de voorstellen tot wijziging van het Reglement van Orde, klinkt in de discussie een ondertoon door dat de Kamer zo langzamerhand van al die nota's wel de buik vol heeft. Waarschijnlijk hangt dit samen met de omstandigheid dat in die discussie de nadruk ligt op de behandeling van nota's als voorloper van wetgeving (ook Klinkers doet dat) en daarmee op het aspect van de extra tijd die gestoken moet worden in een onderwerp dat later nogmaals ter discussie zal komen in de vorm van een wetsontwerp. Ik heb de indruk dat door die nadruk een aspect verwaarloosd wordt, nl. dat regeringsnota's minstens zoveel betekenis kunnen hebben als basis voor door de regering te voeren beleid, dat nooit zijn follow-up zal krijgen in wetsontwerpen. En het is naar mijn indruk nu juist dat stuk beleid, waarop de Kamer meer greep wil krijgen door de behandeling van nota's; nota's waarom zij niet zelden zelf heeft gevraagd.[28]

67. In dit verband is interessant wat vanuit de wetenschappelijke wereld aan de discussie wordt bijgedragen. Die discussie werd vorig jaar geopend door J.M. Polak[29] en vond tot nu toe zijn duidelijk hoogtepunt in het speciale nummer van Beleid en Maatschappij, dat geheel gewijd is aan het verschijnsel "regeren door nota's".[30] Dit nummer bevat een schat aan informatie en beschouwingen over dit onderwerp. Met name de bijdrage van Van Maarse-

veen is hier zeer boeiend. Hij onderscheidt aan de hand van de intenties die de regering met het toezenden van een nota aan het parlement kan hebben, een vierdeling. Daarbij onderkent hij naast nota's die een onderdeel bedoelen te zijn van een lopend wetgevingsproces (Nota van wijzigingen, nota naar aanleiding van het eindverslag), informatienota's (die uitsluitend ertoe strekken het parlement van informatie te voorzien) en wetgevingsnota's (die de grondslag willen vormen voor een beraadslaging tussen regering en parlement over voorgenomen wetgeving) een vierde categorie, nl. de beleids- of plannota's waarin de regering aan het parlement een beleidsplan, beleidsvoornemen of een beleidsvisie ter bespreking voorlegt. Ten aanzien van deze vierde categorie vraagt hij zich af of dat wat nu in plannota's wordt opgenomen niet beter in wetgeving gestalte kan krijgen. Naar zijn mening is die gedachte zeker niet altijd te verwezenlijken. Hij noemt twee bezwaren. Het eerste is dat door de voortdurende roep om nieuwe of andere wetgeving de totale wetgeving geen geheel meer is, maar een onoverzienbaar en nog slechts partieel te kennen verbrokkeling is geworden. Wetgeving kan een doeltreffend beleidsinstrument zijn, waarmee men het maatschappelijk leven kan sturen en beheersen, maar vermoedelijk niet in alle opzichten, niet in alle gevallen en niet in alle richtingen. "Wetgeving is geen panacee voor alle samenlevingsproblemen, voor alle bestuursvraagstukken". Een ander bezwaar ziet Van Maarseveen in onze wetgevingstechniek. Hij kan zich niet voorstellen hoe ons huidige wetstype geschikt zou zijn om daarin beleidsvoornemens of een beleidsplan te persen. Dit voert hem tot de conclusie dat de vorm van een wet ongeschikt is voor de regeling van dit probleem; hij wijst vervolgens op een andere mogelijkheid, waarop ik straks terug zal komen.
In een "ten geleide", dat Kamervoorzitter Vondeling aan dit themanummer heeft meegegeven, zegt hij dat, gelet op de variatie in de benaming van stukken die de Kamer bereiken, het wel tijd wordt orde op zaken te stellen en dat de artikelen in dit nummer hem hebben overtuigd van de noodzaak een kleine commissie te belasten met de taak een duidelijke, scherpe omschrijving te geven van een aantal begrippen en woorden die te pas en te onpas over het Binnenhof schieten. Het lijkt mij moeilijk voorstelbaar dat deze commissie zich tot deze opdracht zal kunnen beperken zonder tevens in beschouwing te nemen, wat nu eigenlijk de betekenis is van het verschijnsel nota in de verhouding tussen kabinet en Staten-Generaal.

68. Krijgt in de discussie over het regeren per nota de rol van de Tweede Kamer doorgaans wel aandacht, de rol van de Eerste Kamer daarbij blijft veelal in het duister. Uiteraard is het ook die Kamer niet ontgaan dat er een opmerkelijke verschuiving van gedachtenwisseling omtrent algemene politieke vraagstukken in de richting van de Tweede Kamer gaande is. "Door de presentatie van een steeds groeiend aantal regeringsnota's en door de behandeling ervan in de Tweede Kamer, via verschillende procedures, is geleidelijk aan de totstandkoming van een notabeleid gegroeid, waaraan de Eerste Kamer op geen enkele wijze deel heeft", aldus het Eerste Kamerlid Teijssen.[31]
In zijn antwoord zegt de Minister-President het juist te vinden dat, wanneer de

regering een nota aan de Staten-Generaal zendt met de bedoeling nader geïnformeerd te worden omtrent het gevoelen van de Kamer over voorgenomen wetgeving, dit uitsluitend gebeurt in een discussie met de Tweede Kamer en niet met de Eerste Kamer. "Tenzij de Eerste kamer doet blijken dat zij een van de Tweede Kamer afwijkend gevoelen heeft, tenzij de Eerste Kamer zelf zegt het ter zake van een bepaalde nota op prijs te stellen van eigen inzichten te doen blijken, is de regering gelegitimeerd af te gaan op de bevindingen van de Tweede Kamer". En hij wijst erop dat het naar zijn mening in de eerste plaats een zaak van de Eerste Kamer zelf is om te bepalen wat haar rol hierin behoort te zijn of zou kunnen zijn.[32]
Het lijkt mij dat als de Eerste Kamer op die vingerwijzing ingaat, haar belangstelling met name zal uitgaan naar haar rol ten aanzien van die beleidsnota's die geen voorlopers van wetgeving zijn.

69. Er is één element in de discussie dat in het kader van dit preadvies nog aparte vermelding verdient. Polak wijst nl. op het effect dat kan uitgaan van beleidsnota's, waarin de nadruk op het planmatig karakter valt. Beleidsvoornemens van de regering blijken op alle bestuursniveaus al ingang te vinden. Diverse gemeentebesturen gaan hun beleid daar al op afstemmen. En als nieuw beleid wordt gestimuleerd wordt bestaand beleid beperkt. Er is dus al een effect vóór de parlementaire behandeling. Heeft die plaatsgevonden dan wordt dit effect sterker; zeker indien de regering met zoveel woorden de lagere bestuurslichamen en andere organisaties en personen uitnodigt zich naar de nota te gaan richten. Polak ziet dit als een bezwaar omdat naar zijn mening uit die nota's en de behandeling daarvan vaak onvoldoende duidelijk naar voren komt op welke punten, op welke wijze en op welk tijdstip het bestaande beleid wordt gewijzigd.[33]
Ik heb de indruk dat voor die nota's die de procedure van de planologische kernbeslissing doorlopen dit bezwaar niet kan worden weggenomen maar wel in goede banen kan worden geleid; en wel door met name twee elementen uit die procedure, te weten het overleg met de lagere overheidslichamen en de ingang vindende praktijk dat die nota's uitmonden in de opsomming van een aantal beslispunten.

Denkbare regelingen voor de rol van de Staten-Generaal in de procedure van de planologische kernbeslissingen

70. Er doet zich op het ogenblik dus de merkwaardige omstandigheid voor dat voor bepaalde regeringsnota's een uitvoerige procedure geldt (waarin de horizontale en verticale coördinatie, de inspraak en inschakeling van de Tweede Kamer geregeld zijn), terwijl voor andere nota's die van minstens evenveel belang zijn maar die toevalligerwijs niet het terrein van de ruimtelijke ordening betreffen, die procedure ontbreekt. Dat onderscheid zal nog opvallender worden als de planologische kernbeslissing een wettelijke basis krijgt. Een wettelijke regeling van de planologische kernbeslissing zal enerzijds moeilijk los gezien kunnen worden van het verschijnsel nota's in het algemeen, anderzijds biedt een beperking tot de ruimtelijke ordening de kans eerst eens

wat ervaring op te doen met de behandeling van nota's op dat terrein.
In de discussie over de procedure van de planologische kernbeslissingen is, zoals al bleek, het minst uitgekristalliseerde (en in mijn ogen meest boeiende) punt de vraag, welke de rol van de Staten-Generaal in de beslissing moet zijn. Die vraag valt weer uiteen in twee delen (die overigens wel enige relatie hebben), nl. welke invloed moet de Kamer hebben bij de bepaling van de onderwerpen die de procedure van de planologische kernbeslissing zullen doorlopen, en welke invloed moet zij kunnen uitoefenen op de inhoud van de beslissing.

71. Om met de eerste vraag te beginnen: door aanneming van de motie-Jansen heeft de Kamer uitgesproken, dat zij "op beslissende wijze" wil kunnen beïnvloeden welke beleidsvoornemens aan de procedure worden onderworpen. Zoals hiervóór al bleek ligt die beslissing thans bij de regering. Welke onderwerpen zij in de komende jaren die procedure zal doen volgen, is inmiddels aan de Kamer medegedeeld. Het is te verwachten dat, indien zich in de loop der tijden nieuwe onderwerpen voordoen die aan dit lijstje moeten worden toegevoegd, de regering daarvan de Kamer op de hoogte zal stellen. De Kamer kan dan, als zij daar behoefte aan heeft, die mededeling op de agenda plaatsen en zonodig met de minister daarover in discussie treden. Is de Kamer van mening dat voor het desbetreffende onderwerp de procedure van de planologische kernbeslissing niet gevolgd behoeft te worden - een mening die zij desnoods in een motie kan vastleggen - dan weet de minister voldoende over de ontvangst die een dergelijke nota in de Kamer zal krijgen. (Dit punt zou best eens relevant kunnen worden, zeker wanneer de vraagstelling wordt uitgebreid tot alle nota's, gezien de "notamoeheid" die bij de Tweede Kamer te constateren valt). De minister kan overigens redenen hebben om desondanks de procedure van de planologische kernbeslissing toch in gang te zetten, bv. omdat hij meent dat een bepaald beleidsvoornemen van de regering dient te worden blootgesteld aan de inspraak van de Nederlandse bevolking. De andere kant van de vraagstelling betreft de situatie, dat de Kamer van mening is dat een bepaald onderwerp geschikt is voor een pkb-procedure, en de minister niet. Ook dan kan de Kamer haar opvatting in een motie neerleggen. Men kan zich afvragen of dat genoeg is; moet de Tweede Kamer de regering ook kunnen dwingen de procedure in te zetten voor onderwerpen, waarvoor de regering dit niet van plan is? Een dergelijke dwang kan alleen inhoud krijgen als de Tweede Kamer, in een situatie waarin zij de minister niet heeft kunnen overtuigen, daarna zelf een "initiatief" kan nemen, zoals bij wetgeving mogelijk is. Het is echter nauwelijks voorstelbaar dat de Tweede Kamer gezien haar toerusting in staat zou zijn zelf de nota te produceren die in dat geval noodzakelijk is, en die de vereiste procedure te doen doorlopen. Ik heb dan ook de indruk dat de huidige mogelijkheden op dit punt - het aannemen van een motie door de Kamer, met als ultimum remedium het opzeggen van het vertrouwen in de desbetreffende minister - alleen om praktische redenen al zeer moeilijk zullen kunnen worden uitgebreid in de door de Kamer gewenste richting van "beslissende" invloed.

72. Voor wat betreft de invloed van de Kamer op de inhoud van de planologische kernbeslissing kan men zich een aantal mogelijkheden denken. De eerste is voortzetting van de huidige praktijk: de Kamer kan moties aannemen (die zij amenderingsmoties noemt en die zij bv. giet in de vorm die het Kamerlid Scholten daaraan gegeven heeft), de minister toont een grote mate van bereidheid om aan die moties gehoor te geven en het beleidsvoornemen te wijzigen, maar staatsrechtelijk blijft het een gewone motie die de minister naast zich neer kan leggen.
Er is al gebleken dat de Kamer dat te mager vindt en méér wil; zij wil (in de bewoordingen van de motie-Jansen) "zoveel mogelijk invloed" uitoefenen op de inhoud van de beslissing. Tijdens de behandeling van de Nota openbaarheid ruimtelijk beleid had Minister Gruijters al geconstateerd dat de meerderheid van de sprekers in de richting van een wetsprocedure ging; en - voegt hij daaraan toe - met die visie ben ik het eens.
Wie die weg, bij wijze van verkenning, inslaat komt op het eerste gezicht een aantal mogelijkheden tegen. Zo is het denkbaar dat de nota die de procedure van de planologische kernbeslissing doorloopt vergezeld gaat van een ontwerp van wet tot goedkeuring van die nota. Deze constructie geeft naast de Tweede Kamer ook de Eerste Kamer een rol. Er dringt zich hier een vergelijking met de tractaatprocedure op, maar men dient te bedenken dat daar geen amendering van de goedkeuringswet mogelijk is; de Kamer kan ja of nee zeggen en anders niet. Dat brengt ons meteen bij het risico dat een goedkeuringswet bij een planologische kernbeslissing in zich zou dragen. Wat zal nl. de Tweede Kamer doen als de minister de (amenderende) moties over de inhoud van de beslissing naast zich neerlegt? Zal de Kamer dan niet in de verleiding komen om de mogelijkheid van amendering van de goedkeuringswet aan te grijpen om toch invloed uit te oefenen op de inhoud van de beslissing? Weliswaar bepaalt het Reglement van Orde van de Tweede Kamer dat een amendement moet passen in het wetsontwerp, maar de praktijk met het wetsontwerp Buisleidingenstraat Pernis-Nederlands-Belgische grens heeft aangetoond dat de Kamer met die bepaling toch een heel eind uit de voeten kan. De Kamer greep toen immers de aan haar voorgelegde nutswet aan om tal van verlangens ten aanzien van de uitvoering van het werk via amendementen aan de regering op te leggen, daarbij het wetsontwerp onherkenbaar verminkend.[34]
Een variant op deze mogelijkheid is dat in de goedkeuringswet worden opgenomen de beslispunten, die nu in het laatste hoofdstuk van de planologische kernbeslissing plegen te worden opgenomen. De daaraan voorafgaande delen van de nota kunnen dan als het ware beschouwd worden als de toelichting op die beslispunten. Een dergelijke constructie neemt het hiervóór gesignaleerde bezwaar van de "amendering langs een omweg" weg. De Kamer heeft dan immers de mogelijkheid om rechtstreeks de beslispunten te amenderen.
Van Maarseveen wijst nog op een andere tot nu toe ongebruikte mogelijkheid. Hij sluit daarbij aan op artikel 120, 1e lid van de Grondwet, dat luidt: De Koning zendt zijn voorstellen hetzij van wet, hetzij andere, aan de Tweede Kamer bij een schriftelijke boodschap of door een commissie. Het gaat hem

nu om die *andere* voorstellen. "Indien de regering die aan de Kamer zendt, moet, zo bepaalt de Grondwet, een formele procedure worden gevolgd, die dezelfde is als die van wetsontwerpen en waarin dezelfde formulieren gebruikt worden; tijdens de behandeling in Tweede en Eerste Kamer worden de voorstellen verworpen of al dan niet geamendeerd aanvaard en - als alles goed gaat - met de geformaliseerde bewilliging van het parlement aan de regering teruggezonden. Er ontstaat dan een soort convenant tussen regering en parlement, dat beiden tot wederopzegging bindt en dat derdenwerking heeft in die zin, dat derden zich erop kunnen beroepen; in hoeverre derden ook op deze wijze worden gebonden vraagt nadere overweging".[35]
Een bezwaar dat aan elk van de hiervóór genoemde constructies kleeft, ligt naar mijn mening in het verschil in karakter en vormgeving tussen wetten enerzijds en beleidsnota's anderzijds. Als een wet al aanleiding kan geven tot belangrijke verschillen in interpretatie (grote groepen juristen danken daar per slot van rekening hun broodwinning aan), hoeveel sterker zal dit verschijnsel dan wel niet zijn bij een veel minder strakke formulering als nu eenmaal bij nota's het geval is.
Mijn voorkeur zou dan ook uitgaan naar een geheel eigen regeling voor het verschijnsel van de beleidsnota, waarbij ook voor de amenderingsmotie een geheel eigen plaats zou worden ingeruimd, liggend tussen amendement en motie. Alleen op die wijze kan recht worden gedaan aan een nieuw verschijnsel in ons staatsrecht. Men zou zich kunnen voorstellen dat deze regeling inhoudt dat via amenderende moties door de Kamer wijzigingen kunnen worden aangebracht in de beslispunten van de nota. Het lijkt mij onvermijdelijk dat een dergelijke constructie alleen kan werken wanneer tevens criteria worden opgesteld waaraan beleidsnota's moeten voldoen, in de geest zoals Van Duyne dat in 1967 voor deze vereniging heeft gedaan.[36] Het debat in de Kamer zal dan ook op andere wijze moeten eindigen dan nu het geval is (een nota wordt nu voor kennisgeving aangenomen), om tot uitdrukking te brengen dat datgene wat in de nota en met name in de beslispunten staat richtinggevend is voor zowel regering als parlement. Het lijkt mij dat een dergelijke regeling pas goed van de grond kan komen als zij betrekking heeft op de behandeling van alle beleidsnota's, niet alleen de nota's die in het kader van de ruimtelijke ordening worden vervaardigd. Een regeling bij wet van de planologische kernbeslissingen zou wellicht een goede mogelijkheid bieden om op dit terrein eerst eens wat te experimenteren.

73. Bij de wet tot regeling van de planologische kernbeslissing zullen ook de rechtsgevolgen hun regeling krijgen. In antwoord op vragen vanuit de Eerste Kamer heeft Minister Gruijters onlangs gezegd dat de planologische kernbeslissing als zodanig geen imperatieve beslissing voor streek- en bestemmingsplannen oplevert. Zij is de grondslag voor de aanwijzingen van de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Gevraagd naar de rechtsgevolgen antwoordde hij dat de kracht van de planologische kernbeslissing vooral gezocht moet worden in de gebondenheid van de centrale overheid aan de inhoud van de planologische kernbeslissing. "De lagere overheden zijn in zoverre aan de planologische kernbeslissing gebonden, dat zij in het kader

van streek-, structuur- en bestemmingsplannen met de inhoud van deze beslissing rekening dienen te houden. De ondergetekende kan - als het desbetreffende wetsontwerp wet zal zijn geworden - daartoe indien noodzakelijk opdracht geven. Een ander rechtsgevolg van dit laatste is er niet".[39]
Bij de bespreking hierna van de structuurschema's en van de rechtstreekse aanwijzingsbevoegdheid zal dit punt terugkeren.

D. STRUCTUURSCHETSEN EN STRUCTUURSCHEMA'S

74. Als in 1966 de Tweede nota over de ruimtelijke ordening verschijnt gaat deze vergezeld van een kaartbijlage III: de ruimtelijke structuurschets voor Nederland omstreeks 2000. Tevens zijn in de nota opgenomen een (Tweede) Structuurschets voor de ruimtelijke ontwikkeling van de openluchtrecreatie en een Structuurschema Hoofdwegennet 1966. In alle drie gevallen ligt een sterk accent op het kaartbeeld.
In de Oriënteringsnota constateert de regering dat de ruimtelijke structuurschetsen en structuurschema's, die in het verleden voor verschillende aspecten van het beleid zijn opgesteld en die ten doel hebben het langetermijnbeleid op deze punten te versterken, als een handzaam instrument van planning worden ervaren. Inmiddels is de voorbereiding van een groter aantal ter hand genomen.[1]
De structuurschetsen en -schema's zijn op het ogenblik een grote vlucht aan het nemen. Daarbij is ook het woordgebruik duidelijker geworden. In het navolgende zal achtereenvolgens aan de structuurschetsen en de structuurschema's (en met name aan de laatste groep) nadere aandacht worden gegeven.[2]

Structuurschetsen

75. Een structuurschets geeft een inzicht in de totale ruimtelijke ontwikkeling van een gebied. De Oriënteringsnota heeft - samenhangend met de volgende delen van de Derde nota - gekozen voor een indeling in twee structuurschetsen, nl. één voor de stedelijke gebieden (de inmiddels als beleidsvoornemen verschenen structuurschets voor de verstedelijking) en één voor de landelijke gebieden.
Een structuurschets heeft betrekking op de algemene ruimtelijke ontwikkelingen die de overheid in een bepaalde richting wenst te beïnvloeden en is dus een instrument van facetplanning. Dergelijke structuurschetsen scheppen het kader waarbinnen de structuurschema's als instrumenten van sectorplanning hun ruimtelijke neerslag dienen te krijgen. Het beleid dat in een structuurschema wordt gepresenteerd zal derhalve tezamen met dat in andere structuurschema's moeten stroken met de algemene ruimtelijke visie welke in de structuurschets wordt gepresenteerd. Het sectorbeleid moet passen binnen de ontwikkelingsrichting welke in het facetbeleid wordt nagestreefd.
Deze benadering brengt mee dat het opstellen van een structuurschets in beginsel vooraf behoort te gaan aan het opstellen van een structuurschema.

Om een aantal redenen vindt thans de voorbereiding van structuurschetsen en structuurschema's gelijktijdig of zelfs in andere volgorde plaats. De noodzaak van onderlinge afstemming komt hiermee echter niet te vervallen.[3] Mocht bij het opstellen van structuurschema's en -visies blijken dat afwijkingen van betekenis ten aanzien van de in een structuurschets gegeven taakstelling onvermijdelijk zijn, dan kan dit een reden tot herziening van de schets zijn. Ook de belangenafweging in streek-, structuur- en bestemmingsplannen kan tot herziening van de schets leiden, als bepaalde vooronderstellingen niet reëel blijken te zijn geweest.
Een structuurschets doorloopt de procedure voor de planologische kernbeslissingen. Ten einde de taakstelling tijdig aan zich wijzigende omstandigheden te kunnen aanpassen is het de bedoeling een schets elke vijf jaar te herzien of, indien bijzondere omstandigheden daartoe aanleiding geven, eerder.

76. Als eerste van de twee structuurschetsen, die in het kader van de Derde nota ruimtelijke ordening in voorbereiding zijn, is in februari van dit jaar (tegelijk met de Verstedelijkingsnota) de structuurschets voor de verstedelijking als beleidsvoornemen verschenen.[4] In deze structuurschets staat de ruimtelijke structuur van de verstedelijking voorop. Zij bevat taakstellende kwantitatieve uitspraken gebaseerd op de voor ogen staande ruimtelijke structuur van de verstedelijking.
Uitgaande van de in de Oriënteringsnota geformuleerde doelstellingen wordt in deze schets als richtingbepalend toekomstbeeld de bevolkingsverdeling en het occupatiepatroon op lange termijn (25 à 30 jaar) beschreven, zoals de regering deze voor ogen staan. Vervolgens wordt aangegeven welke taak de regering op middellange termijn (de periode 1980–1990) ziet om het verstedelijkingsproces de juiste richting te geven. Doelstellingen, toekomstbeeld en taakstelling vinden hun neerslag in richtlijnen voor de ruimtelijke structuur en voor de inrichting en het beheer van het stedelijk gebied. Deze richtlijnen fungeren niet als marges en randvoorwaarden voor de lagere overheden; zij duiden aan in welke richting plannen van de lagere overheden beoordeeld zullen worden. Bij de structuurschets behoort een tekening waarop de beleidsbepalende elementen van het toekomstbeeld en de taakstelling op middellange termijn zijn uitgebeeld.

Structuurschema's

77. Ook de sterke groei van het aantal structuurschema's dat de laatste jaren in voorbereiding genomen is, hangt samen met het streven de ruimtelijke coherentie van het lange-termijnbeleid in de verschillende beleidssectoren te versterken. Zo wijst het Structuurschema Elektriciteitsvoorziening er op, dat het in die sector gebruikelijke planningsproces nog maar ten dele voldoet. "In toenemende mate blijken elektriciteitsprojecten niet meer overeen te stemmen met het door de gemeente in het bestemmingsplan vastgelegde ruimtelijke beleid. Er is behoefte aan een nationaal lange-termijnkader voor de elektriciteitsvoorziening, aan gericht onderzoek ten behoeve van uitbreidingsprojecten, aan tijdige beslissingen en vergunningen en aan meer inspraakmogelijk-

heden voor de burger in de verschillende fasen van het besluitvormingsproces".[5]
Een structuurschema heeft betrekking op de lange-termijnontwikkeling (25 à 30 jaar) in een bepaalde sector van overheidsbeleid met belangrijke ruimtelijke consequenties. Het behandelt met name de ruimtelijke voorzieningen, die op grond van dat sectorbeleid worden vereist en waarvoor het rijk in belangrijke mate verantwoordelijkheid draagt.[6] Het streven is er op gericht de structuurschema's een zodanige functie te geven dat zij, als instrument van sectorplanning, mogelijkheden bieden voor de onderlinge afstemming van sectorplanning en ruimtelijke facetplanning in een vroeg stadium. De structuurschema's staan daarmee als het ware op het kruispunt van sectorplanning en ruimtelijke facetplanning.[7] Of, in de woorden van het Structuurschema Elektriciteitsvoorziening: het structuurschema is een eerste stap om te komen tot een goede integratie van het op nationaal niveau geformuleerde sectorbeleid (globaal van aard en gericht op de lange termijn) in het op regionaal niveau geformuleerde facetbeleid, het streekplan.[8]
Een structuurschema wordt gevormd door een nota met kaarten, waarin het te voeren lange-termijnbeleid wordt uitgestippeld.[9] Het gaat hierbij met name om de sectoren, die de infrastructuur van ons land bepalen. Thans zijn gereed en in procedure gebracht de Structuurschema's Drink- en Industriewatervoorziening en Elektriciteitsvoorziening, waarvan de eerste de procedure inmiddels geheel doorlopen heeft. In voorbereiding zijn de Structuurschema's Vaarwegen, Volkshuisvesting, Verkeer en Vervoer, Natuur- en Landschapsbehoud, Landinrichting, Buisleidingen, Luchtvaartterreinen voor civiel gebruik, Zeehavens, Militaire terreinen, Openluchtrecreatie, Waterhuishouding, alsmede het aanvullend Structuurschema Elektriciteitsvoorziening dat over de kernenergiecentrales zal handelen.[10]
Deze indrukwekkende lijst van structuurschema's in voorbereiding neemt niet weg dat onze ervaringen met structuurschema's nog maar beperkt zijn en bovendien eenzijdig. Zij zijn gebaseerd op de twee bestaande Structuurschema's voor de Drink- en Industriewatervoorziening en voor de Elektriciteitsvoorziening, die beide gekenmerkt worden door het accent op de infrastructuur en op de groei van de voorzieningen in die sectoren. Bij komende structuurschema's kunnen die accenten anders liggen. In het Structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud zal bv. naar alle waarschijnlijkheid het infrastructurele element een zeer geringe rol spelen en in het Structuurschema Vaarwegen (waar het vooral gaat om de ruimtelijke consequenties van verbeteringen) zal het groei-element gering zijn. We moeten ons er dus rekenschap van geven - de ervaringen met de voorbereiding van de komende structuurschema's wijzen reeds in die richting - dat de aard van de materie die bij die structuurschema's geregeld wordt ongetwijfeld nog nuanceringen en accentverschuivingen mee zal brengen. Dit kan gevolgen hebben voor de uitwerking van die structuurschema's. Met die wetenschap dienen de hierna volgende passages, die gebaseerd op de ervaringen tot nu toe, gelezen te worden.

78. De vaststelling van een structuurschema moet worden beschouwd als een planologische kernbeslissing en doorloopt derhalve de daarvoor gegeven procedure. De structuurschema's worden voorbereid en vastgesteld onder de primaire verantwoordelijkheid van de minister, die voor de desbetreffende beleidssector de politieke verantwoordelijkheid draagt. De verantwoordelijkheid van de minister voor de ruimtelijke ordening komt tot uitdrukking door zijn coördinerende rol bij de voorbereiding van de planologische kernbeslissingen en doordat de primair verantwoordelijke minister zijn definitieve beslissing neemt in overleg met de minister voor de ruimtelijke ordening. Diens verantwoordelijkheid kan tot uitdrukking komen door mede-ondertekening van de definitieve beslissing.[11]
In de procedure tot vaststelling van een structuurschema (die dus een uitwerking is van de pkb-procedure)[12] berust de voorbereiding van het concept van dat schema bij het (de) desbetreffende sectordepartement(en) of de desbetreffende rijksdienst(en) in samenwerking met de Rijksplanologische Dienst. In de gevallen dat een bedrijfstak in de behartiging van de desbetreffende sectorbelangen voorziet (bv. de openbare watervoorziening), wordt deze bedrijfstak bij de voorbereiding betrokken. Van belang is voorts dat, nadat het ontwerp-structuurschema als beleidsvoornemen is gepubliceerd, de sectorminister en de minister voor de ruimtelijke ordening overleg plegen met de provinciale besturen. Dit overleg zal moeten uitwijzen of deze in principe bereid zijn de in het ontwerp-structuurschema vermelde infrastructuurwerken met het oog op de daaruit voortvloeiende aanspraken op de ruimte aan de - bestaande of in voorbereiding zijnde - streekplannen te toetsen.[13]
Een structuurschema zal eens in de vijf jaren, of binnen een kortere termijn indien de ontwikkelingen daartoe nopen, worden herzien. Op die herziening is dezelfde procedure van toepassing.

De hoofdelementen van een structuurschema

79. In een structuurschema laat zich over het algemeen een aantal hoofdelementen onderscheiden, waarover een beslissing genomen moet worden. In de eerste plaats omschrijft een structuurschema de doelstellingen van het beleid in de desbetreffende sector. Soms kan het structuurschema daarbij voortbouwen op of aansluiten aan een uit de desbetreffende sector afkomstige beleidsnota, waarin de regering het beleid in die sector uitstippelt. Zo kan het Structuurschema Elektriciteitsvoorziening aansluiten aan de Energienota. Is een dergelijke sectornota aanwezig, dan zal in het structuurschema de nadruk kunnen vallen op de ruimtelijke consequenties van dit beleid. Ontbreekt een dergelijke sectornota dan kan het structuurschema naast die ruimtelijke consequenties ook (al dan niet uitvoerig) aandacht besteden aan de economische en de sociaal-culturele aspecten van het beleid in die sector.
Het in de sector te voeren beleid dient in het structuurschema in ieder geval zo duidelijk te zijn verwoord dat het niet alleen in de procedure zelf maar ook in de latere uitwerking van dit beleid voldoende aanknopingspunten biedt voor een evenwichtige en zuivere belangenafweging.

In de tweede plaats bevat een structuurschema een verkenning van de maximale ruimtelijke mogelijkheden die de overheid voor de infrastructurele voorzieningen in ogenschouw heeft willen nemen. Deze mogelijkheden zijn slechts globaal op hun ruimtelijke realiseerbaarheid getoetst. Wat op het eerste gezicht al ruimtelijk onaanvaardbaar bleek, is afgevallen; aangegeven is wat ruimtelijk niet onaanvaardbaar leek. Opneming in het structuurschema houdt dus niet in dat bij realisering geen belangenconflicten zullen optreden. Zo mogelijk geeft het structuurschema een indruk van de aard en de omvang van de te verwachten belangentegenstellingen. Zo wordt in het Structuurschema Elektriciteitsvoorziening een toetsing gegeven van 32 vestigingsplaatsen voor elektriciteitscentrales aan criteria betreffende ruimtelijke inrichting, landschap, natuurlijk milieu, milieuhygiëne en recreatie; iets dergelijks gebeurt ten aanzien van 14 nieuwe hoogspanningsverbindingen.[14] Een soortgelijke operatie is uitgevoerd voor de projecten uit het Structuurschema Drink- en Industriewatervoorziening; in een "beïnvloedingsmatrix" is aangegeven welke invloed die projecten zouden kunnen hebben op een aantal andere belangen.[15] Het gaat bovendien om een maximum. Het structuurschema geeft globaal aan hoeveel van de aangegeven mogelijkheden gerealiseerd zullen dienen te worden. Die overmaat aan mogelijkheden is noodzakelijk om werkelijk te kunnen kiezen. Hoe groter de overmaat, hoe gemakkelijker - of beter: minder moeilijk - de keuzen kunnen zijn. In principe doet het structuurschema zelf geen keus uit de genoemde alternatieven. Het betekent alleen dat, als de bedoelde infrastructurele werken uitgevoerd worden, dat in ieder geval op één of meer van de aangegeven mogelijkheden zal zijn, en niet daarbuiten. Het is duidelijk dat de keuzevrijheid die het structuurschema daarbij laat, per schema sterk kan verschillen, afhankelijk van de ruimtelijke implicaties van de desbetreffende voorzieningen en de omvang van de beleidsvoornemens. Zo zullen waarschijnlijk de Structuurschema's Zeehavens en Militaire terreinen door de aard van het daarin behandelde onderwerp aanzienlijk minder keuzevrijheid kunnen laten dan bv. het Structuurschema Drink- en Industriewatervoorziening. Anderzijds zal bij infrastructurele voorzieningen die weinig uitbreiding zullen ondergaan (bv. vaarwegen, waar het vooral gaat om de ruimtelijke consequenties van verbeteringen) de keuzemogelijkheid weer geheel anders liggen dan bij voorzieningen die in de toekomst een sterke uitbreiding zullen ondergaan (bv. elektriciteitsvoorziening).

De nadere keus uit de in het schema genoemde maximale mogelijkheden wordt gedaan op provinciaal niveau in samenwerking met de desbetreffende sector; de afweging van de ruimtelijke realiseerbaarheid vindt plaats in streekplankader.

Tijdens de procedure die het structuurschema doorloopt kunnen mogelijkheden worden afgevoerd of nieuwe worden toegevoegd. Na de vaststelling van het structuurschema kunnen geen nieuwe mogelijkheden meer worden toegevoegd dan via een herziening van het structuurschema (die dus dezelfde procedure doorloopt).

Tevens geeft een structuurschema een globale geografische plaatsaanduiding van de mogelijke infrastructurele voorzieningen, zulks op grond van plaatselijk aanwezige mogelijkheden. Deze plaatsaanduiding is, zoals gezegd,

slechts globaal op de ruimtelijke realiseerbaarheid getoetst. De meer exacte plaatsbepaling geschiedt in het kader van streekplan en bestemmingsplan. Daarbij is het met name voor de provincies van belang dat het structuurschema ook een indicatie geeft over de gewenste spreiding van de infrastructurele voorzieningen over ons land.
Ten slotte geeft een structuurschema als laatste hoofdelement een globale fasering voor de totstandkoming van de gewenste infrastructurele voorzieningen. Daarbij dient het schema globaal inzicht te geven in de urgentie van de projecten en in de tijdstippen waarop over die projecten een beslissing moet worden genomen. Een nadere uitwerking van deze fasering vindt plaats in een middellange-termijnplan. Het definitieve besluit ter realisering van een bepaalde infrastructurele voorziening wordt per afzonderlijk project genomen.

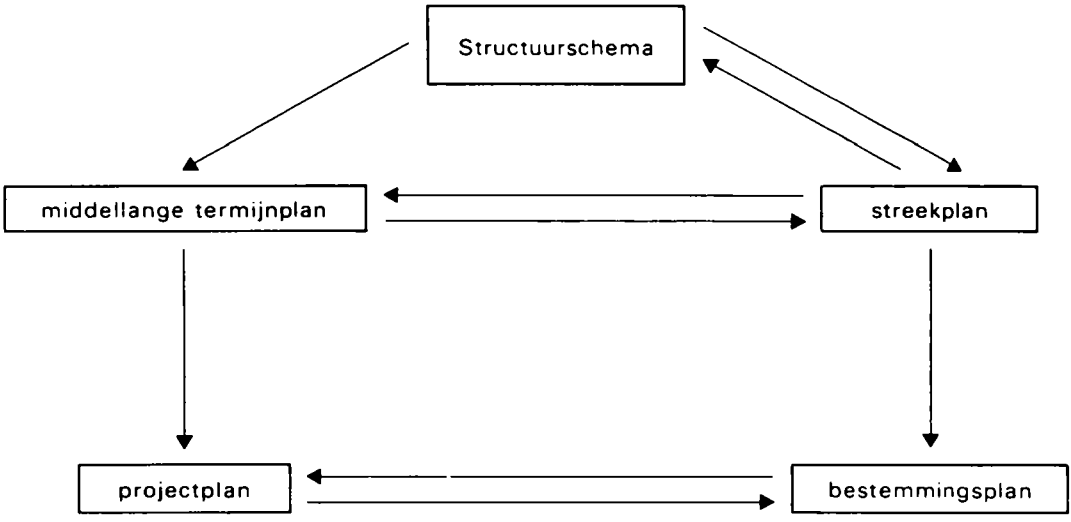
De uitwerking van een structuurschema

80. Een vastgesteld structuurschema vormt een belangrijke indicatie van de te verwachten omvang van de behoefte aan infrastructuurwerken in de desbetreffende sector. Deze vaststelling houdt echter, zoals hiervóór al bleek, niet in dat daarmee formeel zou zijn beslist over het definitieve aantal en over de exacte plaatsbepaling van de infrastructuurwerken. Het structuurschema geeft mogelijke vestigingsgebieden en/of verbindingslijnen aan en brengt tevens tot uitdrukking, dat de regering de mogelijkheid van het verwezenlijken van een aantal projecten in de desbetreffende sector in de nabije of verder gelegen toekomst niet bij voorbaat afgesneden wil zien door beslissingen die aan het gebied een andere bestemming geven.[16]
Een structuurschema moet dan ook verder uitgewerkt worden. Die uitwerking voltrekt zich langs twee lijnen. De eerste lijn loopt van het structuurschema naar het streekplan en het bestemmingsplan; daar vindt de integrale ruimtelijke belangenafweging plaats. De tweede lijn loopt van het structuurschema naar het middellange-termijnplan en het projectplan; daar vindt de primaire belangenafweging vanuit de sector plaats, waarmee tevens een globale ruimtelijke toetsing gepaard gaat. In het navolgende zullen deze beide lijnen, alsmede hun onderlinge relatie, nader worden bezien. Afbeelding 2 beoogt een en ander visueel te illustreren.

Structuurschema - streekplan - bestemmingsplan[17]

81. De projecten uit het structuurschema dienen in de eerste plaats in een streekplan te worden beoordeeld op hun aanvaardbaarheid en dienen hierbij nader te worden gedetailleerd. Het streekplan wordt daarvoor het meest geschikte kader geacht omdat het alle ruimtelijke ontwikkelingen in een regio in beschouwing neemt en alle belangen onderling afweegt, een afweging die plaatsvindt na een inspraak- en bezwaarschriftenprocedure door een democratisch gekozen lichaam, de Provinciale Staten. De Provinciale Planologische Commissie speelt in deze belangenafweging een belangrijke rol, omdat daar immers de horizontale en verticale coördinatielijnen bij elkaar komen.

Afb. 2
De uitwerking van een structuurschema



Bij de belangenafweging in streekplankader kan blijken dat voor het desbetreffende provinciale bestuur opneming van een project onaanvaardbaar is. Indien de betrokken ministers met deze conclusie kunnen instemmen, kan het project van de lijst van potentiële vestigingsgebieden of verbindingslijnen in het structuurschema worden geschrapt. Zijn de bewindslieden evenwel van mening dat het nationaal belang bij deze belangenafweging niet de juiste prioriteit heeft gekregen of dat de belangenafweging anderszins niet op de juiste wijze heeft plaatsgevonden, dan wordt het project op de lijst gehandhaafd en volgt overleg met het provinciaal bestuur. Indien en voor zover dit overleg niet tot overeenstemming mocht leiden kan de minister voor de ruimtelijke ordening zo nodig gebruik maken van de hem in de Wet R.O. gegeven mogelijkheid tot het geven van een aanwijzing om het project alsnog in het streekplan opgenomen te krijgen en om zo nodig te bevorderen dat deze opneming ook in een bestemmingsplan zijn beslag krijgt.
De belangenafweging in streekplankader wordt in principe beperkt tot de vanuit de sector in het structuurschema aangegeven alternatieven, die mede het resultaat zijn van overleg met de provincies. Toch is het niet geheel uitgesloten dat zich in het kader van de streekplanbehandeling nog een nieuw alternatief aandient. Aangezien de aanvaarding van deze nieuwe mogelijkheid zou leiden tot een wijziging van de in het structuurschema genoemde maximale mogelijkheden, dwingt dit tot een heroverweging van het structuurschema, hetgeen kan leiden tot een herziening hiervan dan wel handhaving van de oorspronkelijke opzet.
Voor opneming in streekplannen komen in de eerste plaats de projecten in aanmerking, ten aanzien waarvan de besluitvorming volgens het struc-

tuurschema binnen de eerstvolgende 10 à 15 jaar moet zijn voltooid. Voor later uit te voeren projecten verdient het aanbeveling in streek- en bestemmingsplannen een aanduiding, c.q. bestemming op te nemen die verwezenlijking van belemmerende plannen voorlopig uitsluit. De functie van het structuurschema is in dit verband dat het de aandacht vestigt op een mogelijkerwijs komende claim vanuit de desbetreffende sector.
Zodra door een lagere overheid plannen ontwikkeld worden die belemmerend zouden kunnen werken op de realisering van een infrastructuurwerk uit het structuurschema, kan door overleg over de plannen of door een gedetailleerder plaatsbepaling van het infrastructuurwerk een oplossing worden gezocht. Leidt dit overleg niet tot overeenstemming, dan kan zo nodig de minister voor de ruimtelijke ordening gebruik maken van zijn aanwijzingsbevoegdheid.
Indien een provinciaal bestuur tijdens het overleg met het rijk over het beleidsvoornemen niet bereid is gebleken de in het ontwerpstructuurschema opgenomen infrastructurele voorzieningen in streekplankader af te wegen, plaatst deze provincie zich buiten de verdere belangenafweging. Deze afweging verlegt zich dan in hoofdzaak naar het rijksniveau, waarbij uiteraard de conclusies waartoe andere provinciale besturen komen grote invloed uitoefent. Ook in die situatie kan de minister voor de ruimtelijke ordening na vaststelling van het structuurschema zo nodig gebruik maken van zijn aanwijzingsbevoegdheid.
Na een eventuele meer gedetailleerde plaatsbepaling in streekplankader zullen de betrokken gemeenten in hun bestemmingsplannen tot een concrete belangenafweging, een definitieve beoordeling van de aanvaardbaarheid en eventueel een definitieve plaatsbepaling moeten komen. Voor zover een gemeente hiertoe niet uit eigen beweging overgaat kan zij daartoe via de procedures van de Wet R.O. een opdracht of een aanwijzing krijgen. De uiteindelijke belangenafweging vindt dus plaats via de procedure van de Wet R.O.

Structuurschema - middellange-termijnplan - projectplan[18]

82. Zoals hiervóór bleek is de globale aanduiding van de urgentie van de verschillende projecten, resp. het tijdstip waarop over die projecten een beslissing moet worden genomen, één van de hoofdelementen van een structuurschema. Dit element krijgt zijn uitwerking in het middellange-termijnplan, dat een periode van 10 jaar overziet. Het tienjarenplan houdt een vertaling in van de in het structuurschema gegeven fasering. Het heeft het karakter van een werkprogramma: het programmeert studie, voorbereiding en uitvoering van de desbetreffende projecten. Het zal een gedetailleerd tijdschema geven van de werkzaamheden die verricht moeten worden om het structuurschema concreet in te vullen. Daarbij mag het middellange-termijnplan de marges van het structuurschema niet te buiten gaan.
Wat de procedure betreft, het plan wordt vastgesteld door de desbetreffende sectorminister, nadat de Rijksplanologische Commissie daarover advies heeft uitgebracht. Deze commissie toetst het middellange-termijnplan aan het

structuurschema en gaat na of het een voldoende breed overzicht van de te nemen voorbereidende maatregelen bevat en aandacht schenkt aan alle aspecten, die bij de afzonderlijke projecten van belang zijn. Het tienjarenplan zal elke twee jaar worden herzien. Zowel het Structuurschema Drink- en Industriewatervoorziening als het Structuurschema Elektriciteitsvoorziening vermelden dat het middellange-termijnplan wel overheidscontrole maar geen inspraakmogelijkheden zal kennen. Dit wordt gemotiveerd door te wijzen op het karakter van werkprogramma; bij het middellange-termijnplan worden immers geen finale beslissingen genomen over aanleg van de opgenomen projecten, dat gebeurt pas bij de projectplannen.[19] Bij de parlementaire behandeling van het Structuurschema Drink- en Industriewatervoorziening heeft de Tweede Kamer door aanneming van de motie-Groensmit echter de regering uitgenodigd "het eerste, voortschrijdende tienjarenplan te onderwerpen aan een inspraakprocedure, dit stuk ter behandeling aan de Kamer toe te zenden en voorts het stuk ieder jaar toe te voegen aan de begroting, zodat de Kamer de mogelijkheid heeft zelf eventueel te horen en te discussiëren met de minister".[20]
Het definitieve besluit tot realisering wordt per afzonderlijk project genomen. Dit gebeurt bij het projectplan, vast te stellen onder verantwoordelijkheid van de desbetreffende sectorminister(s). Het projectplan heeft het karakter van een uitvoeringsplan. Bij de opstelling ervan zal er dan ook duidelijkheid moeten bestaan over plaats en tijdstip van uitvoering van het desbetreffende project. De duidelijkheid over de plaats ontstaat langs de lijn streekplan - bestemmingsplan; duidelijkheid over het tijdstip van uitvoering vloeit voort uit het middellange-termijnplan. In deze laatste fase is de inspraak per project verzekerd.
Voor de projectplannen in het kader van de drink- en industriewatervoorziening (daar "basisplannen" geheten) is een wettelijke regeling in voorbereiding. Deze voorziet in de vaststelling van een basisplan bij algemene maatregel van bestuur. Over het ontwerp van een basisplan worden onder meer de betrokken Colleges van Gedeputeerde Staten en de gemeenteraden, alsmede de Rijksplanologische Commissie gehoord. Voorts zal een ieder gelegenheid worden geboden van zijn inzichten omtrent het ontwerp te doen blijken. De Afdeling van de Raad van State voor de geschillen van bestuur zal daaromtrent aan de regering advies uitbrengen.

83. Uit de hiervóór gegeven beschrijving moet al wel duidelijk geworden zijn dat een dergelijk besluitvormingsproces langs twee lijnen in de praktijk wel nauwe onderlinge relaties zal moeten hebben, wil het nog naar behoren functioneren. De plannen in beide lijnen hebben uiteraard een nauwe onderlinge samenhang. Zo is voor de beoordeling in streekplankader van groot belang de informatie die het middellange-termijnplan aandraagt. Het middellange-termijnplan werkt de globale fasering van het structuurschema nader uit en biedt daardoor inzicht in de urgentievolgorde van de verschillende projecten. Dit plan kan derhalve antwoord geven op de vraag in welke streekplannen belangenafweging in de eerstkomende jaren aan de orde is. Daarbij kan het middellange-termijnplan vanuit de optiek van de sector

tevens aangeven of het gaat om een concrete bestemmingsaanduiding dan wel om een voorlopige reservering. Verder kan dit plan de noodzaak van de concrete projecten en de samenhang met andere projecten duidelijk maken.
Anderzijds zullen de beslissingen die in streekplankader worden genomen, invloed uitoefenen op de inhoud van het middellange-termijnplan. Zo zal een mogelijke vestigingsplaats die bij de afweging in streekplankader is afgevallen voor zover die beslissing voor het rijk niet onaanvaardbaar is - ook uit het middellange-termijnplan moeten worden geschrapt.
Het is dan ook van belang dat tussen streekplan en middellange-termijnplan een zo goed mogelijke coördinatie plaatsvindt. Dit is mogelijk door bij de opstelling van middellange-termijnplannen de provinciale besturen te betrekken en bij de opstelling van streekplannen de sectorinstanties in te schakelen. Aangezien het hier gaat om een vorm van integratie van sector - en facetbeleid ligt het voor de hand dat op provinciaal niveau ook de Provinciale Planologische Commissie een rol zal spelen. Het zal in de praktijk waarschijnlijk ondoenlijk zijn om voor deze coördinatie vaste regels op te stellen, maar het lijkt de voorkeur te verdienen indien de uitwerking van een structuurschema in een streekplan enerzijds en in een middellange-termijnplan anderzijds zoveel mogelijk synchroon verloopt.
Ook bij een goede coördinatie tussen beide lijnen kan zich toch nog de situatie voordoen, dat zowel het streekplan als het middellange-termijnplan binnen de marges van het structuurschema blijven en toch onderling conflicteren. In die situatie, die men dan kennelijk niet heeft kunnen voorkomen, zal het conflict waarschijnlijk alleen op rijksniveau opgelost kunnen worden. Daar zal dan een instantie aangewezen moeten worden, die op basis van het structuurschema ofwel concludeert tot aanpassing van het middellange-termijnplan danwel tot aanpassing van het streekplan. Zoals wij hiervoor in hoofdstuk II B zagen zijn wat de kant van de ruimtelijke ordening betreft in de Wet R.O. mechanismen ingebouwd die het mogelijk maken een dergelijke aanpassing te laten doorwerken in de ruimtelijke plannen van de lagere overheden.
Eenzelfde nauwe onderlinge relatie bestaat tussen bestemmingsplan en projectplan. De hiervóór gesignaleerde noodzaak tot goede coördinatie geldt dus ook hier. Functioneert deze coördinatie goed dan kunnen zich in dit stadium geen essentiële conflicten tussen beide plannen meer voordoen, omdat deze in een eerder stadium reeds opgelost zijn. Voor zover zich in dit stadium toch nog conflicten van ondergeschikte aard manifesteren zullen deze op provinciaal niveau tot een oplossing gebracht moeten worden. Ook hier kan die oplossing resulteren in ofwel een aanpassing van het bestemmingsplan, ofwel een aanpassing van het projectplan. Zoals gezegd beschikt de Wet R.O. over mechanismen om deze aanpassing in het bestemmingsplan te laten doorwerken.
Op het verschijnsel van het naast elkaar staan van een ruimtelijk facetplan en een sectorplan zal ik hierna onder *F* nader terugkomen.

De gevolgen van een structuurschema

84. Welke (rechts-)gevolgen kan een structuurschema hebben? Ten aanzien

van planologische kernbeslissingen in het algemeen werd hiervóór reeds gesteld dat deze wel voor de centrale overheid maar niet voor de lagere overheden bindend zijn. Het opstellen van structuurschema's mag dan ook niet gezien worden als een poging van de rijksoverheid om de besluitvorming over bepaalde zaken naar het rijksniveau te verleggen. Het streekplan als integratiekader van alle ruimtelijk relevante maatregelen blijft onverlet. "Er kunnen zich niettemin situaties voordoen", aldus de Oriënteringsnota, "waarin de rijksoverheid de beslissing over het al of niet tot stand komen van bepaalde projecten niet voor de verantwoordelijkheid van het provinciale bestuur of van het gemeentebestuur kan laten. De verantwoordelijkheid van de nationale overheid voor de desbetreffende beleidssector kan met zich brengen dat de uiteindelijke beslissing op nationaal niveau genomen moet worden. Indien een conflict tussen de onderscheiden bestuursniveaus ontstaat kan de verantwoordelijkheid van het rijk zo nodig met toepassing van de in de Wet op de Ruimtelijke Ordening neergelegde procedures tot gelding worden gebracht".[21]
Als er derhalve ontwikkelingen dreigen die de in het structuurschema aangegeven mogelijkheden op voor het rijk onaanvaardbare wijze zouden doorkruisen (en die niet door overleg of door een gedetailleerder plaatsbepaling van de infrastructurele voorziening tot een oplossing kunnen worden gebracht), dan kan het rijk op basis van het structuurschema onderdelen daarvan ten opzichte van de lagere overheden bindend maken door middel van een aanwijzing. Gezien de aard van het structuurschema als een instituut van reservering zal een dergelijke aanwijzing doorgaans ook een reserverend karakter hebben: het gaat er vooralsnog alleen maar om de mogelijkheid van uitvoering van de desbetreffende infrastructurele voorziening open te houden en de realisering van bestemmingen die die mogelijkheid zouden frustreren te voorkomen. Is de besluitvorming evenwel zover gevorderd dat deze heeft geleid tot de conclusie, dat één van de noodzakelijk geachte voorzieningen gerealiseerd dient te worden op een door het structuurschema aangegeven mogelijke vestigingsplaats die echter door de provincie bestreden wordt, dan zal de aanwijzing verder moeten gaan. De desbetreffende voorziening moet dan immers in het streekplan en daarna in het bestemmingsplan worden opgenomen.
Vindt in deze gevallen de aanwijzing dus zijn grondslag in het structuurschema, zij kan - zeker in het laatste geval - niet alleen gebaseerd zijn op het enkele feit dat een bepaalde infrastructurele voorziening in het structuurschema voorkomt. De aanwijzing zal zelf in zijn motivering de noodzakelijke afweging van belangen dienen in te houden, ertoe leidend dat de desbetreffende infrastructurele voorziening in dit concrete streekplan dient te worden opgenomen.

85. Op het ogenblik zijn twee structuurschema's gereed en in procedure gebracht en bevindt een tiental andere structuurschema's zich in verschillende stadia van voorbereiding. Naarmate die andere structuurschema's verschijnen zullen de onderlinge verhoudingen van deze schema's een steeds ingewikkelder patroon gaan vormen. Het zou dan ook het mooiste zijn als alle

structuurschema's tegelijk zouden kunnen verschijnen, maar dat is praktisch onmogelijk. Zoals het er nu uitziet zullen alle structuurschema's echter wel binnen de eerstvolgende jaren gereed kunnen zijn. Daarbij zal de invloed van het gezegde "Wie het eerst komt, wie het eerst maalt" wel niet helemaal te vermijden zijn. Daar staat tegenover dat de latere structuurschema's kunnen profiteren van de informatie die met eerdere schema's beschikbaar is gekomen en dat oudere structuurschema's door latere tot herziening gedwongen kunnen worden.
Al met al zal deze snel complexer wordende materie ook een zware last leggen op de schouders van de provinciale besturen, gezien hun rol in de uitwerking van de structuurschema's. Zij zullen overigens, veronderstel ik, die last wel prefereren boven de huidige situatie, waarin zij, naar zij regelmatig aanvoeren, in constante onzekerheid verkeren over wat het rijk nu eigenlijk wil.
Met name één probleem zullen de provincies spoedig onder ogen moeten zien. Op het ogenblik is de provincie bekend met de afweging van conflicterende belangen binnen eigen territoir. Door de structuurschema's komt daar echter een dimensie bij. Bij de afweging van door een structuurschema aangegeven alternatieven in streekplanverband zal het "neen" van de ene provincie onvermijdelijk de keuzevrijheid van de andere provincies verkleinen. De gezamenlijke provincies zullen dan ook vormen moeten zien te vinden voor de *inter*provinciale belangenafweging van projecten, niet alleen uit één bepaald structuurschema maar ook uit een aantal structuurschema's tezamen. Voor een dergelijke taak lijkt mij het huidige Interprovinciaal Overleg een te zwakke constructie te bieden.

E. DE INVLOED VAN HET RIJK OP DE GEMEENTE

De invloed van het rijk op de lagere bestuursniveaus

86. Bij de opsomming in hoofdstuk II B (par. 23) van de middelen, die het hoger gezag in de Wet R.O. heeft gekregen om het beleid op lager niveau zo nodig te kunnen doorbreken, als dat lagere niveau het beleid van het hogere gezag op onaanvaardbare wijze zou doorkruisen, is er reeds op gewezen dat deze middelen alle inbreuken zijn op het belangrijke beginsel dat de lagere overheid vrij is in de inhoud van de eigen plannen. Daarbij werd tevens vermeld dat die middelen in de praktijk maar spaarzaam gebruikt worden, omdat overleg tussen de bestuursniveaus vaak tot overeenstemming of tot een compromis leidt. In de ruimtelijke ordening is in het verkeer tussen het rijk enerzijds en de lagere overheden anderzijds overleg regel en ingrijpen van hogerhand uitzondering. In dat overleg spelen de Inspecteurs van de ruimtelijke ordening een belangrijke rol; zij fungeren als intermediair tussen het rijk aan de ene kant en provincies en gemeenten aan de andere kant.
Van de in par. 23 genoemde middelen zullen de aanwijzingsbevoegdheid van de minister voor de ruimtelijke ordening en - in verband daarmee - de toepassing van artikel 65 Wet R.O. nu nadere aandacht krijgen.

87. Ingevolge artikel 38 van de Wet R.O. kan de minister voor de ruimtelijke ordening, de Rijksplanologische Commissie gehoord, aan het provinciaal bestuur aanwijzingen geven over de inhoud van een streekplan. Daarbij kan hij, voor zover bovengemeentelijke belangen dat vorderen, tevens voorschriften geven over de inhoud van aanwijzingen, die Gedeputeerde Staten weer aan gemeenteraden moeten doorgeven, alsmede over het nemen van voorbereidingsbesluiten. Het provinciaal bestuur is verplicht binnen een door de minister gestelde termijn aan die aanwijzingen gevolg te geven door in overeenstemming daarmee een streekplan te ontwerpen dan wel te herzien, en - als de aanwijzing van de minister zulks inhoudt - de gegeven aanwijzing aan de gemeenteraden door te geven. In spoedeisende gevallen kunnen Gedeputeerde Staten die aanwijzingen aan de gemeentebesturen ook geven vóórdat het streekplan is vastgesteld of herzien.
De aanwijzingsmogelijkheid van de minister ten aanzien van de gemeentebesturen is derhalve gebonden aan een aantal voorwaarden, die beperkingen meebrengen voor de toepasbaarheid ervan. De aanwijzing die de minister aan de gemeente geeft is als het ware een "getrapte" aanwijzing: zij loopt via het streekplan. Bezwaar daarvan is dat die aanwijzing naar haar inhoud in de schaal van het streekplan moet passen. Een ander bezwaar van die omweg via het streekplan ligt in de tijdrovendheid van die procedure. Daar komt bij dat het oordeel of zich een spoedeisend geval voordoet (zodat Gedeputeerde Staten de aanwijzing reeds kunnen doorgeven vóórdat het streekplan is vastgesteld of herzien) ter beoordeling van Gedeputeerde Staten staat. Ten slotte (maar dit wordt niet als een bezwaar ervaren) is deze aanwijzingsbevoegdheid beperkt tot bovengemeentelijke belangen.

88. Loopt de aanwijzingsbevoegdheid van de minister dus via de provincie, in artikel 65 geeft de Wet R.O. de minister een rechtstreekse lijn naar de gemeente. Dit artikel bepaalt dat de minister op verzoek voor bepaalde werken of werkzaamheden vrijstelling kan verlenen van de voorschriften van een bestemmingsplan, alsmede van de aanhoudingsplicht, die uit een voorbereidingsbesluit of een ter inzage gelegd bestemmingsplan voortvloeit. De minister mag van deze bevoegdheid alleen gebruik maken als het algemeen belang vordert dat de desbetreffende werken of werkzaamheden met spoed worden uitgevoerd. Vóór hij de vrijstelling verleent dient de minister de gemeenteraad, Gedeputeerde Staten en de Rijksplanologische Commissie te horen. Hebben de gemeenteraad of Gedeputeerde Staten binnen een maand na de ter post bezorging van het daartoe strekkend verzoek niet van advies gediend, dan kan de minister beslissen zonder dit advies.
In recente gevallen, waarin de toepassing van artikel 65 werd verzocht, heeft de Rijksplanologische Commissie ook zelf informaties ingewonnen bij Gedeputeerde Staten van de desbetreffende provincie en bij het gemeentebestuur, en daartoe een hoorzitting gehouden. Na ontvangst van het RPC-advies hoorde de minister ook zelf de gemeenteraad en Gedeputeerde Staten nog.
De procedure van artikel 65 heeft inmiddels in zoverre nog een verdere nuancering ondergaan, dat de minister aan de Tweede Kamer heeft toegezegd

dat hij, alvorens over een artikel 65-geval een adviesaanvrage aan de Rijksplanologische Commissie te doen uitgaan, hierover overleg zal plegen met de andere meest betrokken ambtgenoten. Zo nodig kan dit ertoe leiden de adviesaanvrage in de Raad voor de Ruimtelijke Ordening, c.q. de Ministerraad te bespreken. In belangrijke gevallen zal van het feit, dat aan de Rijksplanologische Commissie advies is gevraagd, mededeling worden gedaan aan de Tweede Kamer.[1]
Van de mogelijkheid van artikel 65 heeft de minister tot nu toe maar een zeer spaarzaam gebruik gemaakt.[2]
Nadat een beschikking op grond van artikel 65 door de minister gegeven is, zijn daarmee de belemmeringen die het bestemmingsplan opwerpt weggenomen en moet het gemeentebestuur derhalve bouw- en aanlegvergunning verlenen. Hiervoor geldt in principe de gewone procedure; de minister pleegt de gemeente te vragen op korte termijn de benodigde vergunningen te verlenen. Indien het gemeentebestuur weigerachtig blijft de vergunning te verlenen, kan ingevolge artikel 155 van de Gemeentewet de Commissaris der Koningin vergunning verlenen.[3] De toepassing van artikel 65 neemt de mogelijk bestaande privaatrechtelijke belemmeringen niet weg.
Tegen een besluit op grond van artikel 65 stelt de Wet R.O. geen beroep open. Wel kan voorziening gevraagd worden in het kader van de Wet AROB (vroeger Wet BAB). De voorzitter van de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State (onder de Wet BAB: de voorzitter van de Afdeling voor de geschillen van bestuur) kan daartoe tevens de beschikking schorsen (art. 80 Wet op de Raad van State).[4]
Gezien zijn plaats in de wet (in de slotbepalingen) en zijn bewoordingen is artikel 65 duidelijk bestemd voor uitzonderlijke gevallen. Een vereiste voor toepassing is dat de spoedige uitvoering van de desbetreffende werken of werkzaamheden voortvloeit uit een algemeen belang. Het is niet voldoende dat de werken en werkzaamheden in het algemeen belang zijn; noodzakelijk is dat wordt aangetoond dat het algemeen belang een spoedige uitvoering vordert. De bepaling komt evenmin voor toepassing in aanmerking als op grond van andere artikelen van de Wet R.O. of andere wetten binnen aanvaardbare tijd een oplossing te verwachten is.[5]

89. De aanwijzingsbevoegdheid van de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening kan twee functies hebben. De eerste is dat, indien in een geschilpunt tussen het rijk enerzijds en de lagere overheden anderzijds overleg geen oplossing heeft kunnen brengen, het rijk over een middel beschikt om de op rijksniveau genomen beslissing in de plannen van de lagere overheden te laten doorwerken. Een tweede functie is dat de minister door een aanwijzing de verantwoordelijkheid op zich neemt voor de op rijksniveau genomen beslissing. Beide functies kunnen samenvallen, maar dat hoeft niet. Het is namelijk denkbaar dat de lagere overheden op zich bereid zijn de consequenties van een bepaalde rijksbeslissing in hun plannen te verwerken, en toch van mening zijn dat het rijk voor die beslissing de verantwoording dient te nemen door een aanwijzing te geven. In beide gevallen is de aanwijzing een instrument van ruimtelijke ordening, nodig om de minister voor de ruimtelijke ordening zijn coördinerende rol op dit terrein te kunnen laten uitoefenen.

De rechtstreekse aanwijzingsbevoegdheid

90. De gedachte dat de aanwijzingsbevoegdheid van de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening verbreding behoeft is afkomstig van de Commissie-Van Veen. In het kader van de voorstellen die deze commissie doet tot verbetering van de coördinatie op het terrein van het ruimtelijk beheer, stelt de commissie tevens voor de bevoegdheden van de minister voor de ruimtelijke ordening, als coördinerend minister verantwoordelijk voor het ruimtelijk beheer, uit te breiden. Zij wijst er op dat bij de vaststelling of uitvoering van het nationale beleid inzake het ruimtelijk beheer niet alleen de rijksoverheid zelf betrokken is, maar dat ook andere openbare lichamen, rechtspersonen en natuurlijke personen bij de bepaling en de uitvoering van dat beleid een belangrijke rol spelen. De commissie is van mening dat in ieder geval de bevoegdheid tot het geven van aanwijzingen als bedoeld in artikel 38 van de Wet R.O. voor het gehele ruimtelijk beheer zou moeten gelden. "Aangezien deze bevoegdheid echter alleen toegepast kan worden ten aanzien van de inhoud van streekplannen, blijft een belangrijke lacune bestaan in de mogelijkheden tot effectuering van het regeringsbeleid inzake het ruimtelijk beheer bij plannen en maatregelen waarbij de rijksoverheid zelf niet direct betrokken is". De commissie geeft dan in overweging de aanwijzingsbevoegdheid van de minister niet langer te beperken tot de inhoud van streekplannen, maar deze tot de inhoud van bestemmings- en structuurplannen uit te breiden.[6]

In de Nota openbaarheid ruimtelijk beleid wordt deze gedachte weer opgevat. Daarin constateert de regering dat - zoals wij reeds zagen bij de bespreking van de planologische kernbeslissing - de huidige wettelijke regeling in zoverre onbevredigend is, dat zij de grote bestuurlijke invloed van bepaalde regeringsbeslissingen op de inhoud van een gemeentelijk bestemmingsplan niet erkent en dat de huidige bevoegdheid van de minister tot het geven van aanwijzingen daarvoor ontoereikend is. Aangezien voldoende zeker zal moeten zijn dat het lokaal bestuur de eenmaal genomen regeringsbeslissing inderdaad in een bestemmingsplan verwerkt, leidt dit tot de conclusie dat de aanwijzingsbevoegdheid van de minister zich tevens moet kunnen uitstrekken tot de inhoud van bestemmingsplannen.[7]

Het gaat in de Nota openbaarheid ruimtelijk beleid dus om de rechtstreekse aanwijzingsbevoegdheid als middel om op rijksniveau genomen beslissingen te laten doorwerken in gemeentelijke plannen. Zij is daarmee als het ware de keerzijde van een ander vereiste, dat de regering in die nota invoert: het planologisch overleg met de lagere overheidslichamen, gericht op wederzijdse aanpassing van enerzijds de op rijksniveau te nemen beslissing en anderzijds de desbetreffende streekplannen, structuurplannen en bestemmingsplannen.

Men zou de gedachtenlijn van de nota op dit punt als volgt kunnen kenschetsen: het overleg van het rijk met de lagere overheden, en met name de gemeente, dient verbeterd te worden en moet het karakter hebben van een dialoog en niet van een dictaat; maar als dit overleg tot een bepaalde conclusie heeft geleid, moet het rijk over middelen beschikken om, als die beslissing in het nadeel van een bepaalde gemeente is uitgevallen en die gemeente zich

ondanks het overleg blijft verzetten tegen de realisering van de beslissing, dit verzet te doorbreken.

91. In de Nota openbaarheid ruimtelijk beleid wordt de rechtstreekse aanwijzingsbevoegdheid beschreven als complement op de procedure van de planologische kernbeslissingen. Ook los van die planologische kernbeslissingen kan de minister bij wijze van uitzondering de mogelijkheid tot het geven van een rechtstreekse aanwijzing van node hebben, wanneer een andere gewichtige beslissing, genomen in het kader van het regeringsbeleid inzake de ruimtelijke ordening, daartoe noopt.[8] In haar reactie op het voorlopig wetsvoorstel van de minister heeft de Vereniging van Nederlandse Gemeenten gevraagd wat wordt bedoeld met andere gewichtige beslissingen naast de planologische kernbeslissingen; komen deze tot stand zonder de procedure van de planologische kernbeslissing?. Het antwoord op die vraag lijkt de Vereniging van wezenlijk verband in verband met het weglaten van een beroepsmogelijkheid tegen de aanwijzing.[9]

92. Wil de rechtstreekse aanwijzingsbevoegdheid effectief kunnen werken, dan zullen ook de gevolgen van die aanwijzing in de Wet R.O. ingebouwd moeten worden. Die gevolgen kunnen tweeërlei zijn, afhankelijk van het met de aanwijzing beoogde doel. De aanwijzing kan de strekking hebben een door de gemeente voorgestane ontwikkeling te voorkomen; zij kan ook de strekking hebben een door de gemeente niet voorgestane ontwikkeling te bevorderen. Voor het eerste geval geeft de Wet R.O. thans reeds de mogelijkheid dat aan de aanwijzing een voorbereidingsbesluit verbonden wordt, te nemen door Gedeputeerde Staten. Daarmee is het verlenen van bouw- en aanlegvergunningen (behoudens anticipatie onder goedkeuring van Gedeputeerde Staten) voorlopig geblokkeerd.
Voor het tweede geval zijn met het geven van de aanwijzing de noodzakelijke bouw- of aanlegvergunningen nog niet verleend. De gemeente kan met het verlenen van die vergunningen wachten tot de door de aanwijzing bevolen herziening van het bestemmingsplan rechtsgeldig is geworden, maar daarmee kan lange tijd gemoeid zijn. Wel beschikken Burgemeester en Wethouders over de mogelijkheid om op die komende herziening te anticiperen; het is echter niet uitgesloten dat in die situatie, waar de gemeente zich een door haar niet gewenste ontwikkeling opgedrongen ziet, zij tot een dergelijke anticipatie niet bereid zal zijn. Voor dergelijke situaties zou in de Wet R.O. een bepaling kunnen worden opgenomen volgens welke Burgemeester en Wethouders uitgenodigd kunnen worden de benodigde vergunningen te verlenen; geven zij binnen een bepaalde termijn aan deze uitnodiging geen gevolg, dan verleent hoger gezag de vergunningen.[10]
De Vereniging van Nederlandse Gemeenten heeft ten aanzien van die uitnodigingsfiguur bezwaren aangevoerd, gezien het bestaan van (het eveneens aan te passen) artikel 65, dat in uitzonderingsgevallen kan fungeren als uitlaatklep. "Mochten beide artikelen naast elkaar gehandhaafd blijven, dan zal duidelijkheid dienen te bestaan over de voor de keuze te hanteren criteria", aldus de V.N.G.. Wat dit laatste betreft: met de komst van de

rechtstreekse aanwijzingsbevoegdheid zal een beter in de Wet R.O. passend systeem zijn intrede hebben gedaan en zal naar ik verwacht de toepassing van artikel 65 nog meer worden teruggedrongen naar de zeer uitzonderlijke gevallen, dat het algemeen belang vordert dat een bepaald werk met spoed wordt uitgevoerd.

93. In haar reactie toont de Vereniging van Nederlandse Gemeenten er overigens begrip voor, dat de beslissingen omtrent zaken van nationaal ruimtelijk belang, tot stand gekomen in een procedure van overleg, openbaarheid en inspraak en na politieke toetsing voor de Tweede Kamer, worden uitgevoerd en waar nodig in een bestemmingsplan worden verwerkt. Zij legt daarnaast echter de nadruk op de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van de drie bestuursniveaus op het terrein van de ruimtelijke ordening.
In dit verband verdient vermelding het standpunt van de regering in de regeringsbeslissing over de Oriënteringsnota, waar zij reageert op de in de inspraak naar voren gekomen opmerking dat de Oriënteringsnota een centralistische sfeer zou ademen. "Voor zover wordt bedoeld, dat de centrale overheid teveel bevoegdheden naar zich toe zou halen, acht de regering dit verwijt niet terecht. Aandachtige bestudering van de Oriënteringsnota zal tot de erkenning moeten leiden, dat slechts op enkele punten een versterking van de bevoegdheden van de centrale overheid wordt aangekondigd. Het in ons land geldende beginsel van het gedecentraliseerd bestuur, dat zo sterk zijn stempel drukt op de Wet op de Ruimtelijke Ordening, blijft daarbij onaangetast. Integendeel: het is juist het verlangen dit beginsel onaangetast te laten dat leidt tot de behoefte aan een instrument als de rechtstreekse aanwijzingsbevoegdheid van de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening".[11]
Daarmee is de achtergrond van de rechtstreekse aanwijzingsbevoegdheid goed geschilderd. Het is een instrument van ruimtelijke ordening, dat ingebed moet worden in de gedecentraliseerde opzet van de Wet R.O. Het alternatief dat ingang zal vinden als de rechtstreekse aanwijzingsbevoegdheid er onverhoopt niet mocht komen, tekent zich reeds af: de tendens om in sectorwetten een (nu nog) tijdelijke voorziening op dit punt te treffen (op zich een indicatie van de behoefte aan een dergelijk instrument) zal zich versterkt in andere sectorwetten voortzetten. De kans dat er dan uiteindelijk een centralistischer patroon ontstaat dan bij de rechtstreekse aanwijzingsbevoegdheid in het kader van de Wet R.O. het geval zou zijn, is niet denkbeeldig.

Tijdelijke voorzieningen in sectorwetten

94. Een wettelijke regeling van de rechtstreekse aanwijzingsbevoegdheid is al geruime tijd in voorbereiding. Er zijn adviezen over ingewonnen van de Raad van advies voor de ruimtelijke ordening, de Raad voor de territoriale decentralisatie, het Interprovinciaal Overleg voor ruimtelijke ordening en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Dat desondanks nog geen wetsontwerp bij de Kamer is ingediend is het gevolg van het feit dat, zoals hiervoor al bleek, Minister Gruijters besloten heeft de rechtstreekse aan-

wijzingsbevoegdheid tezamen met de regeling van de planologische kernbeslissingen en de regeling tot verkorting van de procedure van bestemmingsplannen in één wetsontwerp te bundelen.
Nu de wettelijke regeling van rechtstreekse aanwijzingsbevoegdheid langer op zich laat wachten dan aanvankelijk was voorzien, zijn inmiddels in twee ontwerpen van sectorwetten bepalingen opgenomen die beogen voor deze materie een tijdelijke regeling te geven, in afwachting van een regeling in de Wet R.O. Het betreft hier het ontwerp van wet tot wijziging van de Luchtvaartwet (ingediend 2 oktober 1974) en het ontwerp-Afvalstoffenwet (ingediend 24 maart 1975).

95. In het ontwerp tot wijziging van de Luchtvaartwet bepaalt een artikel 24a dat de gemeenteraden verplicht zijn binnen een jaar, te rekenen vanaf de dag waarop de aanwijzing van een luchtvaartterrein onherroepelijk is geworden, het als luchtvaartterrein aangewezen terrein met een dienovereenkomstige bestemming op te nemen in het bestemmingsplan. Artikel 40 van de Wet R.O. wordt van overeenkomstige toepassing verklaard. In de memorie van toelichting verklaren de bewindslieden dat de verplichting tot opneming van het luchtvaartterrein in het bestemmingsplan naar hun oordeel thuishoort in de Wet R.O. "Dat de bepaling toch in het onderhavige wetsvoorstel in de Luchtvaartwet wordt opgenomen, vindt zijn oorzaak in het feit dat het desbetreffende deel van de Wet op de Ruimtelijke Ordening thans om andere redenen geheel wordt herzien. Het ligt in het voornemen om het voorgestelde artikel 24a van de Luchtvaartwet op de juiste plaats in de Wet op de Ruimtelijke Ordening in te passen, zodra het wetsontwerp tot wijziging van die wet in een definitief stadium is gekomen".[12]
Het onder de overgangs- en slotbepalingen gerangschikte artikel 89 van de ontwerp-Afvalstoffenwet bepaalt dat de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening in overeenstemming met de Minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, voor zover zulks dringend geboden is met het oog op de verwezenlijking van een provinciaal afvalverwijderingsplan, een gemeenteraad kan verplichten binnen een door hem te bepalen termijn een bestemmingsplan vast te stellen of te herzien, en daarbij aanwijzingen kan geven omtrent de inhoud van het bestemmingsplan. De minister dient tevoren Gedeputeerde Staten, de gemeenteraad en de Rijksplanologische Commissie te horen. Artikel 40 van de Wet R.O. is van overeenkomstige toepassing. Deze bepaling is niet van toepassing met betrekking tot het grondgebied van gemeenten, dat in een streekplan is begrepen. Ingevolge het derde lid vervalt dit artikel op het tijdstip waarop door het in werking treden van een wijziging van de Wet R.O. in dit onderwerp wordt voorzien.
De memorie van toelichting bij dit wetsontwerp gaat in op het verband tussen de Afvalstoffenwet en de Wet R.O. en behandelt daarbij de mogelijkheid van een conflict tussen een afvalverwijderingsplan en een bestemmingsplan. De toelichting stelt dan dat voor gebieden van de provincie waarvoor nog geen streekplan is vastgesteld en ten aanzien waarvan bestuurlijk overleg geen oplossing heeft geboden voor het gerezen conflict, de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, indien zich in die gebieden een noodsituatie

dreigt voor te doen, gebruik zal maken van de rechtstreekse aanwijzingsbevoegdheid, zoals die zal komen te luiden ingevolge het ontwerp van wet tot wijziging van de Wet R.O., dat bij de Tweede Kamer aanhangig zal worden gemaakt. "Mocht zich de situatie voordoen dat het onderhavige wetsontwerp eerder het Staatsblad bereikt dan bovengenoemd ontwerp van wet tot wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, dan voorziet artikel 89 in een overgangsregeling, die het ook dan mogelijk maakt dat rechtstreekse aanwijzingen gegeven worden als geen streekplan aanwezig is. Het zal duidelijk zijn dat deze bepaling vervalt, zodra de bedoelde wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening van kracht wordt".[13]
Beide wetsvoorstellen beogen derhalve een noodverband te leggen tot het moment waarop de rechtstreekse aanwijzingsbevoegdheid zijn plaats in de Wet R.O. gekregen heeft. Deze bedoeling komt in de Afvalstoffenwet zuiverder tot uitdrukking dan in de wijziging van de Luchtvaartwet.

96. Deze tijdelijke constructie is ook ter sprake gekomen ten aanzien van de Woonwagenwet. In het kader van de behandeling van de Nota Woonwagenbeleid heeft de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening nl. aan de Kamer een uiteenzetting gegeven van de mogelijkheden om woonwagencentra in ruimtelijke plannen ingepast te krijgen, en daarbij gewezen op de komende wijziging van de Wet R.O. onder meer tot invoering van de rechtstreekse aanwijzingsbevoegdheid. Hij voegt daar aan toe dat, indien mocht komen vast te staan dat dit wetsontwerp tot wijziging van de Wet R.O. niet spoedig tot wet zal leiden, overwogen kan worden om, in afwachting van een regeling in de Wet R.O., de Woonwagenwet aan te vullen met een overgangsperiode, inhoudende een tijdelijke regeling van de ministeriële aanwijzingsbevoegdheid.[14]
In het daarop volgende debat heeft de Tweede Kamer door aanneming van de motie-Van Ooijen er bij de regering op aangedrongen een wijziging van de Woonwagenwet voor te bereiden, inhoudende een regeling van de rechtstreekse ministeriële aanwijzingsbevoegdheid ter zake, en deze spoedig bij de Kamer in te dienen. Deze motie steunt onder meer op de overweging, dat onvoldoende zekerheid bestaat dat de totstandkoming van een algemene regeling van de rechtstreekse aanwijzingsbevoegdheid in de Wet R.O. op korte termijn van kracht zal worden.[15]

F. COÖRDINATIE VAN BESTUUR EN WETGEVING

Ruimtelijke ordening en andere ruimtelijke relevante beleidsterreinen

97. In hoofdstuk IIC is als knelpunt genoemd dat op het ogenblik buiten de Wet R.O. een veelheid van administratieve wetgeving bestaat die van invloed is op de ruimtelijke structuur en de kwaliteit van de omgeving van de mens. Die wetgeving vertoont vrijwel geen samenhang; m.n. wordt doorgaans in het duister gelaten wat de verhouding van die wetgeving tot de Wet R.O. is. Door

die onduidelijkheden kunnen zich in de praktijk dan ook fricties voordoen bij de samenloop van de Wet R.O. en een andere ruimtelijke relevante wet.
Het knelpunt laat zich eigenlijk nog breder formuleren, want dagelijks worden er in ons land buiten de ruimtelijke ordening vele ruimtelijk relevante beslissingen genomen, zonder dat deze berusten op enige wettelijke regeling. Soms berusten die besluiten wel op buitenwettelijke procedures of afspraken. Het aantal raakvlakken van de ruimtelijke ordening met andere terreinen van overheidszorg is dan ook zeer groot. Om een indruk te geven hoe complex deze materie is volgt hieronder een overzicht van een aantal beleidsterreinen, gegroepeerd per departement, die in meerdere of mindere mate ruimtelijk relevant zijn. Voor sommige van deze beleidsterreinen gelden wettelijke regelingen en voor sommige is een wet in voorbereiding; voor andere ontbreekt een wettelijke basis. Het overzicht beoogt niet uitputtend te zijn.

Economische Zaken:
- industrialisatiegebied (Wet Selectieve Investeringsregeling);
- energievoorziening (Elektriciteitswet);
- delfstoffenwinning (Mijnwet 1810, Mijnwet 1903, Wet Opsporing Delfstoffen).

Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk:
- natuurbescherming (Natuurschoonwet 1928, Natuurbeschermingswet);
- nationale parken en landschapsparken;
- monumentenzorg (Monumentenwet);
- recreatieprojecten en -voorzieningen (Kampeerwet in voorbereiding);
- planning van sociaal-culturele voorzieningen.

Landbouw en Visserij:
- landinrichting (Ruilverkavelingswet 1954, Ontwerp-Reconstructiewet Midden-Delfland, Landinrichtingswet i.v., Herinrichtingswet Oost-Groningen en Gronings-Drentse Veenkoloniën i.v.);
- bosbouw (Boswet).

Verkeer en Waterstaat:
- waterhuishouding en waterstaatswerken (Waterstaatswetgeving);
- grondwaterbeleid en drinkwatervoorziening (tesamen met Volksgezondheid en Milieuhygiëne) (Waterleidingwet, Grondwaterwet Waterleidingbedrijven, Wet basisplannen drinkwatervoorziening i.v., ontwerp-Grondwaterwet);
- kwalitatief waterbeheer (Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren);
- aanleg van wegen (Verkeerswet tegen lintbebouwing, Wegenwet, Wet Rijkswegenfonds, Wet uitkeringen wegen), spoorlijnen (Spoorwegwet), vliegvelden (Luchtvaartwet), kanalen, havens, enz.;
- ontgrondingen (Ontgrondingenwet).

Volksgezondheid en Milieuhygiëne:
- bestrijding van de verontreiniging van bodem (ontwerp-Wet Chemische

Afvalstoffen, ontwerp-Afvalstoffenwet, Wet Bodembescherming i.v.), water, lucht (Wet Luchtverontreiniging), alsmede het tegengaan van geluidshinder (ontwerp-Wet Geluidhinder) en stralingsgevaar (Kernenergiewet) en van overlast in het algemeen (Hinderwet);
- planning van ziekenhuizen (Ontwerp van Wet Ziekenhuisbouw).

Sociale Zaken:
- aanvullende arbeidsvoorziening.

Onderwijs en Wetenschappen:
- planning van onderwijscentra (Onderwijswetten).

Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening:
- woningvoorziening (Woningwet, Woonruimtewet 1947, Woonschepenwet i.v.);
- stadsvernieuwing (ontwerp-Wet op de Stadsvernieuwing).

Defensie:
- militaire terreinen, vliegbases, munitiedepots e.d.

Naast de vorenstaande wetten komt nog een aantal algemeen werkende wetten in het geding (Belemmeringenwetten, Onteigeningswet, Provinciewet, Gemeentewet, concept-ontwerp van Wet reorganisatie binnenlands bestuur), alsmede gemeentelijke en provinciale verordeningen.
Het bestaan van deze veelheid van ruimtelijk relevante beleidsterreinen kan aanleiding geven tot fricties en conflicten met de ruimtelijke ordening, zowel in het horizontale als in het verticale vlak. Daarbij is het in wezen minder relevant of voor het desbetreffende beleidsterrein nu een wettelijke regeling bestaat of niet. Een regeling bij wet kan wel een grote steun zijn bij de oplossing en voorkoming van die fricties en conflicten, als die wet de verhouding tot de ruimtelijke ordening goed regelt. Maar daar schort het nu juist aan. Anderzijds mogen we niet de illusie hebben dat als er eenmaal een goed op elkaar aansluitend systeem van wetgeving zal zijn ontstaan alle problemen zullen zijn verdwenen. Ook dan zal coördinatie nodig blijven.

Tweesporigheid

98. Om inzicht te krijgen in de verhouding van al die ruimtelijk relevante beleidsterreinen tot de ruimtelijke ordening kan de onderscheiding van facetten en sectoren ons behulpzaam zijn. In hoofdstuk II A werd er op gewezen dat ruimtelijke ordening als facet van overheidsbeleid niet een eigen zelfstandig belang is, maar het kader biedt waarbinnen ruimtelijk relevante beslissingen uit de verschillende beleidssectoren tot een afweging kunnen komen. Nu is in de praktijk de situatie uiteraard niet zo, dat al die ruimtelijk relevante sectorbeslissingen gelijktijdig ter afweging in een ruimtelijk plan ter beschikking staan. De verschillende sectoren volgen hun eigen planningproces en er doen zich nieuwe ontwikkelingen voor, die er aanleiding toe

geven dat in die sector een besluitvormingsproces op gang komt. Er vindt dus ook in de onderscheidene beleidssectoren besluitvorming over ruimtelijk relevante aangelegenheden plaats naast de besluitvorming in het kader van de ruimtelijke ordening.
Dit betekent dat de besluitvorming ten aanzien van ruimtelijk relevante sectoraangelegenheden langs twee lijnen kan plaatsvinden, nl. in het kader van de ruimtelijke ordening en in het kader van de desbetreffende sector. Daarbij is het, zoals gezegd, in wezen nauwelijks relevant of die besluitvorming in de sector berust op een wettelijke regeling of niet. We kunnen dit verschijnsel aanduiden als "tweesporigheid".
Dat de besluitvorming langs twee sporen plaatsvindt is ook juist: beide besluitvormingsprocedures hebben immers, zoals hiervóór bij de bespreking van de uitwerking van de structuurschema's reeds bleek (par. 80-83), hun eigen karakteristieken en hun eigen zin en gehoorzamen aan eigen regels. Zo kan enerzijds de sector de ruimtelijke afweging niet overnemen. In de sector worden nl. sectorbelangen afgewogen tegen andere belangen. Het kan, gezien de taakopdracht van de sector moeilijk anders dan dat zij daarbij de eigen belangen een extra zwaar gewicht zal toekennen. Dat is geen kwestie van gebrek aan objectiviteit maar eenvoudig van verantwoordelijkheden. Anderzijds kan de sectorplanning niet in de ruimtelijke planning opgaan, omdat in de besluitvorming binnen de sector ook andere, niet ruimtelijke factoren meespelen in de afweging.
Dit naast elkaar bestaan van twee besluitvormingslijnen kan natuurlijk leiden tot fricties of conflicten. Er kan een situatie ontstaan waarin een sectorplan of -beslissing en een ruimtelijk plan niet op elkaar aansluiten of niet op elkaar dreigen aan te sluiten. Gezien het hiervóór geconstateerde verschil in karakter van beide besluitvormingslijnen laat een dergelijke situatie zich niet oplossen door één van beide plannen automatisch te laten prevaleren. Zo'n situatie vraagt wel dat er een regeling is om dergelijke onbevredigende consequenties op te lossen en - beter nog - te voorkomen. Duidelijk moet zijn, bij voorkeur door een wettelijke regeling van dit punt, op welk niveau en door wie de touwtjes van facet en sector aan elkaar geknoopt worden en, als een conflict niet vermeden kan worden, waar en door wie in dit geschil beslist wordt, en hoe deze beslissing doorwerkt. Voor een dergelijke geschillenbeslechting kunnen alleen in aanmerking komen organen, die naar opdracht en samenstelling geschikt zijn tot coördinatie en integratie van beleid. Gegeven de Nederlandse staatsinrichting komen we dan op gemeentelijk niveau bij de gemeenteraad en het College van Burgemeester en Wethouders terecht, op provinciaal niveau bij Provinciale Staten en het College van Gedeputeerde Staten en op rijksniveau bij de Ministerraad al dan niet in overleg met de Staten-Generaal.
Deze bestuurlijke coördinatie wordt op provinciaal niveau voorbereid in de Provinciale Planologische Commissie en op rijksniveau in de Rijksplanologische Commissie.

99. Het is goed voor ogen te houden waar het bij een conflict tussen een ruimtelijk plan en een sectorplan om gaat. Dat is niet een conflict tussen twee

vergelijkbare belangen. In een ruimtelijk plan is de (samenhang van de) ruimtelijke aspecten en effecten van de verschillende sectoractiviteiten al tot een synthese gebracht. Dat plan is het resultaat van een ruimtelijk-integrale belangenafweging; men mag er dus vanuit gaan dat ten aanzien van de ruimtelijke aspecten en effecten dat plan de best denkbare keuze op dat moment geeft. Dat betekent uiteraard niet dat zo'n ruimtelijk plan daarmee voor eens en altijd de keus gedaan heeft. Juist vanuit de sectoren zullen doorgaans, bv. via een sectorplan, de impulsen tot heroverweging van een ruimtelijk plan komen, die er toe kunnen leiden dat, na een hernieuwde belangenafweging, het ruimtelijk plan aanpassing ondergaat. Maar het is wel zo dat in die situatie de bewijslast als het ware bij de sector ligt, in die zin dat vanuit de sector gemotiveerd de argumenten moeten worden aangedragen waarom heroverweging noodzakelijk is.
Beter dan conflicten oplossen is conflicten voorkomen. Bij de behandeling van de structuurschema's is al gewezen op het belang van een nauwe onderlinge relatie, zowel ambtelijk als bestuurlijk, tussen facetplanning enerzijds en sectorplanning anderzijds. Ook synchronisatie van procedures kan er, in de gevallen waar dit mogelijk is, veel toe bijdragen om dreigende conflicten in een vroeg stadium te onderkennen en op te lossen.

100. Coördinatie en integratie van ruimtelijk relevante beslissingen kan plaatsvinden op drie bestuursniveaus: bij gemeente, provincie en rijk. Deze coördinatie en integratie is het eenvoudigst, wanneer de besluitvorming in zowel de ruimtelijke ordening als de sector op hetzelfde bestuursniveau plaatsvindt. Maar dat is niet altijd het geval. De sterk gedecentraliseerde opzet van de ruimtelijke ordening - met een vanuit een oogpunt van coördinatie en integratie sterk accent bij de provincie - correspondeert niet altijd met de besluitvormingslijn in de verschillende sectoren. Waar die afwijkt vindt besluitvorming in de sector gemiddeld op een hoger bestuursniveau plaats dan in de ruimtelijke ordening. Deze complicatie kan soms weer worden opgeheven doordat in de sector, evenals in de ruimtelijke ordening, de besluitvormingslijn door meerdere bestuurslagen heenloopt. Zo staat ook in de ruimtelijke ordening de besluitvorming op gemeentelijk niveau immers zodanig onder controle van de provincie, dat onderlinge afwijkingen tussen die twee niveaus, als ze al niet vermeden kunnen worden, zich gemakkelijk laten corrigeren. Vergelijkbare situaties kunnen zich voordoen in de sector. Het bestuursniveau waar beide besluitvormingslijnen elkaar ontmoeten heeft de mogelijkheid deze beide lijnen tot een gecoördineerd en geïntegreerd beleid samen te smelten. Dat ontmoetingspunt ligt doorgaans niet op gemeentelijk niveau, wel in toenemende mate bij de provincie. Deze ontwikkeling sluit goed aan bij het streven in de ruimtelijke ordening de provincie het integratieniveau te laten zijn voor alle ruimtelijk relevante maatregelen.
Waarschijnlijk zijn de kansen op fricties nog wel het grootst tussen de ruimtelijke besluitvorming op provinciaal niveau (dan wel gemeentelijke besluitvorming provinciaal goedgekeurd) enerzijds en de sectorale besluitvorming op rijksniveau anderzijds. Aangezien het dan gaat om een conflict dat op provinciaal niveau niet voorkomen of opgelost kon worden, kan alleen het

rijk dit conflict nog beslechten. Dat "rijk" dat het geschil moet beslechten is - dat moeten wij ons wel realiseren - niet dezelfde als het "rijk" (= de sector) dat partij is in het geschil; het rijk speelt dus niet voor rechter in eigen zaak. Het zijn de tot coördinatie en integratie van het beleid aangewezen rijksorganen die in dat geval het probleem moeten oplossen.
De gang van zaken is daarbij als volgt, dat de te nemen beslissing ambtelijk-interdepartementaal wordt voorbereid in de Rijksplanologische Commissie, die daarover de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en eventueel andere betrokken ministers adviseert. Is de conclusie in de Rijksplanologische Commissie voor één van de leden onaanvaardbaar of leidt zij tot consequenties waarvan dat lid vermoedt dat zijn minister die niet voor zijn verantwoording kan nemen, dan wordt de zaak in de Raad voor de Ruimtelijke Ordening en uiteindelijk in de Ministerraad gebracht. Hetzelfde kan gebeuren wanneer de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening het advies van de Rijksplanologische Commissie niet volgt en voornemens is een zodanige beslissing te nemen dat die voor één of meer van zijn ambtgenoten onverteerbaar is; in dat geval zal de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening waarschijnlijk zelf een besluit van de Ministerraad uitlokken. Men zou dan ook kunnen zeggen dat een door de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening overgenomen RPC-advies, gezien de samenstelling en de werkwijze van die commissie, in feite de status van een kabinetsbesluit dicht benadert. Is een in de Ministerraad genomen beslissing voor één van de bewindslieden onaanvaardbaar dan kan deze - om de gedachtengang tot het eind door te voeren - in het uiterste geval aftreden; doet hij dit niet dan moet hij handelen overeenkomstig het besluit van de Raad.
In bepaalde gevallen kan de ambtelijke coördinatie ook plaatsvinden in de Raad van de Waterstaat of in de Centrale Cultuurtechnische Commissie, met de mogelijkheid dat daar namens een minister behandeling van de zaak in de Rijksplanologische Commissie wordt geclaimd. Ook in andere sectorale coördinatie- en overlegorganen kan de behandeling van een ruimtelijk relevante aangelegenheid naar de Rijksplanologische Commissie verlegd worden. In het algemeen kan, indien in enig coördinatie-orgaan over een ruimtelijk relevante aangelegenheid een beslissing wordt genomen die voor één van de betrokken departementen onaanvaardbaar is, die partij behandeling in de Rijksplanologische Commissie, de Raad voor de Ruimtelijke Ordening en uiteindelijk de Ministerraad claimen.

101. Wil de hiervóór weergegeven constructie functioneren, dan zullen er regelingen moeten zijn waardoor de genomen beslissing kan doorwerken, zowel in de ruimtelijke ordening als in de sector. Zoals hiervóór in hoofdstuk II B bij de bespreking van het instrumentarium van de Wet R.O. bleek, bevat die wet een mechanisme om, als de beslissing wijziging van ruimtelijke plannen behoeft, die wijziging doorgevoerd te krijgen. Ook in de sectorlijn zal dus een dergelijk mechanisme moeten bestaan.

102. In het voorgaande ging het om de samenloop van de besluitvorming over

ruimtelijk relevante aangelegenheden in de sector enerzijds en in de ruimtelijke ordening anderzijds. Een dergelijke samenloop kan zich uiteraard ook voordoen met de andere facetten van overheidsbeleid, het economisch en het sociaal-cultureel beleid. Voor die samenloop geldt dezelfde constructie als hiervóór gegeven, al zal daar de coördinatie en de oplossing van geschillen veel gecompliceerder zijn, omdat in die andere facetten - net als in de ruimtelijke ordening - doorgaans al een bredere belangenafweging heeft plaatsgevonden. In feite is de verhouding tussen de verschillende facetten nog het minst uitgekristalliseerd. Zoals in par. 12 al werd geconstateerd bestaat op het ogenblik de neiging de coördinatie tussen de verschillende facetten in ruimtelijk kader (streekplan, structuurplan) tot een afweging te brengen, mede omdat zij daar vaak aan het licht treedt.

De verhouding van de Wet R.O. tot andere ruimtelijk relevante wetten

103. In de veelheid van bestaande ruimtelijk relevante wetgeving blijft de verhouding tot de Wet R.O. doorgaans in het duister. Welke formele verhouding er bestaat tussen de Wet R.O. en een andere wet is eigenlijk slechts in twee gevallen uitdrukkelijk in de wet geregeld; dat is bij de toetsing van de bouwvergunning ingevolge de Woningwet aan het bestemmingsplan en bij de uitwerking van een beschermd stads- of dorpsgezicht ingevolge de Monumentenwet in een bestemmingsplan. Soms kan uit de strekking of de context van beide regelingen iets afgeleid worden over die verhouding; soms ook biedt de totstandkomingsgeschiedenis aanknopingspunten. Dit laatste is met name het geval bij de wetten die in de vijftiger en zestiger jaar tot stand zijn gekomen (derhalve tegelijk met of na de totstandkoming van de Wet R.O.) en waar in de parlementaire discussie de verhouding tot de Wet R.O. aandacht kreeg. Zo kunnen aan de Kamerbehandeling van de Natuurbeschermingswet, de Boswet en de Ontgrondingenwet enige (zij het summiere) gegevens worden ontleend over de verhouding tussen die wetten en de Wet R.O.
Er is op het ogenblik echter op dit punt een duidelijke ontwikkeling ten goede te constateren, en dat mag ook wel want de ruimtelijk relevante wetgeving breidt zich momenteel in snel tempo uit, met name op het terrein van de inrichting en het beheer. Het is opvallend dat in recent ingediende wetsontwerpen de verhouding tot de Wet R.O. steeds vaker uitdrukkelijk geregeld wordt of aandacht krijgt (wijziging Luchtvaartwet, Afvalstoffenwet, Wet Geluidhinder, Grondwaterwet, Wet op de Stadsvernieuwing).

104. Overzien we het geheel van bestaande en in wording zijnde wetgeving dan blijkt daarin de verhouding tot de Wet R.O. - afhankelijk van de mate waarin op grond van die sectorwet ruimtelijk relevante beslissingen kunnen worden genomen - verschillende vormen aan te nemen, en wel als volgt:

- vormen van *koppeling tussen wetten:*
  a. binding van ruimtelijk relevante sectorbeslissingen aan een ruimtelijk plan; hier doen zich weer twee mogelijkheden voor:
     • een ruimtelijk plan (structuurplan, streekplan) is de basis voor sectorac-

tiviteiten (ontwerp-Wet op de Stadsvernieuwing, Interimnota Landinrichtingswet);
- sectoractiviteiten kunnen uitsluitend plaatsvinden daar waar een ruimtelijk plan (bestemmingsplan) ze mogelijk maakt of niet tegengaat (Woningwet);

b. de ruimtelijke vertaling van sectorbesluiten (doorgaans aanwijzing van gebieden of zones) vindt plaats in een bestemmingsplan (Monumentenwet, voor wat betreft aanwijzing beschermde stads- en dorpsgezichten, ontwerp-wijziging Luchtvaartwet, ontwerp-Wet Geluidhinder);

- vormen van *coördinatie van beleid:*

c. ruimtelijk relevante sectorbeslissingen worden niet genomen dan in overeenstemming met de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (ontwerp-Grondwaterwet);

d. over ruimtelijk relevante sectorbeslissingen wordt tevoren de Rijksplanologische Commissie of Provinciale Planologische Commissie gehoord (Interimnota Landinrichtingswet);

e. bij ruimtelijk relevante sectorbeslissingen is de Rijksplanologische Dienst betrokken, bijvoorbeeld doordat de Directeur-Generaal van de Ruimtelijke Ordening of een Inspecteur van de ruimtelijke ordening zitting heeft in de desbetreffende coördinatiecommissie (ontwerp-Grondwaterwet);

- en ten slotte:

f. de memorie van toelichting van de sectorwet bevat een beschouwing over de verhouding tussen het desbetreffende sèctorbeleid en het ruimtelijke beleid (ontwerp-Grondwaterwet, ontwerp-wijziging Luchtvaartwet, ontwerp-Wet Geluidhinder).

In één wet kunnen meerdere van de bovengenoemde vormen voorkomen.

105. Ook bij de samenloop van de Wet R.O. met een andere ruimtelijk relevante wet is het verhelderend voor ogen te houden dat het bij die andere wet vrijwel altijd om sectorwetgeving gaat. Zoals wij zagen staan facet- en sectorregeling naast elkaar. Bij een dergelijke samenloop kunnen de gebruikelijke rechtsregels, dat de bijzondere wet vóór de algemene gaat en de jongere vóór de oudere, geen uitkomst bieden. Er is naar mijn mening in ons recht dan ook een derde regel in wording naast de twee genoemde, nl.: facet- en sectorwet staan naast elkaar en kunnen elkaar niet opzij zetten. Binnen deze nieuwe regel gelden de twee andere weer.
Ook de Interimnota Landinrichtingswet kiest voor een constructie waarbij bestemmingsplan en landinrichtingsplan naast elkaar staan. "Deze vorm doet recht aan het verschil in karakter van beide plannen en laat de opzet van de Wet op de Ruimtelijke Ordening intact. Met name bij een constructie, waarbij het landinrichtingsplan het bestemmingsplan automatisch opzij zou zetten, zou de gemeentelijke bevoegdheid bij voorbaat ingeperkt worden; dit is in strijd met de opzet van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, die - in overeenstemming met ons stelsel van gedecentraliseerd bestuur - de verantwoordelijkheid voor de inrichting van het gemeentelijk territoir bij het gemeentebestuur legt. Het is onwenselijk de gemeentelijke bevoegdheid uit te

sluiten, waar dat niet nodig is. Bovendien zou dan door de Landinrichtingswet inbreuk gemaakt worden op het kader, dat de Wet op de Ruimtelijke Ordening biedt".[1]
Voor de voorkoming en oplossing van conflicten tussen de Wet R.O. en een sectorwet gelden naar mijn mening dezelfde regels als hiervóór zijn geformuleerd (par. 100). In die regeling spelen, wat het systeem van de Wet R.O. betreft, de mogelijkheden die het hoger gezag heeft om in te grijpen in de plannen van lager gezag een belangrijke rol. Daarbij wordt een rechtstreekse aanwijzingsbevoegdheid voor de minister voor de ruimtelijke ordening ten aanzien van de inhoud van structuur- en bestemmingsplannen zozeer gemist dat – zoals wij zagen – een aantal sectorwetten reeds op de opneming van de rechtstreekse aanwijzingsbevoegdheid in de Wet R.O. vooruit grijpt. Ook de desbetreffende sectorwet zal, voor zover dat nog niet het geval is, net als de Wet R.O. een mechanisme moeten bevatten om de in een geschil genomen beslissing te laten doorwerken.

Coördinatie van wetgeving

106. De gedachtenvorming over de (afwezigheid van) coördinatie op het terrein van de ruimtelijke wetgeving is pas goed op gang gebracht door het preadvies dat De Haan in 1973 voor de Nederlandse Juristen-Vereniging uitbracht over de "coördinatie van de administratieve wetgeving inzake onroerend goed".[2] Dit preadvies trok in de vakwereld sterk de aandacht door de gedegen behandeling van het onderwerp, de breedheid van visie en de veelheid van nieuwe ideeën; Wessel sprak in dit verband zelfs van een "Thorbeckiaanse visie".[3] De Haan noemt in zijn preadvies de verhouding van de Wet R.O. tot andere bijzondere wetten en verordeningen één van de meest intrigerende problemen. Na een uitvoerige opsomming van de gevallen waarin de verhouding tot de Wet R.O. niet geregeld is of in het duister blijft concludeert hij dat er weinig lijn zit in de opbouw van de publiekrechtelijke wetgeving inzake het grondgebruik. Hij bepleit dat de wetgeving omtrent bestemming, inrichting en beheer van onroerend goed een eenheid moet zijn en hij doet voorstellen op dit punt.
Dit preadvies krijgt nog voor zijn verschijnen een vervolg in de instelling van een Werkgroep Coördinatie Wetgeving Onroerend Goed, die onder leiding van De Haan de problematiek van de coördinatie van de wetgeving op het gebied van de ruimtelijke ordening, de inrichting en het beheer van onroerend goed bestudeert. Deze werkgroep, die het resultaat is van een gezamenlijke actie van het Instituut voor Bouwrecht en het Nederlandse Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting, is breed samengesteld: zij omvat naast een aantal hoogleraren op het terrein van het bestuursrecht, juristen van de wetgevende afdelingen van de departementen die zich met onroerend goed bezighouden, deskundigen uit de sfeer van provincies, gemeenten en waterschappen, alsmede van enige andere groeperingen (zoals natuurbescherming, Landbouwschap, notarissen).
Deze ontwikkeling sluit nauw aan bij gedachten die uit regeringsstukken naar voren komen. Zo constateert de Oriënteringsnota dat er naast de Wet R.O. een

veelheid van administratieve wetgeving bestaat, die van invloed is op de ruimtelijke structuur en de kwaliteit van de omgeving van de mens. Deze wetgeving, die onder meer betrekking heeft op die beleidssectoren welke met het gebruik van de Nederlandse bodem van doen hebben, breidt zich uit zonder dat de samenhang van de wettelijke regelingen en in het bijzonder de samenhang met de Wet R.O. verzekerd is. Dit is - zo constateert de Oriënteringsnota - niet bevorderlijk voor het voeren van een samenhangend ruimtelijk beleid. De nota kondigt aan dat dit gehele veld in studie zal worden genomen. Een dergelijke fundamentele herziening, die zich moet richten op een meer coherent systeem van wetgeving op dit veelomvattende beleidsterrein zal de nodige tijd van studie vergen, aldus de Oriënteringsnota.[4] In aansluiting daarop heeft de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening meegedeeld voor deze studie de resultaten van de werkgroep-De Haan van groot belang te achten. Hij kondigde aan voornemens te zijn eerst deze resultaten af te wachten alvorens nadere stappen te nemen.[5]

107. Het rapport van de Werkgroep Coördinatie Wetgeving Onroerend Goed zal deze zomer worden gepubliceerd en dus nog voor het verschijnen van dit preadvies beschikbaar zijn. Ik moge daarnaar verwijzen, maar wil toch op één element eruit in het bijzonder de aandacht vestigen.
De werkgroep constateert dat er een onvoldoende relatie bestaat tussen de Wet R.O. en de inrichtings- en beheerswetgeving. Zij acht het van groot belang dat het thans in ontwikkeling zijnde systeem van nationale ruimtelijke planning door middel van structuurschetsen en -schema's in de Wet R.O. wordt geregeld en wel volgens de procedure van de planologische kernbeslissing. Het geïntegreerde systeem van ruimtelijke facet- en ruimtelijke sectorplanning dat op deze wijze zou kunnen ontstaan, is vervolgens operationeel te maken door invoering van een nieuw instrument, namelijk de (door De Haan al vaker bepleite) *operationele gebiedsaanwijzing;* dat wil zeggen aanwijzing van gebieden, tracés of plaatsen, ten einde deze voor bepaalde doeleinden te doen inrichten en/of beheren. Deze operationalisering is overigens niet alleen nodig ten aanzien van het nationale planningsysteem, maar ook voor de provinciale en gemeentelijke planningsystemen op middellange termijn, zodat ook op deze niveaus invoering van het instrument van de gebiedsaanwijzing noodzakelijk is. De operationele gebiedsaanwijzing wordt beschreven als een koppelings- en terugkoppelingsmechanisme op middellange termijn tussen de bestemming enerzijds en de inrichting en het beheer anderzijds en levert daarmee een belangrijke sleutel voor de wetgevingscoördinatie. Zij kan worden omschreven als een planologisch en financieel principebesluit betreffende de globale bestemming van een bepaald gebied, gepaard gaande met een bindend uitvoeringsprogramma voor de overheid, dat zijn uitwerking moet vinden in uitvoeringsplannen met daaraan gekoppelde middelen.
De werkgroep wijst er daarbij uitdrukkelijk op dat de operationele gebiedsaanwijzing bedoeld is als een coördinatie-instrument tussen ruimtelijke en sectorale belangen, maar dat daarbij niet het primaat van de ruimtelijke ordening gesteld wordt. Integendeel, zij meent dat de gebiedsaanwijzing, mits

in overeenstemming met een ruimtelijk ontwikkelingsplan op lange termijn of een daaraan gelijkwaardige belangenafweging, primair een beslissing moet zijn van de sectorale beleidsinstanties, echter met een zodanige inschakeling van de planologische organen dat de coördinatie op een doelmatige wijze is verzekerd. Naast horizontale coördinatie is voorts verticale coördinatie van principieel belang, de aanwijzingsprocedure dient de nodige waarborgen in te houden voor het tot hun recht komen van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de lagere niveaus bij de operationele gebiedsaanwijzing, met behoud evenwel van duidelijkheid ten aanzien van de eindverantwoordelijkheid, ook wanneer die feitelijk op een hoger, rijks- of provinciaal, niveau ligt. De operationele gebiedsaanwijzing zal naar de mening van de werkgroep een algemene regeling in de Wet R.O. moeten vinden, en wel zodanig dat deze inhoudt wat voor alle gebiedsaanwijzingen gemeenschappelijk is, terwijl daaraan dan verder in algemene of bijzondere inrichtings- of beheerswetten nadere uitwerking kan worden gegeven. Van groot belang is voor de werkgroep dat de gebiedsaanwijzing op den duur t.b.v. een lange-termijnkoppeling van inrichting en beheer met de bestemming een basis moet vinden in de ruimtelijke plannen van de Wet R.O.: op gemeentelijk niveau de structuurplannen, op provinciaal niveau het streekplan en op rijksniveau de structuurschetsen en -schema's, in verticale richting eventueel door een combinatie van de plannen op rijksniveau met streekplannen. Hierbij dient zo nodig, vanwege de dynamische relatie tussen de bestemming enerzijds en inrichting en beheer anderzijds, op eenvoudige wijze een herziening van deze ruimtelijke ontwikkelingsplannen te kunnen plaatsvinden gelijktijdig met de gebiedsaanwijzingsprocedure.
Het rapport van de werkgroep mondt uit in een pleidooi voor harmonisatie van wetgeving op het besproken terrein, met de mogelijkheid van codificatie op de lange termijn. Zij geeft een wetgevingsmodel voor de structuur en de opbouw van een gecoördineerde ruimtelijke wetgeving als geheel, waaraan bestaande de nieuwe wetgeving getoetst zou kunnen worden.

108. De ontwikkelingen in het ruimtelijk bestuursrecht gaan snel. Wederom nog voor het rapport is verschenen krijgt het al een vervolg, nl. in het belangwekkende advies dat de Raad van advies voor de ruimtelijke ordening op 23 juni jl. heeft vastgesteld over een wettelijke regeling van de planologische besluitvorming op rijksniveau. In dit advies ontwikkelt de Raad een schets van een model voor de planologische besluitvorming op rijksniveau, waarin de planologische kernbeslissing, de structuurschema's, de operationele gebiedsaanwijzing en de aanwijzingsbevoegdheid hun plaats krijgen. In het kader van dit preadvies zijn met name de volgende uitspraken van de Raad van belang:[6]
- De Raad onderscheidt naar inhoud drie categorieën van rijksplanologische beslissingen, die de pkb-procedure zouden moeten doorlopen: structuurschetsen, structuurschema's en enkelvoudige planologische kernbeslissingen. Vooral bij de laatste categorie gaat het om beslissingen, die naar hun aard op rijksniveau genomen moeten worden (Tweede Nationale Luchthaven, Markerwaard, Waddenzee). Het bezwaar van enkelvoudige beslissin-

gen is dat een passend integratiekader niet aanwezig is ten tijde van de voorbereiding; om die reden dringt de Raad erop aan slechts bij hoge uitzondering de weg van de enkelvoudige beslissing te kiezen.

- Door de structuurschetsen en structuurschema's zal op nationaal niveau een stelsel van planfiguren ontstaan die de basis vormen voor besluiten die meer op uitvoering zijn gericht. De schetsen en schema's dienen uitsluitsel te geven over de vraag hoe op grond van de gemaakte keuze uit de wettelijke mogelijkheden de verdere besluitvorming ten aanzien van de daarin opgenomen projecten zal dienen te verlopen. De projecten dienen met het oog daarop te worden onderscheiden in graden van "hardheid" welke onder meer afhankelijk zullen zijn van het te verwachten tijdstip van uitvoering van het project. Schets en schema dienen aan te duiden wat de relatie is tussen een bepaald project en de daaruit voortvloeiende taak voor provincies en eventuele gemeenten.
- Deze gedifferentieerde besluitvorming leidt de Raad tot de volgende indeling van categorieën van project- en lokatiekeuze in:

Aard van de beslissing	*Taak voor provincies en gemeenten*
1. aanbeveling (indicatieve elementen)	1. overwegen
2. reservering	2. niet-onmogelijk maken
3. alternatieve plaatsaanduiding	3. keuze
4. globale plaatsaanduiding	4. nadere plaatsaanduiding
5. definitieve plaatsaanduiding	5. opname in streekplan/uitgangspunt provinciaal planologisch beleid en opname in het bestemmingsplan
6. taakstelling (kleine projecten)	6. plaatsbepaling bij streek- en bestemmingsplan; maatstaf voor goedkeuringsbeleid.

De indeling van een bepaalde beslissing in een van deze categorieën kan na verloop van tijd wijziging ondergaan, terwijl het ook mogelijk is dat een bepaalde beslissing enige tijd tot twee categorieën behoort. Bij een periodieke herziening van het structuurschema zullen aanbevelingen omgezet kunnen worden in reserveringen. Ten aanzien van elk project dat behoort tot de groep van projecten waaruit een keuze gedaan moet worden, kan worden bepaald dat een reservering geldt totdat de keuze is bepaald. Ook kan voor het gebied waarin het structuurschema een globale plaats heeft aangeduid een reservering gelden, welke vervalt na de nadere plaatsaanduiding door de provincie en gemeente.

- De Raad neemt de gedachte van de operationele gebiedsaanwijzing in beginsel over, maar vindt dat daarover het laatste woord nog niet gezegd is. De integrale belangenafweging, die aan het geven van een zodanige aanwijzing vooraf behoort te gaan, vindt plaats in het kader van de pkb-procedure. Bij de operationele gebiedsaanwijzing staan inrichtings- en beheersactiviteiten voorop. De eerstverantwoordelijke minister behoort de

sectorminister te zijn. Over elke operationele gebiedsaanwijzing behoort het rijk vooraf overeenstemming te bereiken met zowel de betrokken provincie(s) als met de betrokken gemeente(n). De algemene aspecten van de operationele gebiedsaanwijzing dienen in de Wet R.O. geregeld te worden.
- De Raad is van mening, dat er daarnaast plaats blijft voor de aanwijzing in de zin van instructie (bv. rechtstreekse aanwijzing) voor de gevallen dat de spontane aanpassing van plannen van lagere overheden aan het op een pkb berustende rijksbeleid achterwege blijft.

Met het advies van de Raad, waaraan het hiervoor gegeven uiterst summiere uittreksel geen recht doet, is een belangrijke bijdrage geleverd aan de gedachtenvorming over de ruimtelijke beslissingsstructuren.

G. CONCLUSIES EN KANTTEKENINGEN

109. Na de uitvoerige uiteenzettingen in het voorgaande moeten thans enige conclusies getrokken worden. Die conclusies vloeien gedeeltelijk uit de hieraan vooraf gaande bladzijden voort of kwamen daarin reeds voor. Het is echter niet de bedoeling hier een min of meer complete samenvatting te geven. Het is mij er vooral om te doen een aantal belangrijke ontwikkelingen wat te accentueren en zo mogelijk hun onderling verband aan te geven, leemten aan te duiden en nog wat kanttekeningen te plaatsen. Voor zover ik daarbij teruggrijp op hiervóór gegeven uiteenzettingen zijn de nummers van de desbetreffende paragrafen tussen haakjes vermeld.

110. De Wet R.O. is, in overeenstemming met het in ons land geldende beginsel van het gedecentraliseerd bestuur, gedecentraliseerd van opzet. De lagere overheden zijn in beginsel vrij in de inhoud van de eigen ruimtelijke plannen. De Wet R.O. geeft het hoger gezag echter wel instrumenten in handen om het beleid op lager niveau te kunnen doorbreken, als dat lagere niveau het beleid van hoger gezag op onaanvaardbare wijze zou doorkruisen. Die middelen behoeven in de praktijk maar in beperkte mate gebruikt te worden, omdat in de ruimtelijke ordening in het verkeer tussen de hogere en de lagere overheden overleg regel en ingrijpen van hogerhand uitzondering is. Dat overleg leidt vaak tot overeenstemming of tot een compromis (par. 86). Het vorenstaande neemt niet weg - de kwestie Shell-Chemie heeft ons dat goed bewust gemaakt - dat er beslissingen zijn, waarvan het zwaartepunt van de besluitvorming in feite op regeringsniveau ligt. Dat houdt niet in dat alle rijkszaken ook op rijksniveau tot een beslissing moeten worden gebracht. Ons gedecentraliseerd bestuursstelsel brengt mee dat alles (ook rijkszaken) wat op lager niveau besloten kan worden daar ook thuishoort. Alleen die beslissingen die het lager niveau onmogelijk zelf kan nemen, horen op een hoger niveau thuis. Dat betekent dat als beslissingen op een hoger niveau genomen moeten worden, dat niveau niet moet schromen en over de middelen moet beschikken om die beslissing voor zijn verantwoording te nemen en door te voeren. Die besluitvorming op een hoger bestuursniveau mag dan echter niet méér in

detail treden dan voor die beslissing noodzakelijk is; zoveel als mogelijk is dienen de lagere bestuursniveaus vrijheid te hebben in de uitwerking en nadere detaillering van het genomen besluit.

111. Het tot stand brengen van een beter gecoördineerd en geïntegreerd overheidsbeleid, zowel verticaal tussen de verschillende bestuursniveaus als horizontaal binnen ieder bestuursniveau, is het hoofdthema van de nieuwe juridisch-bestuurlijke ontwikkelingen in de ruimtelijke ordening. Wat aan nieuwe ontwikkelingen en gedachten op dit terrein op gang is gekomen is vrijwel steeds gericht op of draagt bij tot dat doel (par. 31).
Een fundamentele stap in die richting werd gezet, toen de regering in de Nota openbaarheid ruimtelijk beleid drie algemene kenmerken formuleerde, die naar haar oordeel moeten gelden voor procedures op het gehele veld van de besluitvorming, van invloed op de ruimtelijke structuur en de kwaliteit van de omgeving van de mens: interdepartementaal overleg, planologisch overleg met de lagere overheidslichamen, en openbaarheid en inspraak (par. 33). Deze drie kenmerken zijn voor een deel van de op rijksniveau te nemen beslissingen vertaald in de procedure voor de planologische kernbeslissingen (par. 54).

112. Met de procedure voor de planologische kernbeslissingen is een gedegen procedure gegeven voor bepaalde belangrijke beslissingen op rijksniveau. Daarmee is echter maar een deel van de op rijksniveau genomen beslissingen, die in de Nota openbaarheid ruimtelijk beleid in vier categorieën worden onderscheiden, bedekt (par. 54). Er is op het ogenblik dus als het ware een gat tussen de planologische kernbeslissingen en de andere beslissingen op rijksniveau. Er zijn op rijksniveau nl. ook andere beslissingen van enig gewicht die een procedure (of meer eenheid van procedure) van node hebben. Men zou hier kunnen denken aan een lichte pkb-procedure. De kwestie speelt overigens op provinciaal niveau evenzeer. Dit punt dient nader te worden uitgewerkt. Het rapport van de Werkgroep Coördinatie Wetgeving Onroerend Goed en het recente advies van de Raad van advies voor de ruimtelijke ordening dragen hiervoor materiaal aan. Met name moet de gedachte van de operationele gebiedsaanwijzing hierbij betrokken worden (par. 107-108).

113. In de wettelijke regeling van de planologische kernbeslissing zal ook een meer definitieve vorm gevonden moeten worden voor de invloed van de Kamer in deze beslissing, waarvoor thans bij wijze van experiment de "amenderende moties" benut worden. Mijn voorkeur zou daarbij uitgaan naar een geheel eigen regeling van het verschijnsel van de beleidsnota in het algemeen. Die regeling zou moeten inhouden dat de Kamer wijzigingen kan aanbrengen in de beslispunten van een nota. De regeling bij wet van de planologische kernbeslissing biedt een goede mogelijkheid om op dit terrein eerst eens wat te experimenteren (par. 72).

114. Van de drie in de Nota openbaarheid ruimtelijk beleid genoemde algemene kenmerken is voor de verticale coördinatielijn m.n. het vereiste van planologisch overleg met de lagere overheidslichamen van belang, omdat dit

gericht moet zijn op wederzijdse aanpassing van enerzijds de op rijksniveau te nemen beslissing en anderzijds de desbetreffende streekplannen, structuurplannen en bestemmingsplannen. Keerzijde daarvan is dat, als dit overleg tot een bepaalde conclusie heeft geleid, deze conclusie moet kunnen doorwerken in de plannen van de lagere bestuursniveaus, ook als deze zich daartegen blijven verzetten. Het systeem van de Wet R.O. biedt daartoe een aantal instrumenten. De huidige wettelijke regeling is echter in zoverre onbevredigend dat zij de grote bestuurlijke invloed van bepaalde regeringsbeslissingen op de inhoud van een gemeentelijk bestemmingsplan niet erkent. Daarom behoeft dit instrumentarium verbetering door verbreding van de aanwijzingsbevoegdheid van de minister voor de ruimtelijke ordening tot de inhoud van structuur- en bestemmingsplannen (par. 90).
De rechtstreekse aanwijzingsbevoegdheid is een poging in het systeem van de Wet R.O. een instrument in te bouwen dat het gedecentraliseerd bestuur als beginsel onaangetast laat. Als deze rechtstreekse aanwijzingsbevoegdheid er onverhoopt niet mocht komen, is de kans dat er via regelingen in verschillende sectorwetten uiteindelijk een centralistischer patroon ontstaat niet denkbeeldig (par. 93).

115. Het streekplan als integratiekader van alle ruimtelijk relevante maatregelen gaat in de ruimtelijke ordening een steeds belangrijker rol spelen, ook al zijn de thans geldende streekplannen in overwegende mate nog niet op die functie toegespitst. Daarbij zullen de streekplannen enerzijds voldoende duidelijkheid moeten bieden over het door de provincie uitgestippelde ruimtelijk beleid en zullen zij niet zonder heroverweging in streekplankader mogen afwijken van de structurerende elementen daarin, anderzijds zullen zij mogelijkheden moeten hebben om soepel in te spelen op nieuwe ontwikkelingen (par. 40 en 44). Het verenigen van deze twee eisen, wat nu nog als een conflict ervaren wordt, zal waarschijnlijk op den duur geen problemen meer geven door een aantal (overigens zeer ongelijksoortige) ontwikkelingen die zich thans voordoen: de tendens om voorafgaand aan de totstandkoming van streekplannen de weg daartoe te effenen via provinciale nota's, de gedachte om Gedeputeerde Staten regelmatig aan de Provinciale Staten verslag te laten uitbrengen over het gevoerde ruimtelijk beleid, en ten slotte de stroom van informatie die op het ogenblik van rijkszijde beschikbaar komt in nota's, structuurschetsen en structuurschema's. Deze ontwikkelingen kunnen bijdragen tot zowel de consistentie als de flexibiliteit van het provinciaal ruimtelijk beleid, mits daarbij de afweging in streekplankader uitgangspunt blijft (par. 46).
Het succes van de provincie als integratieniveau en het streekplan als integratiekader is bovendien sterk afhankelijk van het optimaal functioneren van de Provinciale Planologische Commissie als integratieforum. Dit laatste hangt weer sterk af van een goede inbreng van de rijksvertegenwoordigers in de Provinciale Planologische Commissie (par. 51).

116. Voor de ruimtelijke coherentie van de verschillende ontwikkelingen en van de rijksmaatregelen in het bijzonder spelen de structuurschetsen en

structuurschema's een grote rol. De betekenis van de structuurschema's zie ik vooral in drie aspecten:

- het structuurschema maakt het rijksbeleid in een bepaalde sector doorzichtig en biedt inzicht in de ruimtelijke implicaties van het lange-termijnbeleid in die sector; de samenhang met andere sectoren komt mede daardoor boven water;
- het structuurschema programmeert het rijksbeleid in een sector (wat wanneer te besluiten);
- en ten slotte: het structuurschema stelt het rijksbeleid in de desbetreffende sector ter discussie (par. 79).

Een structuurschema wordt uitgewerkt langs twee lijnen. De eerste lijn loopt van het structuurschema naar het streekplan en het bestemmingsplan; daar vindt de ruimtelijk-integrale belangenafweging plaats. De tweede lijn loopt van het structuurschema naar het middellange-termijnplan en het projectplan; daar vindt de primaire belangenafweging vanuit de sector plaats, waarmee tevens een globale ruimtelijke toetsing gepaard gaat (par. 80–83).

117. De besluitvorming ten aanzien van ruimtelijk relevante sectoraangelegenheden kan langs twee lijnen plaatsvinden, nl. in het kader van de ruimtelijke ordening en in het kader van de desbetreffende sector (tweesporigheid). Beide lijnen staan naast elkaar en kunnen elkaar ook niet opzij zetten. Of deze besluitvorming op wetgeving berust is daarbij in wezen nauwelijks relevant. De conflicten die uit de samenloop van deze beide lijnen kunnen voortvloeien dienen (voor zover ze niet kunnen worden vermeden) bij voorkeur te worden opgelost op het bestuursniveau waar beide lijnen elkaar ontmoeten (par. 98–100).

118. De noodzakelijke coördinatie van bestuurshandelen dient zijn ondersteuning te vinden in coördinatie van wetgeving, en dat is op het ogenblik bepaald nog niet het geval. (Niet alleen daarom is coördinatie van wetgeving noodzakelijk; het rapport van de Werkgroep Coördinatie Wetgeving Onroerend Goed draagt daarvoor meerdere argumenten aan). Voor de korte termijn is er vooral grote behoefte aan het ontwikkelen van een systeem, waaraan het geheel van de wetgeving betreffende de ruimtelijke ordening, de ruimtelijke inrichting en het ruimtelijk beheer zal moeten voldoen. Zo'n systeem zou richtlijnen of spelregels kunnen geven hoe de vereiste samenhang binnen het geheel van de wetgeving vorm moet krijgen. Het is één van de verdiensten van het rapport van de Werkgroep Coördinatie Wetgeving Onroerend Goed, dat het bouwstenen heeft aangedragen voor zo'n coherent systeem van wetgeving. Een dergelijk systeem zou onmiddellijk toepasbaar zijn bij het ontwerpen van nieuwe wetgeving en een ondersteuning zijn voor de pogingen tot een gecoördineerde wetgeving, die in recente wetsontwerpen (met meer of minder succes) reeds zijn ondernomen. Deze benadering verdient in mijn ogen de voorkeur boven een weg die uitsluitend mikt op de codificatie van het ruimtelijk bestuursrecht op de lange duur: zij sluit die codificatie nl. niet uit (en maakt haar waarschijnlijk zelfs gemakkelijker) zonder het tot stand komen van een samenhangend systeem van wetgeving van die codificatie afhankelijk te stellen.

119. Van alle nieuwe juridisch-bestuurlijke ontwikkelingen in de ruimtelijke ordening is het overgrote deel nog buitenwettelijk. Wel kan men zeggen dat voor sommige onderdelen de vorm waarin zij gegoten zijn zodanig is, dat deze als het ware prewettelijk recht schept. Dit is m.n. het geval voor de procedure van de planologische kernbeslissingen (par. 55). Het zal de Nederlandse juristenwereld nog heel wat hoofdbrekens kosten om deze ontwikkelingen op de juiste wijze te vertalen in wetgeving. In dit verband is het zeer jammer dat in de juridische opleiding aan onze universiteiten zo weinig c.q. volstrekt geen aandacht wordt besteed aan wetgevingstechniek.

120. De nieuwe besluitvormingsstructuren, zoals die in dit preadvies beschreven zijn, hebben niet ten doel beslissingen die vroeger door de lagere overheidsniveaus genomen werden naar het rijksniveau te verleggen. In vergelijking met de vroegere situatie brengen zij wel mee dat het rijk in gevallen, waar het vroeger (ten onrechte) niet besliste, thans wel beslist of beleidslijnen uitstippelt, of dat, waar de rijksbeslissing vroeger versluierd was, deze thans volgens een openbare procedure plaatsvindt. Die procedure is nu voor iedereen kenbaar, men kan weten wanneer men aan de beurt is en zien wat er met zijn ingebrachte mening gebeurt. De op rijksniveau genomen beslissing laat de belangenafweging op de lagere bestuursniveaus in beginsel vrij, kan in bepaalde gevallen zelfs dwingen tot zo'n belangenafweging.
Deze nieuwe situatie blijft een sterk accent leggen op de bestuurskracht en het verantwoordelijkheidsgevoel van de verschillende overheidsniveaus en op de bereidheid tot samenwerking tussen die niveaus. Zij vraagt van bestuurders en ambtenaren een mentaliteit, die hun enerzijds niet verhindert om voor het hun toevertrouwde belang te vechten en daarbij alle ter zake doende argumenten te gebruiken, en hen anderzijds loyaal doet meewerken aan de totstandkoming en uitvoering van de genomen besluiten en bereid doet zijn tot coördinatie.
Dit blijvend accent is opvallend, omdat de praktijk sinds het in werking treden van de Wet R.O. op dit punt teleurstellend is gebleken. De verschillende bestuurslagen vertonen ten opzichte van eigen en andermans plannen een te grote vrijblijvendheid (par. 28). Het gekozen systeem past goed in de Nederlandse bestuurlijke verhoudingen, maar trekt wel een zware wissel op de bestuurskracht van met name de lagere overheden. Het welslagen van dit systeem zal er sterk van afhankelijk zijn, of het zal lukken op provinciaal niveau tot een goede belangenafweging te komen, die ook de andere bestuurslagen, en m.n. het rijk, kan bevredigen. Daarbij zal het er vooral om gaan of provincie en rijk gezamenlijk in staat zullen zijn het streekplan werkelijk te laten functioneren als integratiekader van alle ruimtelijk relevante maatregelen. Daarnaast zullen de gezamenlijke provincies vormen moeten zien te vinden voor de interprovinciale samenwerking en belangenafweging (par. 37).
Slaagt de gekozen opzet niet dan zal de druk om tot een centralistischer systeem over te gaan groot worden. Het is echter de vraag of het bij zo'n systeem wel beter zal gaan. Naar mijn indruk zullen daarmee de moeilijkheden niet automatisch verdwenen zijn, en zullen er voor zover ze al worden opgelost andere problemen bij komen. Al met al is binnen de huidige bestuurlijke

situatie de nu gekozen opzet de meest juiste constructie, die het waard is om alle kansen te krijgen.

121. Er is nog een nieuwe ontwikkeling met juridisch-bestuurlijke aspecten in de ruimtelijke ordening, een ontwikkeling die in de toekomst wel eens erg belangrijk zou kunnen worden, maar die nog in de kinderschoenen staat. Dat zijn de geïnstitutionaliseerde afspraken tussen bestuursniveaus, waarbij twee of meer bestuursniveaus zich bindend vastleggen ten aanzien van het te voeren beleid. Op dit terrein hebben de gemeenschappelijke regelingen vrijwel geen en de convenanten maar een zeer geringe bijdrage geleverd.[1] Aangezien het hier gaat om een binding tussen bestuurslagen en over (niet parallel lopende) zittingsperiodes heen, zijn de formele moeilijkheden groot en lijken zij soms zelfs onoverkomelijk.
Sinds enige jaren is "basisakkoord" het magische woord op dit terrein, ook al blijft de inhoud van dit begrip nog wel eens in het vage en lopen de interpretaties uiteen. Waarschijnlijk mede daardoor dreigen de basisakkoorden gezien te worden als de oplossing voor alle problemen in de verticale coördinatielijn.
In de Oriënteringsnota wordt het basisakkoord gezien als een instrument in het groeikernenbeleid. Het wordt omschreven als een akkoord tussen de verschillende overheidsniveaus over de middellange-termijnontwikkeling (ca. 15 jaar) van bepaalde stadsgewestelijke gebieden of stedelijke zones. Het basisakkoord is bedoeld om een zo goed mogelijke onderlinge afstemming van het beleid van de verschillende overheidsniveaus, noodzakelijk voor de integrale ontwikkeling van groeikernen, te verzekeren.[2]
In de Verstedelijkingsnota blijkt de regering echter bij nader inzien van mening te zijn dat de figuur van het basisakkoord meer problemen oproept dan oplost. Tot deze problemen behoren onder meer de verhouding tot het streekplan, de financiële consequenties en het gevaar van een zekere verstarring in het beleid door te gedetailleerde akkoorden. De behoefte aan afspraken tussen de verschillende bestuursniveaus bestaat nog wel, maar zulke afspraken behoeven niet de vorm te hebben van een gedetailleerd en allesomvattend programma voor een bepaald gebied. De regering streeft veeleer naar eenvoudige afspraken als de weerslag van bestuurlijke overeenstemming over het te voeren beleid. Zulk een overeenstemming kan zeer goed de vorm hebben van de aanvaarding van een rapport, van een briefwisseling of anderszins, aldus de Verstedelijkingsnota.[3]
Intussen zijn, ondanks de formele moeilijkheden op dit gebied, materieel wel vorderingen gemaakt, met name op het terrein van de ontwikkeling van groeikernen. In dit verband moeten vooral vermeld worden de activiteiten van de Stuurgroep Noordelijk deel Randstad en van de Interdepartementale Werkgroep Knelpunten Woningbouw.[4]
De wat te sterke en eenzijdige belichting van het basisakkoord mag niet uit het oog doen verliezen, dat er in feite op het gebied van de afspraken tussen bestuursniveaus wel meer aan de hand is. Als we er in slagen het streekplan als integratiekader van alle ruimtelijk relevante maatregelen goed te laten functioneren, met afspraken over de uitvoering van het plan waaraan alle

bestuursniveaus zich gebonden voelen, dan hebben we in feite bereikt wat met de basisakkoorden wordt nagestreefd. Waarschijnlijk ligt een van de oorzaken van de behoefte aan basisakkoorden juist in de omstandigheid dat streekplannen op het ogenblik nog niet zo functioneren. Het lijkt mij mogelijk dat ook de gedachte van de operationele gebiedsaanwijzing zodanig wordt uitgewerkt, dat zij een bijdrage levert aan de oplossing van dit knelpunt.

122. Wat er in de ruimtelijke ordening aan nieuwe juridisch-bestuurlijke ontwikkelingen gaande is, is onderdeel van een algemenere ontwikkeling in ons bestuursrecht, nl. de ontwikkeling naar een complementair bestuur. Het besef dat er één overheidstaak is die door de drie bestuursniveaus gezamenlijk moet worden behartigd, gaat met name in de ruimtelijke ordening steeds sterker leven. Het is niet toevallig dat "complementair bestuur" en "basisakkoord" vaak in verband met elkaar worden genoemd.[5] Het complementair bestuur is een bestuursvorm die gecompliceerder is dan medebewind; enerzijds zorgvuldiger en gedetailleerder toegesneden op de gezamenlijk te vervullen bestuurstaak, anderzijds duidelijker aangevend dat besturen niet langer uitsluitend een zaak is van gescheiden bestuurslagen, maar ook een gemeenschappelijke taak, voor de vervulling waarvan rijk, provincies en gemeenten gezamenlijk staan.[6]
Complementair bestuur werkt verticaal, in de eerste plaats van boven naar beneden, maar evengoed van beneden naar boven. In dit verband zal van belang zijn tot welke bevindingen de RPC-Werkcommissie Verticale coördinatie ruimtelijk beleid, die op het ogenblik de mogelijkheden voor een betere onderlinge afstemming van het ruimtelijke beleid van de verschillende bestuursniveaus onderzoekt, zal komen.

123. In het kader van de ruimtelijke ordening is thans een ontwikkeling op gang gekomen, die (heel langzaam) de traditionele scheidslijnen tussen bestuursniveaus en tussen sectoren laat vervagen. Dat deze ontwikkeling in de ruimtelijke ordening een voedingsbodem vindt, hangt samen met het feit dat ruimtelijke ordening een facet van overheidsbeleid is en bovendien verhoudingsgewijs in haar organisatie en planning nog op de andere facetten voorloopt. Het uiteindelijke doel ligt echter verder: een integraal bestuur, dat facetten en sectoren overkoepelt en door de bestuurslagen heenloopt. De eerste voorzichtige stappen in die richting worden thans gezet in de voorbereiding van een Integraal Structuurplan voor het Noorden en, in verband daarmee, de Herinrichtingswet Oost-Groningen en Gronings-Drentse Veenkoloniën.[7] Vóór dat uiteindelijke doel bereikt is zullen echter nog ontelbare moeilijkheden overwonnen moeten worden.

Slotopmerkingen

124. Wie in een moment van verblinding ja zegt op de eervolle uitnodiging om een preadvies te schrijven voor de V.A.R., gaat - waarschijnlijk ongeacht het onderwerp - een periode van heftige en sterk tegenstrijdige emoties tegemoet. Dat is des te sterker het geval, wanneer dit preadvies nieuwe juridisch-bestuurlijke ontwikkelingen in de ruimtelijke ordening moet behandelen, een onderwerp dat rijkelijk vaag en onbegrensd is. Nu ik aan het eind van mijn verhaal ben gekomen moet ik eerlijk bekennen dat tijdens het schrijven mijn gevoelens voortdurend heen en weer geslingerd werden tussen twee polen: enerzijds sprak het mij zeer aan nu eens te kunnen proberen dat hele nieuwe en boeiende stuk bestuursrecht dat op het gebied van de ruimtelijke ordening in wording is in kaart te brengen; anderzijds werd ik voortdurend belaagd door de twijfel of mij dat überhaupt, en nog wel binnen een overzienbaar aantal bladzijden, zou lukken. Wat dit laatste betreft, het is niet gelukt: dit verhaal is te lang voor een preadvies. Mijn enig excuus is dat er zoveel te vertellen valt en dat het beeld nog lang niet compleet is.

125. Er is een heel nieuw stuk bestuursrecht in wording op grond van impulsen die vanuit de ruimtelijke ordening komen. Die ontwikkeling staat nog maar aan haar begin. Er zullen nog vele generaties juristen nodig zijn om samen met andere deskundigen de gegroeide ideeën verder te ontwikkelen, te polijsten en vorm te geven in wetten. Op het ogenblik is de kring van mensen die zich met deze materie bezighouden - ik ben mij dat bij het schrijven van dit preadvies steeds sterker bewust geworden - zeer beperkt. Dat het bestuur van de V.A.R. dit jaar de zeer boeiende gebeurtenissen binnen het ruimtelijke bestuursrecht voor een groter gezelschap toegankelijk heeft willen maken, is verheugend. Ik vrees alleen dat ik door dit preadvies, in plaats van een discussie-onderwerp af te handelen, vooral onderwerpen voor nieuwe preadviezen heb aangedragen.

126. Dit preadvies beschrijft een terrein dat sterk in beweging is. Het is dan ook een momentopname; een foto die sterke gelijkenis vertoont met een familieportret. Het is duidelijk dat de gefotografeerde personen bij elkaar horen, maar hoe de relaties precies liggen laat zich soms raden. In de groep

zijn enige lege stoelen zichtbaar, kennelijk bestemd voor personen die nog niet gearriveerd zijn of die men heeft vergeten erbij te betrekken. Een aantal personen is zichtbaar in verwachting, van anderen kan men het vermoeden. Van het gezicht van een enkeling is af te lezen dat hij nog niet zeker weet of hij wel bij de familie behoort en of hij zich er in thuis zal voelen. Sommigen van hen worden stevig bij de hand gehouden, waarschijnlijk om te voorkomen dat zij zich van de groep distanciëren. De kleding van de geportretteerden laat zien dat de opname al enige tijd geleden gemaakt is; de mode is sindsdien al weer enigszins gewijzigd. Sommige delen van de foto zijn duidelijk scherper dan andere. En ten slotte: wie over tien jaar de foto weer eens in handen krijgt zal moeite hebben de geportretteerden te herkennen en met lichte vertedering constateren: wat waren ze toen nog jong!

Wassenaar, april-juni 1976

Bijlage

DE PROCEDURE VAN HET STREEKPLAN

1. *Gedeputeerde Staten* verrichten een voortdurend *onderzoek* naar de bestaande toestand in en naar de mogelijke en wenselijke ontwikkeling van de provincie, mede in verband met die van de aangrenzende gebieden.

2. *Gedeputeerde Staten* zijn belast met de *voorbereiding* van een streekplan.
   Zij plegen *overleg* met:

3. Het *ontwerp*-streekplan ligt gedurende twee maanden voor een ieder *ter inzage*.

   Gedurende die termijn kan een ieder schriftelijk bij de Provinciale Staten *bezwaren* indienen tegen het ontwerp.

4. *Provinciale Staten* beslissen omtrent de *vaststelling* van het streekplan.

5. Het vastgestelde streekplan ligt voor een ieder *ter inzage*.

   Besluiten tot vaststelling, herziening of intrekking van een streekplan worden aan de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening *medegedeeld*.

Dit onderzoek heeft met name betrekking op: 2.1 BRO
- de natuurlijke gegevens van de provincie; 2.2 BRO
- de bevolkingsontwikkeling;
- de ontwikkeling van de welvaartsbronnen;
- de sociale en culturele ontwikkelingen in de samenleving;
- de mogelijkheden en wenselijkheden voor de ruimtelijke ontwikkeling van de provincie, de behoeften op het stuk van de verschillende facetten daarvan hieronder begrepen.

T.b.v. de voorbereiding van een streekplan vindt bovendien een distributie-planologisch onderzoek plaats. 2.3 BRO

Zij horen hierbij de Provinciale Planologische Commissie. 4.2 WRO
- alle bij het plan betrokken gemeentebesturen; 3 BRO
- de besturen van de aan het plangebied grenzende provincies;
- de daarvoor in aanmerking komende bevoegde autoriteiten aan gene zijde van de rijksgrens;
- de betrokken rijksdiensten;
- de daarvoor in aanmerking komende waterschapsbesturen.

Publikatievereisten: (a) het plan ligt ter inzage ter provinciale griffie en ter secretarie van de in het plangebied gelegen gemeenten; 4.3 WRO

(b) Gedeputeerde Staten geven van de nederlegging tevoren kennis: 4.4 WRO
- in de Nederlandse Staatscourant;
- in één of meer in de provincie verspreide dag- of nieuwsbladen;

de burgemeesters van de in het plangebied gelegen gemeenten maken de nederlegging bovendien bekend op de in hun gemeente gebruikelijke wijze.

De kennisgevingen en bekendmakingen houden mededeling in van de bevoegdheid tot het indienen van bezwaren. 4.5 WRO 4.4 WRO

Termijn: binnen vier maanden na afloop van de tervisielegging, éénmaal met ten hoogste twee maanden te verlengen. 4.5 WRO

Het besluit van Provinciale Staten wordt gemotiveerd:
- indien tegen het ontwerp bezwaren zijn ingediend;
- indien bij de vaststelling van het plan wordt afgeweken van het ontwerp, zoals het ter inzage heeft gelegen.

Publikatievereisten: idem als onder 3. 4.6 WRO

Het streekplan wordt van kracht op de dag na de nederlegging. 4.7 WRO

NOTEN BIJ HOOFDSTUK II

1. Koninklijk besluit van 5 oktober 1937, nr. 58 (Haarlemmermeer) en Koninklijk besluit van 2 november 1937, nr 17 (Amsterdam). Uitvoeriger hierover: Capita selecta betreffende de Wet op de Ruimtelijke Ordening, tweede deel, hoofdstuk VI; Rijksplanologische Dienst 1971.
2. Het toezicht van Gedeputeerde Staten op de gemeentelijke plannen maakte nodig op provinciaal niveau over deskundigen te beschikken om die plannen te beoordelen; die deskundigen, in de twintiger jaren reeds aanwezig in enkele provincies, vormen de aanzet tot de latere Provinciale Planologische Diensten.
3. H. Cleijndert Azn. en mr. G.A. van Poelje in "Gewestelijke Plannen", Alphen aan den Rijn 1925. Het nauwe verband van gewestelijke plannen met het verkeersnet bracht Van Poelje ertoe de dringende noodzaak te bepleiten "om voor ons kleine land het vraagstuk der groote verkeerwegen, zoo te land als te water, en het vraagstuk van het luchtverkeer als een geheel te bezien en daarvan althans op papier de meest gewenschte ontwikkeling vast te leggen". Dit voert hem tot de conclusie dat met de vaststelling van gewestelijke plannen het ontwerpen van een algemeen rijksplan voor de grote verbindingen hand in hand dient te gaan. Dit betoog wordt gehouden in een tijd, waarin ons land beschikt over 30.000 personenauto's en 35.000 motorfietsen!
4. Dr. ir. P. Bakker Schut, "Waarom een nationaal plan voor Nederland?"; Tijdschrift voor Volkshuisvesting en Stedebouw, 1938, blz. 74 e.v.
5. Verslag van de Staatscommissie, ingesteld bij Koninklijk besluit van 16 februari 1938, nr. 25.
6. Besluit van 15 mei 1941, uitgewerkt in uitvoeringsbeschikkingen van 22 januari 1942, 5/6 juni 1942 en 1 juli 1942.
7. Koninklijk besluit van 17 september 1944 (Besluit Bezettingsmaatregelen), lijst C (Stb. 1944, nr E 93).
8. Wet van 28 september 1950, Stb. K 415.
9. Verslag van de Staatscommissie, ingesteld bij Koninklijk besluit van 14 februari 1947, nr 41; blz. 8.
10. Nota inzake de ruimtelijke ordening in Nederland; 's-Gravenhage 1960.
11. Tweede nota over de ruimtelijke ordening in Nederland; 's-Gravenhage 1966.
12. Oriënteringsnota Ruimtelijke Ordening, deel 1a: Achtergronden, uitgangspunten en beleidsvoornemens van de regering; Tweede Kamer, zitting 1973-1974 - 12757, nr 2; deel 1c: Regeringsbeslissing; nota met wijzigingen; toelichting; Tweede Kamer, zitting 1974-1975 - 12757, nrs 5-7.
13. Verstedelijkingsnota, deel 2a: Beleidsvoornemens over spreiding, verstedelijking en mobiliteit; Tweede Kamer, zitting 1975-1976 - 13754, nrs 1-2.
14. T.a.p., blz. 8.
15. T.a.p., blz. 8.
16. T.a.p., blz. 9-10.
17. T.a.p., blz. 2.
18. Bestuursorganisatie bij de Kabinetsformatie 1971, Rapport van de Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie, blz. 38.
19. Memorie van toelichting bij de begroting 1972 van het departement van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening; Tweede Kamer, zitting 1971-1972, 11500 XI, nr. 2, blz. 16.
20. Oriënteringsnota, deel 1a, blz. 19.
21. Mr. J. Vink in de algemene beschouwingen in het jaarverslag 1965 van de Rijksplanologische Dienst, blz. 12. Deze beschouwingen geven in kort bestek een goed beeld van de ontwikkeling van de ruimtelijke ordening tot 1965; zij doen de lezer van vandaag bovendien beseffen hoeveel er sindsdien alweer gebeurd is.
22. T.a.p., blz. 16.

23. Mr. J. Witsen, "Ruimtelijke Planning", Rijksplanologische Dienst, publikatie '70-1.
24. Prof. dr. W. Steigenga, "Moderne planologie", 1964 (Aula 178), blz. 15 e.v.
25. T.a.p., blz. 3.
26. Ir. Th. Quené, "Verstedelijking; de geleiding van een proces", blz. 3, Rijksplanologische Dienst, publikatie '71-6.
27. Oriënteringsnota, deel 1a, blz. 29-30.
28. Rapport van de Commissie voorbereiding onderzoek toekomstige maatschappijstructuur; Tweede Kamer, zitting 1970-1971 - 10914, blz. 4 e.v.
29. Nota over de openbaarheid bij de voorbereiding van het ruimtelijk beleid; Tweede Kamer, zitting 1972 - 12006, blz. 4.
30. Prof. mr. P. de Haan, "Coördinatie van de administratieve wetgeving inzake onroerend goed"; Handelingen 1973 der Nederlandse Juristen-Vereniging, deel 1, tweede stuk.
31. Dr. S.O. van Poelje, "De kringloop van het recht", oratie Technische Hogeschool Delft, 1961, blz. 12-13.
32. Prof. mr. P. de Haan, openingsrede voor de tweede jaarvergadering van de Vereniging voor Bouwrecht; Bouwrecht 1975/2, blz. 66-67.
33. Zie ook het rapport van de Werkgroep Coördinatie Wetgeving Onroerend Goed, hfdst. 9. Mr. Th. G. Drupsteen, "Nederlands milieurecht in kort bestek" gebruikt voor dit ruime begrip de term ruimtelijke ordeningsrecht: het recht dat een regeling geeft voor de bestemming en inrichting van het natuurlijk milieu; hij beschouwt dit ruimtelijke ordeningsrecht (in feite milieu-ordeningsrecht) als één van de drie deelgebieden van het milieurecht, waarvan de andere twee zijn het milieuhygiënerecht en het milieubeschermingsrecht.
34. Wet Nationaal Plan en streekplannen, artikel 4, eerste lid, en 18, eerste lid.
35. Uitvoeriger hierover: mr. W. Brussaard, "De spelregels van de ruimtelijke ordening"; Rijksplanologische Dienst, publikatie '74-3.
36. Ingevolge artikel 26, tweede lid, van het Besluit R.O. wordt van deze verplichting tot het horen van de Rijksplanologische Commissie afgeweken voor wat betreft de maatregelen en plannen die worden behandeld in de Raad van de Waterstaat en in de Centrale Cultuurtechnische Commissie. Deze afwijking geldt niet in die gevallen, waarin van de zijde van één van de ministers, die in de Rijksplanologische Commissie is vertegenwoordigd, tegen de maatregel of het plan bezwaar wordt gemaakt op grond van het regeringsbeleid inzake de ruimtelijke ordening. Deze regeling houdt in dat in de beide genoemde sectorlichamen ook ruimtelijk facetoverleg kan plaatsvinden, tenzij alsnog behandeling in de Rijksplanologische Commissie wordt geclaimd (zie ook par. 100).
    Naast de beide genoemde lichamen bestaan er nog tal van andere interdepartementale coördinatiecommissies. Voor hen geldt de hiervoor beschreven uitzondering niet. In die commissies kan derhalve het daar gevoerde overleg niet in de plaats treden van het voorgeschreven overleg in de Rijksplanologische Commissie. Zie voor interessant vergelijkend materiaal over ambtelijke interdepartementale beleidscoördinatiecommissies op topniveau (waaronder de Rijksplanologische Commissie): drs. R. H. P. W. Kottman, "Interdepartementale beleidscoördinatie"; Bestuurswetenschappen, maart/april 1975, nr 2, blz. 91-111.
37. Oriënteringsnota, deel 1c, blz. 3-4, 21-22.

NOTEN BIJ HOOFDSTUK III A

1. Wolthuis/Bos/Dekker/Stellingwerf: Functionele Aardrijkskunde, deel 4 M voor het eindexamen Mavo, blz. 45; Groningen 1971.
2. Het volgende lijstje is illustratief (tussen haakjes zijn steeds vermeld de aantallen gevallen van toepassing, tot 1 augustus 1970, van artikel 20 Wederopbouwwet): 1966: 1982 (4565); 1967: 2646 (5475); 1968: 2170 (6245); 1969: 4295 (6474); 1970: 6320 (4871); 1971: 13394; 1972: 15071; 1973: 14011; 1974: 14092; 1975: 12828 (bron: Jaarverslagen Rijksplanologische Dienst).

3. Ter voorkoming van misverstanden: de in het schema aangegeven facetten van overheidsbeleid zijn de drie belangrijkste (zie par. 10); de aangegeven zes sectoren van overheidsbeleid vormen slechts een kleine selectie uit het aanzienlijk grotere aantal sectoren en subsectoren dat zich in de praktijk laat onderkennen. In het schema komt verder niet tot uiting, dat in de praktijk ook de verschillende sectoren onderling en de verschillende facetten onderling elkaar overlappen.
4. Oriënteringsnota, deel 1c, blz. 28.
5. Oriënteringsnota, deel 1a, blz. 94.

NOTEN BIJ HOOFDSTUK III B

1. "Terugblik en vooruitzicht", opgenomen in de brochure uitgegeven bij het tienjarig bestaan van de Raad van advies voor de ruimtelijke ordening, 1975, blz. 30.
2. Concept-ontwerp van Wet reorganisatie binnenlands bestuur, blz. 5: art. 76 b, in te voegen in de Provinciewet.
3. Tweede Kamer, zitting 1958-1959 - 4233, nr 6, blz. 5.
4. Zie in dit verband: mr P. C. Porrey, "De juridische waarde van een streekplan"; T.v.O. 1973, nr 1211, blz. 7-10.
5. Oriënteringsnota, deel 1a, blz. 95.
6. Verstedelijkingsnota, deel 2a, blz. 208.
7. Idem, blz. 209.
8. Om dezelfde redenen mag een gemeentebestuur verwachten dat Gedeputeerde Staten zullen reageren op een door de gemeenteraad vastgesteld structuurplan, dat ingevolge artikel 9 Wet R.O. moet worden medegedeeld aan Gedeputeerde Staten (op dezelfde wijze waarop de minister reageert op een hem toegezonden streekplan). Bij hun reactie behoren Gedeputeerde Staten te toetsen aan het streekplan en de Provinciale Planologische Commissie te horen. De noodzaak tot provinciale standpuntbepaling ten aanzien van een structuurplan is des te klemmender aanwezig in de gevallen dat een streekplan ontbreekt of een herziening van een bestaand streekplan in voorbereiding is.
9. Zie jaarverslag 1967 Rijksplanologische Dienst, hoofdstuk I, blz. 13-14. Zie ook: mr. P. C. Porrey, "Artikel 4 lid 8 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening", T.v.O. 1970, nr 115, blz. 292-294.
10. Er kunnen overigens in een streekplan ook besluiten zitten die, zonder dat zij de structuur van dat plan bepalen, toch "hard" zijn, bv. een Statenuitspraak over een bepaalde beleidslijn of een bepaald geval. Hiervoor geldt hetzelfde.
11. "Het provinciaal instrumentarium voor het beïnvloeden van de ruimtelijke ontwikkeling", rapport van de Werkgroep instrumentarium ruimtelijk beleid, ingesteld door het IPO-ruimtelijke ordening, oktober 1973, blz. 19-20.
12. Advies van de Raad van advies voor de ruimtelijke ordening van 1 augustus 1975 over de wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening; in dezelfde geest: C. Harinck, "Enige gedachten over het streekplan", inleiding gehouden voor de Sectie van Planologische Juristen op 21 november 1975; punt 33.
13. Als zodanig wijst artikel 40, tweede lid, Besluit R.O. aan: de hoofdingenieur-directeur van de Rijkswaterstaat in de provincie, de inspecteur van de volkshuisvesting, de hoofdingenieur-directeur van de Landinrichting, de hoofdinspecteur-directeur van de arbeidsvoorziening en de commandant in het betrokken genie-commandement van het departement van Defensie.
14. In Zuid-Holland werd in 1972 de situatie in overeenstemming met die op rijksniveau gebracht door naast een (overwegend ambtelijk samengestelde) Provinciale Planologische Commissie een Provinciale raad van advies voor de ruimtelijke ordening in te stellen.
15. Interessant materiaal bevat de scriptie van de Leidse student H. R. Kleinjan, "Een vergelijkend onderzoek naar de samenstelling, taak en werkwijze van de provinciale planologische commissies"; Rijswijk, september 1975.

16. Harinck, t.a.p., punt 27.
17. Ten aanzien van het streekplan Midden-Gelderland is onlangs bij wijze van experiment een procedure gevolgd, waarbij voorafgaand aan de PPC-behandeling onder leiding van de Commissaris der Koningin overleg plaatsvond tussen het provinciaal bestuur en rijksvertegenwoordigers (RPC-leden). Dit overleg werd gevoerd aan de hand van een door de Provinciale Planologische Dienst opgestelde Nota alternatieve voorontwerpen. Na deze "voorronde" werd door de inspecteur van de ruimtelijke ordening en de provinciale griffie een gecoördineerd rijksstandpunt opgesteld. Vervolgens stelden Gedeputeerde Staten een keuzenota op, waarin een keuze werd gedaan uit de verschillende alternatieven waarover in de voorronde was beraadslaagd. Over deze keuzenota werd daarna in de Provinciale Planologische Commissie inhoudelijk gediscussieerd.

NOTEN BIJ HOOFDSTUK III C

1. Nota openbaarheid ruimtelijk beleid, bijlage II-2.
2. Idem, blz. 2-7.
3. Brief van de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening van 11 juli 1974 aan de Tweede Kamer; Tweede Kamer, zitting 1973-1974 - 12006, nr 6.
4. Regeringsverklaring van 28 mei 1973: "Ter bevordering van de openheid bij de voorbereiding van het ruimtelijk beleid zal de regering bij maatregelen met ruimtelijke consequenties van nationale betekenis de procedure van de planologische kernbeslissingen gaan hanteren".
5. Oriënteringsnota, deel 1 c, blz. 30.
6. Tweede Kamer, zitting 1975-1976 - 13600, XI, nr 2, blz. 46.
7. Eerste Kamer, zitting 1975-1976 - 13600, XI, nr 48 b, blz. 20.
8. Idem als noot 3.
9. Idem als noot 7, blz. 21.
10. Idem, blz. 23.
11. Oriënteringsnota, deel 1a, blz. 4.
12. De aanduiding "Nota *met* wijzigingen" wordt op de omslag van deel 1c van de Oriënteringsnota bewust gebruikt om dit stuk te onderscheiden van de nota's *van* wijzigingen, die een onderdeel zijn van een wetgevingsprocedure. In de nota zelf en de daarna volgende stukken is deze aanduiding niet meer consequent gehanteerd. Thans wordt vrijwel uitsluitend gesproken over Nota van wijzigingen.
13. Handelingen Tweede Kamer, 15 mei 1975, blz. 4505.
14. Tweede Kamer, zitting 1974-1975 - 12006, nr 7.
15. Idem, nr 8. Handelingen Tweede Kamer, 27 mei 1975, blz. 4609.
16. Tweede Kamer, zitting 1974-1975 - 12757, nr 28.
17. Idem, nrs 14 tot en met 18.
18. Handelingen Tweede Kamer, 15 mei 1975, blz. 4481.
19. Handelingen Tweede Kamer, Openbare commissievergadering, Vaste Commissie voor Milieuhygiëne, 1 december 1975, blz. 435.
20. L. E. M. Klinkers, "Het ruimtelijk beleid in Nederland", Stedebouw en Volkshuisvesting, februari 1976, blz. 44-49.
21. T.a.p., blz. 435-436.
22. Jaarverslag 1975 Rijksplanologische Dienst, hoofdstuk I.
23. Klinkers, t.a.p., blz. 47.
24. Deze gegevens ontleen ik aan het artikel "Regeren door nota's" van U. Rosenthal en A. Ringeling in het in noot 30 te noemen nummer van Beleid en Maatschappij.
25. Tweede Kamer, zitting 1974-1975 - 13435, nr 1.
26. Handelingen Tweede Kamer, 11 september 1975, blz. 5922.
27. Idem, blz. 5923.

28. Uit gegevens van M. P. C. M. van Schendele in het in noot 30 te noemen nummer van Beleid en Maatschappij blijkt, dat van de 61 in de zittingsjaren 1973-1975 verschenen nota's er 14 vermelden, dat de nota op verzoek van de Tweede Kamer geschreven is. De auteur wijst er zelf reeds op dat het denkbaar is dat meer van deze nota's parlementair geïnstigeerd zijn zonder dit te vermelden.
Inmiddels heeft de Minister-President op 23 juni 1976 in antwoord op vragen van het Kamerlid Abma gezegd dat het nauwelijks betoog behoeft, dat indiening bij de Kamer en behandeling door de Kamer van beleidsnota's die niet worden gevolgd door wetsontwerpen, in vele gevallen uit bestuurlijk oogpunt in betekenis niet onderdoet voor die van wetsontwerpen (Tweede Kamer, zitting 1975-1976, Aanhangsel, blz. 2571).
29. Prof. mr. J. M. Polak, "Regeringsnota's en regeren per nota", Nederlands Juristenblad, 27 september 1975, blz. 1049-1052.
30. Speciaal themanummer van Beleid en Maatschappij, maart/april 1976; Boom Meppel.
Zie ook: mr. J. J. Vis, "Parlement zucht onder stroom nota's", N.R.C. 10 april 1976; en J. M. Polak, "Regeringsnota's en regeren per nota. Een vervolg", Bestuurswetenschappen mei/juni, nr 3, blz. 169-171.
31. Handelingen Eerste Kamer, 3 februari 1976, blz. 406.
32. Idem, blz. 411.
33. Nederlands Juristenblad, t.a.p., blz. 1051.
34. Wet van 11 maart 1972, Stb. 145. In handen van de Tweede Kamer groeide het aanvankelijk uit twee artikelen bestaande wetsontwerp uit tot een wet van 9 artikelen en in totaal 30 leden, bevattende onder meer bepalingen over een beheerslichaam, schadevergoeding en verzekering, alsmede een groot aantal aan de ruilverkavelingswetgeving ontleende voorschriften ten aanzien van de herverkaveling die uit de uitvoering van het werk voortvloeide.
35. H. Th. J. F. van Maarseveen, "De staatsrechtelijke positie van het parlement met betrekking tot regeringsnota's", Beleid en Maatschappij (zie noot 30), blz. 91.
36. Mr. D. van Duyne, "Het plan in het openbaar bestuur", geschriften V.A.R.-LIX. Zie ook Vis in zijn aangehaalde artikel (noot 30).
37. Idem als noot 7, blz. 20-21.

NOTEN BIJ HOOFDSTUK III D

1. Oriënteringsnota, deel 1a, blz. 94.
2. Daarnaast zijn op enkele departementen beleidsnota's in de maak (soms aangeduid als "structuurvisies"), die beogen een totaalbeeld te geven - dus zeker niet alleen het ruimtelijk aspect - van het te voeren lange-termijnbeleid in een bepaalde sector van overheidsbeleid. In deze zin kan bv. ook de Energienota tot deze groep gerekend worden.
3. Oriënteringsnota, deel 1c, blz. 58 en 33.
4. Structuurschets voor de verstedelijking; Tweede Kamer, zitting 1975-1976 - 13754, nr 2, blz. 241-260.
5. Structuurschema Elektriciteitsvoorziening, deel a: Beleidsvoornemen; Tweede Kamer, zitting 1974-1975 - 13488, nr 2, blz. 114.
6. Oriënteringsnota, deel 1a, blz. 71; deel 1c, blz. 58.
7. Oriënteringsnota, deel 1c, blz. 9.
8. Structuurschema Elektriciteitsvoorziening, deel a, blz. 115.
9. Oriënteringsnota, deel 1a, blz. 71.
10. Eerste Kamer, zitting 1975-1976 - 13600, XI, nr 48 b, blz. 21.
11. Oriënteringsnota, deel 1a, blz. 95.
12. Structuurschema Drink- en Industriewatervoorziening 1972, deel c: Regeringsbeslissing; Tweede Kamer, zitting 1974-1975 - 13337, nr 5, blz. 55-56. Structuurschema Elektriciteitsvoorziening, deel a, blz. 118.

13. Oriënteringsnota, deel 1c, blz. 8.
14. Structuurschema Elektriciteitsvoorziening, deel a, blz. 77-80, 91-93, 119-133.
15. Brief van de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening van 31 december 1975 aan de Voorzitter van de Vaste Commissie voor Milieuhygiëne uit de Tweede Kamer; Tweede Kamer, zitting 1975-1976 - 13337, nr 7.
16. Oriënteringsnota, deel 1c, blz. 8.
17. Oriënteringsnota, deel 1c, blz. 32; Structuurschema Drink- en Industriewatervoorziening, deel c, blz. 56-57; Structuurschema Elektriciteitsvoorziening, deel a, blz. 116.
18. Oriënteringsnota, deel 1c, blz. 33; Structuurschema Drink- en Industriewatervoorziening, deel c, blz. 57-59; Structuurschema Elektriciteitsvoorziening, deel a, blz. 116-118.
19. Hierbij is tevens van belang dat zowel bij de drink- en industriewatervoorziening als bij de elektriciteitsvoorziening het middellange-termijnplan wordt ontworpen door de bedrijfstak: voor de watervoorziening gebeurt dat door de Vereniging van Exploitanten Waterleidingbedrijven in Nederland (VEWIN) in overeenstemming met het Rijksinstituut voor Drinkwatervoorziening; het huidige Elektriciteitsplan wordt vastgesteld door de Raad van Commissarissen van de Samenwerkende Elektriciteits-Produktiebedrijven (SEP).
20. Tweede Kamer, zitting 1975-1976 - 13337, nr 16; Handelingen Tweede Kamer, 9 maart 1976, blz. 3242.
21. Oriënteringsnota, deel 1c, blz. 8.

NOTEN BIJ HOOFDSTUK III E

1. Brief van de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening van 15 maart 1974 aan de Tweede Kamer betreffende ontginning gasveld Bergen; Tweede Kamer, zitting 1973-1974 - 12848, nr 1, bijlage 2.
2. De minister heeft in de volgende drie gevallen artikel 65 Wet R.O. toegepast:
   - Beuningen, hoofdaardgasleiding ten behoeve van de Nederlandse Gasunie; besluit van 14 februari 1972;
   - Bergen (Noord-Holland), boor- en winningslokatie met leidingen ten behoeve van Amoco, besluit van 3 maart 1975;
   - Stein, afvalwaterzuiveringsinstallatie ten behoeve van DSM, besluit van 30 oktober 1975.

   In één geval heeft de minister een verzoek om toepassing van artikel 65 afgewezen (Rossum, 150 kV-hoogspanningslijn Tiel-Zaltbommel ten behoeve van de P.G.E.M.). In een aantal andere gevallen is sprake geweest van toepassing van de artikel 65-procedure, maar is die procedure niet aangevangen of voltooid.
3. In het geval Beuningen weigerde de gemeente aanvankelijk de benodigde vergunning te verlenen, maar ging er alsnog toe over toen de Nederlandse Gasunie met een kort geding dreigde. Zie daarover: "De gasbuis in Beuningen geconfronteerd met het algemeen belang en dat van de gemeente; zoals de burgemeester het ziet", door mr. P.F.G.A. Geradts, burgemeester van Beuningen; De Gemeenteraad, november 1972, blz. 149-151.
4. In het geval Bergen is de Vereniging "Contact Natuurbescherming Noord-Holland" tegen de beslissing van de minister bij de Kroon in beroep gegaan op grond van de Wet B.A.B. Tevens heeft de vereniging de voorzitter van de Afdeling voor de geschillen van bestuur verzocht het desbetreffende besluit te schorsen (art. 15.1 Wet B.A.B.), welk verzoek is afgewezen. Zie Milieu en Recht 1975/5, blz. 128-129.
5. Brief van de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening van 5 mei 1976 aan de Tweede Kamer over de Nota Woonwagenbeleid; Tweede Kamer, zitting 1975-1976 - 13471, nr 10, blz. 2-3.
6. Bestuursorganisatie bij de Kabinetsformatie 1971, rapport van de Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie, blz. 71.

7. Nota openbaarheid ruimtelijk beleid, blz. 4-5.
8. Minister Gruijters bij de behandeling van de Nota openbaarheid ruimtelijk beleid in de Tweede Kamer; Handelingen Tweede Kamer, 15 mei 1975, blz. 4507 en 22 mei 1975, blz. 4602; zie ook de volgende noot.
9. Brief van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten van 31 januari 1974 aan de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening over de voorgenomen wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening op het stuk van de aanwijzingsbevoegdheid; verkort weergegeven in De Nederlandse Gemeente, NG-supplement, nr 12, 22 maart 1974, blz. 533.
10. Een vergelijkbare bepaling kwam voor in artikel 22 van de Wederopbouwwet: De Minister van Wederopbouw en Volkshuisvesting kon, gehoord het College van Gedeputeerde Staten, Burgemeester en Wethouders uitnodigen een besluit te nemen tot het verlenen van een vergunning ex artikel 20 Wederopbouwwet; indien uiterlijk zes weken na de uitnodiging geen bericht van het verlenen van de vergunning door Burgemeester en Wethouder bij Gedeputeerde Staten was ingekomen, verleende dit college de vergunning.
11. Oriënteringsnota, deel 1c, blz. 27.
12. Tweede Kamer, zitting 1974-1975 - 13130, nr 3, blz. 15.
13. Tweede Kamer, zitting 1974-1975 - 13364, nr 3, blz. 79.
14. Idem als noot 5, blz. 5.
15. Tweede Kamer, zitting 1975-1976 - 13471, nr 13; Handelingen Tweede Kamer, 18 mei 1976, blz. 4179.

NOTEN BIJ HOOFDSTUK III F

1. Interimnota Landinrichtingswet, uitgebracht door de Interdepartementale Commissie Landinrichtingswet, blz. 20; 's-Gravenhage, maart 1976.
2. Zie noot 30 van hoofdstuk II.
3. Handelingen 1973 der Nederlandse Juristen-Vereniging, deel 2, blz. 79.
4. Oriënteringsnota, deel 1a, blz. 31 en 89.
5. Memorie van toelichting bij de begroting 1975 van het departement van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening; Tweede Kamer, zitting 1974-1975 - 13100, XI, nr 2, blz. 24-25.
6. Ik heb hier gebruik gemaakt van de tekst van het concept-advies, zoals dit in de openbare raadsvergadering van 23 juni 1976 ter discussie stond. De definitieve tekst van het advies van de Raad was op het moment van het afsluiten van dit preadvies nog niet beschikbaar.

NOTEN BIJ HOOFDSTUK III G

1. Prof. mr. A. R. Bloembergen, "Convenanten op bestuurlijk terrein", Bouwrecht 1974/4, blz. 189-199.
2. Oriënteringsnota, deel 1a, blz. 92.
3. Verstedelijkingsnota, deel 2a, blz. 207.
4. Zie hierover: "Gemeenten, provincie en rijk meer aangewezen op elkaar dan men denkt", De Nederlandse Gemeente, 23 mei 1975, nr 21, blz. 233-238.
5. Memorie van toelichting bij de begroting 1976 van het departement van Binnenlandse Zaken; Tweede Kamer, zitting 1975-1976 - 13600, VII, nr 2, blz. 7-8. Zie ook noot 6.
6. Prof. mr. A. Kleijn, "Complementair bestuur, gecompliceerder dan medebewind", De Nederlandse Gemeente, 31 oktober 1975, nr 44, blz. 545-548.

7. Artikel 3 van die wet omschrijft de doelstelling: Ter bevordering van een goed woon-, leef- en werkklimaat en de economische en maatschappelijke ontwikkeling van Oost-Groningen en de Gronings-Drentse Veenkoloniën vindt in dit gebied een herinrichting plaats. De herinrichting omvat de gecoördineerde en waar mogelijk geïntegreerde uitvoering van een aantal in de wet genoemde maatregelen en voorzieningen.

J. ROTHUIZEN

Nieuwe juridisch-bestuurlijke ontwikkelingen in de ruimtelijke ordening, in het bijzonder voor wat betreft het gemeentelijke instrumentarium

INHOUD

I *Inleiding* 113
1. Onzekerheid 113
2. Beweging 114
3. Ordening 115
4. Taakverdeling preadviseurs 115

II *Spreiding van macht?* 116
5. Decentralisatie 116
6. Macht en onmacht 116
7. Actuele vragen 117
8. Enige kernpunten 118
9. Waar blijft de gemeente? 119

III *Fixatie of proces?* 122
10. Algemeen 122
11. Hoe het groeide 122
12. Planproces en procesplanning: het Rijk 123
13. Planproces en procesplanning: provincie en gemeente . . 125
14. Bestemmingslijn en inrichtings(of project)-lijn 126
15. Proces en eindbeeld 128
16. Welk eindbeeld? 131
17. Een tussenstand 131

IV *Partijen in het planproces* 134
18. Wie horen er bij? 134
19. Openbaarheid en openheid 135
20. Openbaarheid en openheid in de ruimtelijke ordening . . 137
21. De verhouding tussen de drie overheidsniveaus . . . 137
22. De plaats van de gemeente 139
23. Overheid en burger: het procedurerecht 140
24. Bezinning op inspraak 141
25. Regeling van inspraak? 143
26. Een voorbeeld ter navolging? 144

V *Plan en uitvoering* 146
27. Het plan 146
28. Inrichting en beheer 148
29. Grondbeleid 151
30. Stadsuitbreiding 155
31. Stadsvernieuwing 157
32. Groeikernen 159
33. Landinrichting 161
34. De toepassing 164

VI *Procedure-exces?* 167
35. De planprocedure: een situatieschets 167
36. De "buitengebieden": het stedebouwkundig beheer . . . 168
37. De "buitengebieden": invloeden van bovenaf 169
38. De kernvraag: evenwichtigheid 171
39. Onzekerheid: bestuurlijke reorganisatie 174
40. De procedure van het bestemmingsplan 175
41. Een poging tot beoordeling 178
42. Slotopmerkingen 180

VII *Herordening* 182
43. Algemeen 182
44. Enige conclusies 185
45. Slotopmerking 187

Bijlage I
Instrumenten voor de stadsvernieuwing 188

Bijlage II
Inspraak 192

Noten 195

HOOFDSTUK I

Inleiding

1. Onzekerheid

Er is ongerustheid over de gang van zaken bij de ruimtelijke ordening. In de Tweede nota over de ruimtelijke ordening van 1966 zijn grote lijnen getrokken voor de meest gewenste ruimtelijke ontwikkeling van ons land. Wat is er van terecht gekomen? De "Oriënteringsnota ruimtelijke ordening",[1] deel I van een trilogie, waaruit de "Derde nota" moet groeien, moest erkennen, dat het schip nogal uit de koers is geraakt. De spreiding der bevolking is anders gelopen; de gebundelde déconcentratie wil niet lukken; suburbanisatie tast de open ruimte aan: kleine kernen groeien te snel; de stadsvernieuwing loopt nog niet; het wegennet blijft achter, evenals het openbaar vervoer en militaire oefenterreinen.[2] Was het te mooi om waar te zijn? Moeten we achteraf niet blij zijn met sommige achterblijvers zoals de wegen? Ontbrak de politieke wil in ons land om de doelstellingen in de praktijk te volgen; was er twijfel aan sommige doelstellingen? Of missen we het instrumentarium om koers te houden?

Er is onzekerheid. Die is niet alleen door de Tweede nota teweeg gebracht. Er zijn ook vele andere oorzaken.[3] Maar de Tweede nota heeft de verdienste dat zij in de jaren na haar verschijnen, toen het niet allemaal bleek te kloppen, een stimulans is geweest voor studie en bezinning over wat er nu eigenlijk wel aan ons stelsel mankeert. Over veel zaken is de discussie losgebroken. Bijvoorbeeld:

a. over de vraag of het rijksbeleid ten aanzien van de ruimtelijke ordening zich wel voldoende laat coördineren; of er niet grote ontwikkelingen als incidenten worden afgehandeld; of beslissingen op rijksniveau op de juiste wijze worden voorbereid en of zij wel op de goede wijze doorwerken - of worden opgevangen en ingebed - op regionaal en lokaal niveau;
b. over de vraag of wij nog te veel verkeren in de ban van de magische macht van doelstelling of plan, zonder dat genoegzaam is onderzocht op welke wijze het doel kan worden bereikt en het plan kan worden omgezet in realiteit;
c. over de vraag of rijk en provincie wel voldoende de beschikbare instrumenten hebben gehanteerd om te bevorderen, dat ongewenste lokale en regionale ontwikkelingen (suburbanisatie) worden omgebogen en

gewenste ontwikkelingen (groeikernen) voldoende stimulansen krijgen om een aantrekkelijk alternatief te worden voor die suburbanisatie;

d. over de vraag of de wetgeving op allerlei gebied wel (voldoende) rekening houdt met de raakpunten van ruimtelijk beleid en of de wetgever die tot een oplossing tracht te brengen;
e. over de traagheid waarmee de snel wijzigende maatschappelijke ontwikkelingen hun neerslag krijgen in de plannen (streekplan, structuurplan, bestemmingsplan), die toetsingskader zijn voor het te voeren beleid;
f. over de vraag of het ruimtelijk beleid wel gedragen en aanvaard wordt door de bevolking en op welke wijze daarin verbetering kan worden gebracht;
g. over de opmerking, dat onze ruimtelijke plannen te veel staan in het teken van de "toelatingsplanologie" en te weinig in dat van de "uitvoeringsplanologie";[4]
h. over de vraag of onze lokale bestuursorganisatie nog wel berekend is op de huidige schaal van de problemen die tot een oplossing moeten worden gebracht.

2. Beweging

Veel vragen en geen antwoord? In ieder geval nog lang geen beslissend antwoord op alle vragen in hun onderlinge samenhang. Wel een begin van een antwoord op deelvragen, een poging om de dagelijkse dingen te herwaarderen. We staan tenslotte niet in de lege ruimte: iedereen heeft er wat mee te maken. Dat laatste maakt het overigens niet gemakkelijker: om bij het beeld te blijven van het schip dat uit de koers dreigt te raken: op een schommelend schip staan alle stoelen vast.

Er wordt op veel plaatsen gestudeerd en geëxperimenteerd:
- op de inhoud van en het procedurerecht voor maatregelen van rijksbeleid;
- op de (horizontale) coördinatie van het rijksbeleid en op de (verticale) coördinatie van rijk, provincies en gemeenten;
- op het provinciale ruimtelijke beleid en de instrumenten daarvoor;
- op de gemeentelijke plannen, de relatie tussen plan en uitvoering, en de planprocedures;
- op de participatie van de bevolking;
- op functionele zaken als:
  - de relatie tussen de wetgeving op de ruimtelijke ordening en andere wetten;
  - de stadsvernieuwing;
  - het groeikernenbeleid;
  - de landinrichting;
- en niet in de laatste plaats op de bestuurlijke organisatie van ons land.

Men wordt letterlijk overspoeld met al deze zaken en wellicht velen - onder hen de schrijver van deze regels - krijgen bij tijden het gevoel door de bomen het bos niet meer te zien.

3. *Ordening*

Aan De Haan komt de grote verdienste toe, dat hij de hele materie heeft geordend en in systeem gebracht.[5] Zijn baanbrekend werk zal vele jaren als een toetsingskader op de achtergrond staan van veel geploeter op talrijke plaatsen om verbeteringen tot stand te brengen.
In hoofdstuk III zullen wij zien, dat in de ruimtelijke ordening een verschuiving gaande is van gefixeerd eindbeeld naar procesplanning. Sommigen verwerpen het eindbeeld (dat zij slechts kennen als het verfoeilijk eindbeeld der technocraten) en leveren zich geheel over aan het proces. Ik acht dat - zoals later zal blijken - te eenzijdig en niet ongevaarlijk. Het proces behoeft steeds opnieuw een toetsingskader.
De vergelijking "proces" en "eindbeeld" is in overdrachtelijke zin ook enigszins van toepassing op enige onderwerpen van dit preadvies ten opzichte van het werk van De Haan. Het is goed - ook als we misschien niet allen het voornemen hebben in processie achter De Haan aan te gaan - zijn visie op een "eindbeeld" voor de wetgeving inzake onroerend goed voor ogen te houden. Het beeld mag niet verdwijnen als wij procesmatig - want anders zal het in ons bedrijvig bestaan niet kunnen - sleutelen aan de veranderingen, die nodig zijn om de ruimtelijke ordening beter en op een nieuwe wijze te laten functioneren. Ziende naar een nog verder verwijderd einddoel zal men daarbij zelfs in het oog moeten houden de integratie van planning van ruimtelijke, economische en sociaal-culturele aard, die de commissie De Wolff in 1970 voor ogen stond.[6]

4. *Taakverdeling preadviseurs*

Tegen de achtergrond van de hierboven aangestipte vragen en ontwikkelingen heeft het bestuur van de Vereniging het onderwerp van de preadviezen voor 1976 aan de orde gesteld. Sedert Van Duyne en Bulthuis in 1967 hun preadvies schreven over het plan in het openbaar bestuur is er, onder andere op het gebied van de ruimtelijke ordening, veel gebeurd dat van belang is om in kaart te brengen, om zó de veranderingen op te sporen, die ook uit een oogpunt van de ontwikkeling van de algemene vraagstukken van administratief recht van belang zijn.
De beide preadviseurs zijn overeengekomen, dat Brussaard bijzondere aandacht zal geven aan het rijksinstrumentarium en de relatie tussen de verschillende bestuursniveaus. In aansluiting daarop zal ik mijn aandacht meer richten op het gemeentelijk instrumentarium. Daarbij zal uiteraard de invloed van rijk en provincie evenmin buiten beschouwing kunnen blijven, maar daarvan mag dan intussen al zeer veel bij de lezers bekend worden verondersteld.
Dit preadvies zal, evenals dat van Brussaard, in hoofdzaak gewijd zijn aan wat boven werd genoemd het in kaart brengen van de ontwikkelingen. Dat gebeurt tegen de achtergrond van een praktijk van vele jaren in dienst van de gemeenten, eerst in een kleine gemeente, vervolgens bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de laatste acht jaar bij de stad Amsterdam.

Spreiding van macht?

5. Decentralisatie

Men vergeve mij het misbruik van macht ofwel de diefstal van woorden, die in ons politieke bestel een iets andere lading hebben dan hier wordt bedoeld. Maar de kop boven dit hoofdstuk geeft bestuurlijk wel precies aan wat er hier mee wordt bedoeld.
Hoe staat het met de spreiding van macht over de drie bestuursniveaus die wij kennen? De onbevangen lezer van de tekst van de Wet op de Ruimtelijke Ordening zou tot de conclusie kunnen komen, dat het Rijk een beleid voert, de provincies programma's maken en de gemeenten de macht uitoefenen. Immers de gemeenten, en zij alleen, kunnen iets doen waar iedereen aan gebonden is. Hogere overheden moeten - wel niet met de pet in de hand - aan de gemeenten overlaten datgene te doen, waardoor ook de bescherming van bovengemeentelijke belangen wordt veilig gesteld. Pas als het helemaal mis gaat kan hoger gezag de gemeente tot de orde roepen.
Die onbevangen lezer zou één ding goed hebben begrepen, n.l. dat de Wet op de Ruimtelijke Ordening aan het beginsel van decentralisatie meer belang hecht en eer geeft dan menige andere wet. Maar hij zou niet kunnen weten, dat de wetgever in tal van wetten een hap uit de koek heeft genomen en er op een heel andere manier mee handelt. Hij zou ook niet kunnen weten, dat er dingen gebeuren, die met het wettelijk stelsel op gespannen voet staan. Kortom, hij zou door lezing van de wet niet achter de werkelijke bestuurlijke verhoudingen komen.

6. Macht en onmacht

Toen ik onlangs met enige gemeenteambtenaren een studiebezoek aan een Oost-Europese hoofdstad bracht en wij een van onze collega's daar vroegen hoe het nu wel ging met de uitvoering van het stedelijk vijfjarenplan en de terugkoppeling daarvan op rijks- en andere instanties van wier goedkeuring men afhankelijk is, antwoordde hij: ach, er zijn burocraten en anderen; met die anderen moet je praten. Zó is het in ons land nog niet, maar in de praktijk van het leven moeten de gemeentebesturen en hun adviseurs wel veel en lang praten om hun bestemmingsplannen tot stand te brengen en in veilige haven te loodsen. En toch: hoe is het aan de andere kant mogelijk geweest dat - als

het verhaal inderdaad waar is - de Nederlandse gemeenten tezamen bestemmingsplannen voor uitbreiding gereed hadden voor een bevolking van 30 miljoen? Waar was het toezicht, dat aan te hoge aspiraties niet de weg versperde? Ontbrak daarvoor een visie, een beleidslijn, landelijk, regionaal?

Macht en onmacht in de ruimtelijke ordening?
Betrekkelijke begrippen, daar zijn wij - op drie overheidsniveaus - wel achter gekomen. Ruimtelijke ordening is in wezen ondeelbaar; er zijn geen afgescheiden taken, maar er is een taakverdeling in gemeenschappelijkheid. Daarover zouden wij het, zowel op verticaal als op horizontaal niveau, niet alleen op papier eens moeten zijn.
Bij die erkenning zal men moeten uitgaan van een wederzijdse beïnvloeding. Ook dient men op alle drie overheidsniveaus te bedenken dat "macht uitoefenen" consequenties heeft. Als het Rijk in bijv. de Verstedelijkingsnota doelstellingen formuleert, die ook de lagere bestuursniveaus moeten waarmaken, dan zullen de middelen - o.a. de financiën - daarvoor niet mogen ontbreken. Wanneer de gemeente haar burgers bindt door middel van een bestemmingsplan, dan mag dat niet blijken een onuitvoerbaar plan te zijn. Overigens, de ruimtelijke ordening voltrekt zich niet alleen langs de weg van bestemmingsplannen. Tal van andere door de gemeente gehanteerde voorschriften en middelen kunnen in veel gevallen voor bepaalde gebieden een even nuttige functie vervullen als elders een voldragen plan. Zie voor een opsomming van middelen bijvoorbeeld bijlage I bij dit preadvies.
Eigenlijk zouden we niet over spreiding van macht moeten praten, maar over complementair bestuur. Maar ook dan zullen we in aanmerking moeten nemen, dat er toch wel drie bestuurslagen zijn en in ons geval ook drie bevoegdhedenniveaus. Daarover een enkele opmerking.[1]

7. Actuele vragen

Op *rijksniveau* is nauwelijks iets geregeld. Dat wordt in zoverre gecorrigeerd, dat op ministerieel en op het hoogste ambtelijke niveau coördinatieorganen bestaan. In voorbereiding is een wetswijziging, die voor belangrijke rijksbeslissingen die de ruimtelijke ordening betreffen een inspraak- en besluitprocedure inhoudt, met inschakeling van het parlement en met als noodzakelijk verlengstuk regels over de doorwerking van de beslissing op regionaal en lokaal niveau. Dat houdt niet in de eerste plaats een herverkaveling van bevoegdheden in, maar eerder een inpassen van ruimtelijke aspecten van de verschillende beleidssectoren in het totale ruimtelijke beleid en het zichtbaar maken daarvan, hetgeen mede door betere koppelingsmechanismen tussen de W.R.O. en andere wetten[2] zal moeten plaatsvinden.
Men zal daarbij met name in het oog moeten houden, dat ruimtelijke claims niet te vroeg (overigens ook niet te laat, dit kan men niet in een algemene regel voor alle situaties vastleggen) en niet te gemakkelijk worden gelegd. Als de gemeenten hebben opgehouden voor 30 miljoen inwoners te plannen, gelieve het rijk die neiging niet over te nemen teneinde meer royaal dan loyaal de eigen ruimtelijke behoeften voor algemene voorzieningen veilig te stellen. Het

rijk zal voorts bereid moeten zijn de (o.a. financiële) consequenties van ruimtereserveringen voor bovengemeentelijke belangen te dragen.

Op *provinciaal niveau* is er behoefte de door de langdurige voorbereidings- en totstandkomingsprocedures van streekplannen en de maatschappelijke ontwikkelingen ontstane achterstand te actualiseren door aanvullende middelen, die het streekplan begeleiden. De vraag rijst daarbij of niet, evenals op nationaal niveau, behoefte bestaat aan "kernbeslissingen", die na inspraak en in samenspraak met de betrokken gemeenten tot stand zouden moeten komen en uitgewerkt kunnen worden in de gemeentelijke plannen.
Voorts is het gewenst dat op dit niveau - evenals bij het rijk - maatregelen buiten de Wet op de Ruimtelijke Ordening beter met het streekplan in verband worden gebracht. Tenslotte is er behoefte aan de bestemmingsbeslissingen en de uitvoering van werken nauwer met elkaar in verband te brengen.[3]

Op *gemeentelijk niveau* worden haperingen geconstateerd in de relatie tussen plan en uitvoering, in het bijzonder op het terrein van de stadsvernieuwing. Voorts benauwt de achterstand bij het actualiseren van het ruimtelijk beleid door middel van bestemmingsplannen. Nog steeds is ook de bezorgdheid niet geweken over de lange duur van de procedures van voorbereiding (waaronder bestuurlijk overleg in vele toonaarden en inspraak in vele vormen) en vaststelling en goedkeuring der plannen.
Grote winst enerzijds is de belangstelling van de bevolking voor het ruimtelijk beleid, in het bijzonder voor de gemeentelijke plannen. De burgerij heeft het grote belang van het bestemmingsplan als integratiemiddel ontdekt en weet in toenemende mate een belangrijke bijdrage te leveren in het totstandkomingsproces van de plannen. Tegelijk moet worden gezegd dat. nu de gemeenten de relatieve betekenis van plannen, waaraan men vroeger wel eens de waarde van "self fulfilling prophecy" heeft gehecht, reeds lang hebben ontdekt, de insprekers soms die te grote verwachtingen overnemen.

8. Enige kernpunten

Zaken die op alle drie overheidsniveaus de bijzondere aandacht opeisen zijn vooral:

a. de stadsvernieuwing,
   waarbij het accent ligt op de gemeenten, maar waarvoor een zeer actieve ondersteuning van de rijksoverheid is vereist en waarbij de provincie met name op ruimtelijk gebied randvoorwaarden (zoals overloopproblematiek) moet veilig stellen om een continu proces mede te verzekeren;
b. de ontwikkeling van groeikernen,
   waarbij een zeer nauwe samenwerking op alle overheidsniveaus is vereist;
c. de landinrichting,
   waarvan het accent in verband met het grensoverschrijdend karakter van de betrokken gebieden niet alleen bij de gemeenten, maar in sterke mate bij de provincie zal liggen.

Deze zaken vragen om langdurige zekerheid voor een te voeren consistent beleid. In het vervolg van dit preadvies zullen deze drie onderwerpen nog nader aan de orde komen (met name in hoofdstuk V). De verhouding tussen de drie bestuurslagen komt overigens uitvoeriger aan de orde in het preadvies van Brussaard. Hoe de Regering deze verhouding ziet is recent in de Verstedelijkingsnota[4] op verschillende plaatsen aangeduid. In par. 2.4, handelend over de beleidsruimte van de rijksoverheid, wordt ter zake (blz. 101) het volgende gezegd:

"Voor de rijksoverheid geldt tenslotte bovendien, dat zij de verantwoordelijkheid voor de ruimtelijke ontwikkeling deelt met de provincies en de gemeenten. De complementaire verantwoordelijkheid, die ieder van de overheidsniveaus heeft, leidt er toe dat het rijk zo groot mogelijke vrijheidsmarges aan de provincies en de gemeenten laat om op basis van hun meer gedetailleerde kennis van zaken en van hun politieke verantwoordelijkheid de regionale en lokale samenhangen te beoordelen. Voor de nationale samenhangen draagt de rijksoverheid een eigen specifieke verantwoordelijkheid".

9. Waar blijft de gemeente?

Het treffen van voorzieningen ter bevordering van een goede taakverdeling tussen en samenspel van de drie overheidsniveaus kan in aanzienlijke mate de invloed ondergaan van de in voorbereiding zijnde plannen voor een bestuurlijke reorganisatie.
De WRO legt de waakfunctie voor het ruimtelijk beleid ook indien het gaat om bovengemeentelijke belangen, in belangrijke mate bij de gemeenten, omdat alléén het gemeentelijke bestemmingsplan de burgers bindt. Dit accent op de gemeenten lijkt in de laatste jaren steeds meer een aangevochten zaak te worden. Het concept-ontwerp van Wet Reorganisatie binnenlands bestuur, zoals dat in juli 1975 werd gepubliceerd, gaf daaraan op krasse wijze uitdrukking. De tekst van het ontwerp bood in zeer ruime mate de mogelijkheid de bevoegdheid tot het vaststellen van structuur- en bestemmingsplannen geheel of gedeeltelijk van de gemeenten over te hevelen naar de nieuw in te stellen provincies met rechtstreeks toezicht van de Kroon. Het grondbeleid wordt voorts in feite geregionaliseerd, evenals het bouw- en woningtoezicht, terwijl als consequentie van een eventuele overheveling van de bevoegdheid tot het vaststellen van bestemmingsplannen ook het beleid inzake aanschrijvingen en onbewoonbaarverklaring, alsmede bouw- en aanlegvergunningen van Burgemeester en Wethouders naar Gedeputeerde Staten verhuizen. Het lijkt niet overdreven bij deze opzet van een aardverschuiving te spreken. En het laat zich verstaan, dat met erkenning van de noodzaak van bestuurlijke reorganisatie als zodanig, de felste aanvallen uit de kring der gemeenten op het concept-ontwerp van wet tegen deze opzet waren gericht.[5] Op verschillende elementen van deze voorstellen kom ik later nog terug (zie o.a. hoofdstuk V par. 29 en VI par. 39).

Er zijn hierboven reeds drie elementen genoemd, die op de onderlinge relatie tussen de drie overheidsniveaus van invloed zijn:

1. de regeling van de rijksbesluitvorming, die bovendien in veel gevallen betrekking heeft op uitvoerende rijkstaken;
2. de regeling van belangen, die een nauw samenspel van de drie overheidsniveaus vooronderstellen;
3. de verschuiving van door de wet aan de gemeenten opgedragen taken naar een ander niveau.

Er is nog een vierde element, dat even belangrijk is als de eerste drie. Alleen de zon gaat voor niks op. De gemeenten zijn voor de uitoefening van hun bestuurstaak en -verantwoordelijkheid afhankelijk van de haar ter beschikking gestelde gelden. Tot behoud van de eigen positie van de gemeenten binnen ons bestuursstelsel beoogt de Wet op de financiële verhouding tussen het rijk en de gemeenten te voorzien in een stelsel, waarbij aan de gemeenten gelden toevloeien, die binnen het kader van een beperkt algemeen toezicht kunnen worden besteed.

De werkelijkheid is een geheel andere. Veel gemeenten kunnen de eindjes niet aan elkaar knopen en vallen deswege onder een bijzonder toezicht (zgn. artikel 12-gemeenten). Dat is, naar we mogen aannemen, nog op te lossen. Veel ernstiger is het verschijnsel, dat het aandeel van de algemene uitkeringen in verhouding tot de bijzondere bijdrage- en subsidie-regelingen voortdurend ongunstiger wordt. De gemeenten worden daardoor steeds verder afhankelijk van de openingsuren van tientallen loketten bij een aantal sectordepartementen. Deze ontwikkeling - die uiteraard ook op de mogelijkheden van het ruimtelijk beleid van de gemeenten van invloed is - heeft tot gevolg, niet alleen dat de gemeenten ten aanzien van de directe uitvoering van rijkstaken hun beleid moeten aan- of inpassen, maar ook dat hun vrijheid voor wat binnen de eigen werksfeer valt dikwijls uitermate beperkt is.[6]
De Raad voor de gemeentefinanciën vindt deze ontwikkeling zo verontrustend, dat hij daaraan onlangs uitvoerige en uitermate kritische beschouwingen heeft gewijd.[7] Het volgende citaat mag daarvan getuigen:

"Helaas moet ..... geconstateerd worden, dat de relatieve positie van de algemene uitkering in de middelenvoorziening van de gemeenten vooral de laatste tijd zwakker is geworden. De Raad signaleert een neiging bij rijksinstanties tot handhaving en zelfs uitbreiding van het aantal subsidie-regelingen, die meer instrument zijn van rijksbeleid dan dat zij zouden bijdragen tot ontwikkeling van het eigen beleid op gemeentelijk niveau.
De directe uitkeringen van het Rijk dienen zodanig geregeld te zijn, dat zij het beleid van de gemeentebesturen ten opzichte van de beschikking over de eigen algemene middelen vrijlaten. Het bestaande stelsel van specifieke uitkeringen voldoet bij lange na niet aan deze eis. Kwantitatief gezien liggen de knelpunten vooral bij de bekostiging van het onderwijs, de stadsvernieuwing, de herfinanciering van de woningwetbouw en de wegen buiten de bebouwde kom .....".[8]

Zelfs een schijn van oplossing voor dit vraagstuk kan in dit preadvies niet aan de orde komen. Maar de kwestie zelf komt wel steeds om de hoek kijken. Wanneer later de groei naar wat men de procesplanning noemt ter sprake komt, de relatie tussen plan en uitvoering aan de orde is, of een zo belangrijk instrument voor de ruimtelijke ordening als het grondbeleid wordt genoemd,

is het zelfs voor de niet-insider al snel duidelijk, dat de relatie tot het financiële statuut voor de gemeenten essentieel is voor de wezenlijke inhoud van het gemeentelijke ruimtelijk beleid.
Ook deze medaille heeft overigens twee kanten.
Het stellen van prioriteiten voor de rijksbegroting wordt in niet geringe mate bepaald door wettelijke verplichtingen. De totstandkoming van een wet kan dan ook een belangrijk middel zijn om een nieuwe prioriteit te stellen of een bestaande te beklemtonen. Zo acht ik de betekenis van de totstandkoming van een Wet op de Stadsvernieuwing mede daardoor bepaald. Meerjarenramingen op rijksniveau, die op een wet steunen, doorstaan het gebrek aan volledige meerjareninvesteringsplannen en meerjarige begrotingen waarschijnlijk beter dan indien een wettelijke regeling zou ontbreken.

Nog een andere opmerking - al wordt, vrees ik, het ijs glad - in dit verband. Bij de gemeenten is de ruimtelijke ordening in belangrijke mate een beleidsintegratiekader. Zo is het in de loop der jaren gegroeid. Bij het Rijk liggen de accenten historisch waarschijnlijk iets anders. De harde kern van rijksbeleid moet men van ouds vooral zoeken in de sociaal-economische driehoek (Fin., E.Z., S.Z.). De ruimtelijke ordening als integratieveld ontwikkelt zich zeer geleidelijk.

In verband met het vorenstaande is in het bijzonder de ontwikkeling van de gemeentelijke meerjareninvesteringsplanning en de meerjarige begrotingen van belang; misschien vormt die ontwikkeling, geprojecteerd op de drie overheidsniveaus, de sleutel om tot financiële afspraken te komen, die meer recht doen aan complementair bestuur en betere garanties geven voor de eigen vrije sfeer der gemeenten. Maar dit onderwerp zou een afzonderlijk preadvies vragen, tot het schrijven waarvan anderen zouden moeten worden geroepen dan de schrijver van deze regels.

De Minister van Binnenlandse Zaken heeft onlangs een belangrijk initiatief genomen; hij heeft het complementair bestuur tot onderwerp gemaakt van studie door een werkgroep, die hij heeft ingesteld.[9] Aan de werkgroep is opgedragen het instellen van een onderzoek naar de vormgeving van de relatie tussen centrale overheid en lagere bestuurslichamen, zowel voor wat betreft taakstelling als voor wat betreft het functioneren in relatie tot elkaar. Zij moet op korte termijn advies uitbrengen. Dat getuigt van enig optimisme, maar misschien is aan deze termijn ook niet helemaal vreemd het feit, dat provincies en gemeenten nogal kritisch hebben gereageerd op het concept-ontwerp van Wet Reorganisatie binnenlands bestuur, zodat dit wellicht vraagt om een "complementaire" aanpak van dat vraagstuk. Wij zullen voorlopig het resultaat van de arbeid van de werkgroep moeten afwachten.

Fixatie of proces

10. Algemeen

In het laatste nummer van "Vrij Nederland" in 1975 verscheen een verklarende woordenlijst, waarin op nogal ironische wijze aandacht werd gevraagd voor het proces van verandering bij het gebruik van de Nederlandse taal. Een momentopname, waarin onder de letter R de ruimtelijke ordening wordt omschreven als "pogingen om Nederland alleen volgens plannen vol te bouwen". Over deze verklaring zou wel het een en ander te zeggen zijn. Bijvoorbeeld, dat er ook pogingen worden gedaan om Nederland niet (helemaal) vol te bouwen. Of ook, dat de ruimtelijke ordening op de schrijver overkomt als een onveranderlijk, statisch, gefixeerd resultaat van overheidsingrijpen. En dat terwijl hij wellicht, zelf schrijvend over de veranderende betekenis van oude en nieuwe termen en uitdrukkingen, had kunnen kennisnemen van het streven in onze tijd om de ruimtelijke ordening te zien als een middel tot geleiding van maatschappelijke processen.
Of zijn dat alléén maar woorden en spreken onze daden een andere taal?

11. Hoe het groeide

Over het proceskarakter van de ruimtelijke ordening is de laatste jaren veel geschreven. De ruimtelijke ordening heeft zich aanvankelijk sterk ontwikkeld in de kring van degenen, wier kwaliteiten in het bijzonder waren gelegen in het ruimtelijk vorm geven aan de zaken die om ruimte vragen. Dat lag voor de hand. Voor een groeiende bevolking moesten steden en dorpen worden uitgelegd, een activiteit die in het bijzonder in de vaktechnisch bekwame handen van civiel-ingenieurs en architecten vorm en inhoud moest krijgen. Maar bij de snelle ontwikkelingen na de eerste wereldoorlog werd al ras duidelijk, dat een beoordeling van de toekomstige ruimtelijke behoefte, de afweging van de erbij betrokken belangen en het vormgeven aan mogelijke ruimtemodellen - zeker voor de steden en grotere landelijke gebieden - een samenwerking vereiste van vele disciplines. Rond 1930 ontstonden wat wij nu noemen provinciale planologische diensten, in de steden gemeentelijke stedebouwkundige afdelingen en ten behoeve van de vele gemeenten die niet tot de allergrootsten behoorden stedebouwkundige bureau's. De wetswijziging van 1931, die in de Woningwet 1901 de grondslag legde voor de ruimtelijke

ordening die wij thans kennen, stimuleerde de verdere groei en ontwikkeling. Het accent lag bij de gemeenten. Zij hadden, onder hoger toezicht de taak alleen of tezamen de voorwaarden voor een verantwoorde ruimtelijke ontwikkeling te scheppen. Wettelijk uitgangspunt was daarbij de volkshuisvesting.[1] In dit licht past nog steeds bewondering voor het Algemeen Uitbreidingsplan van Amsterdam, dat in 1934 gereed kwam, en dat in een brede greep ver uitsteeg boven de oorsprong van de volkshuisvesting en het beeld vastlegde van een toekomstige stedelijke agglomeratie in al haar relaties van wonen, werkgelegenheid, ontspanning en communicatie.
Het plan heeft vele jaren andere steden tot voorbeeld gediend.[2]
Die voorbeeldige werkwijze betrof ook het streven om op grond van omvangrijk verzameld materiaal een prognose voor de toekomst te maken en die in een eindbeeld vast te leggen: in dit geval een stad voor bijna 1 miljoen inwoners in het jaar 2000.

Een uitbreidingsplan mocht alleen het gebied buiten de bebouwde kom omvatten. De bestaande bebouwde kernen hadden weinig en slechts incidentele aandacht. En het gebied daarbuiten was vooral van belang in zoverre het dienstbaar zou moeten zijn aan verandering ten behoeve van de gewenste ruimtelijke ontwikkeling van stad of dorp. Dat betekende, dat de belangrijkste problemen waarmee de overheid in dit kader in aanraking kwam, niet waren gelegen in de directe betrokkenheid van velen bij onzekere veranderingen in de eigen leefsituatie. De direct getroffen groep bij de stedelijke uitbreidingen waren agrariërs, wier belangen in financieel opzicht in ieder geval werden beschermd door het onteigeningsrecht en die in veel gevallen door de inpoldering van het IJsselmeer een nieuw bestaan in het oorspronkelijke beroep konden opbouwen.
Fixatie van de toekomst in een ruimtelijk beeld leverde rechtszekerheid op. De *in*directe invloed van de stedelijke uitbreidingen op de bestaande stad - de deconcentratie van functies, bevolkingsterugloop enz. - zou zich pas veel later - mede onder invloed van vele andere, destijds niet te voorziene factoren - doen gelden.

12. Planproces en procesplanning: het Rijk

Er zijn veel factoren aan te wijzen, die het proceskarakter van de ruimtelijke ontwikkeling scherper in het licht hebben gesteld en die hun invloed doen gelden op de wijze waarop ruimtelijke plannen en beleidsmaatregelen worden voorbereid, geïnterpreteerd en uitgevoerd. Ik doe geen poging ze op een rijtje te zetten: het zou altijd onvolledig zijn en het lijkt ook niet denkbaar alle invloeden in algemene zin samen te vatten alsof men die op elke situatie zou kunnen toepassen.
In zijn intreerede[3] geeft Wiggerts een schets van maatschappelijke factoren, die op het werk van planners van invloed zijn. En hij constateert dan (blz. 12):

"Meer en meer blijkt dat de klassieke gedachte, waarbij achtereenvolgens, door steeds verschillende personen of instanties, onderzoek plaatsvond, een ontwerp werd gemaakt, een beslissing werd genomen en tenslotte tot uitvoering kon worden overgegaan, moet

worden losgelaten. Onderzoek, ontwerp, beslissing en uitvoering schuiven in elkaar tot één proces waarin deze elementen elkaar voortdurend afwisselen. Actie en de voorbereiding daarvan zijn in wisselwerking; men zou in navolging van de Amerikaan Friedmann (Notes on Social Action A.I.P. Journal, sept. 1969) van actieplanning kunnen spreken".

Quené[4] in zijn hierboven reeds genoemde inleiding over verstedelijking, gaat uitvoerig in op het moderne denken over planningprocessen, de planningtechnieken, de formulering van doelstellingen en het op basis daarvan opbouwen van modellen. Een nadere verantwoording kan men vinden in een latere publikatie van de RPD[5], waar in het bijzonder wordt ingegaan op de opzet van het Werkproces Ruimtelijke Ontwikkeling Nederland (WERON), dat moet worden gezien als "een vorm van procesplanning voor de gehele ruimtelijke ontwikkeling van Nederland in grote lijn, met een cyclisch en continu karakter".

Op het gebied van de voorbereiding en uitvoering van het rijksbeleid is de invloed van deze ontwikkeling duidelijk merkbaar.
Een tweetal studierapporten van de RPD geven uitvoeriger inzicht in de procesplanning, zowel theoretisch als met betrekking tot de toepassing er van bij de ruimtelijke ordening en in het - bij die procesplanning - werken met doelstellingen.[6]
Voor een goed verstaan van de huidige ontwikkeling bij de voorbereiding van het nationale ruimtelijke beleid is met name het rapport over de planningmethodiek bijzonder informatief.
De gehele opbouw van de Oriënteringsnota[7] en van de Verstedelijkingsnota[8] gaat uit van de planning als proces. Sprekend is bijvoorbeeld hoofdstuk 3 van de Verstedelijkingsnota, dat enige verkenningen doet op basis van een aantal ter voorbereiding van de nota ontwikkelde scenario's, die uitgaan van een aantal doelstellingen, gegroepeerd rond de drie centrale thema's van het in de nota voorgestane beleid:
de zorg voor het milieu,
de vermindering van ongelijkheden en achterstanden,
de zorg voor de steden.
Deze verkenningen leiden tot een aantal verstedelijkingsmodellen (blz. 116 e.v. van de nota), die als alternatieve mogelijkheden bij de bepaling van beleidskeuzen voor de gewenste ontwikkeling een grote rol spelen (zie par. 4.2. Stedelijk inrichtingsbeleid, van de nota, blz. 149 e.v.).

Het wordt steeds duidelijker, dat bij de veranderingen in het denken eerst zichtbaar zijn geworden de verschuivingen in het planningproces (zie Wiggerts), waarvan de fasen niet in serieschakeling achter elkaar liggen, maar in een voortdurend wisselende onderlinge relatie staan. Daarachter ligt echter een principiëler zaak verborgen, n.l. datgene wat wel wordt omschreven als een voortdurende wisselwerking tussen en een wederkerige aanpassing van ruimte en samenleving. Dit leidt er toe, dat het "proces" zelf als het meest kenmerkende uitgangspunt voor de ruimtelijke ordening wordt gezien.
Hoe men dat proces benadert, is nog een zaak apart. De Verstedelijkingsnota

spreekt in verband hiermee over de integrale benadering en de kleinschalige benadering (blz. 67). De eerste richt zich op een op hoog abstractieniveau te verkrijgen inzicht in de samenhang van de processen die bepalend zijn voor de ruimtelijke structuur. De tweede richt zich op de knelpunten in de processen zoals die door de samenleving worden gesignaleerd. Het beleid - aldus de Verstedelijkingsnota - zal zich van beide benaderingswijzen moeten bedienen.

13. Planproces en procesplanning: provincie en gemeente

Niet alleen op nationaal niveau, maar ook op de kleinere schaal van provincie en gemeente is de hierboven summier geschetste ontwikkeling van invloed. Men hoort de echo van het rijksgebeuren in de provinciale nota van uitgangspunten voor het Amsterdam-Noordzeekanaalgebied, wanneer men daar[9] het volgende leest:

"Door nu een aantal denkbare scenario's naast elkaar te zetten en de argumenten pro en contra aan te geven wordt een afweging mogelijk en kan een beleidskeuze voor één er van worden gedaan. Hieruit zou kunnen worden begrepen dat het te doen is om de eindsituatie, een spreidingsbeleid. Dit is slechts schijn. In een modern streekplan zal sprake moeten zijn van procesplanning van selectieve aard. Dat wil zeggen, niet alleen zal enigszins duidelijk moeten worden waar in grote lijnen op aangekoerst wordt, ook de verschillende ontwikkelingen zullen meer planmatig geleid moeten worden. En wel op een selectieve manier, met name op die punten waar het het hardst nodig is. In wezen zal het dan gaan om een reeks van beslissingen, die de diverse ruimtelijke processen bij voortduring beïnvloeden. De alleen-zaligmakende beslissing over het ideale eindbeeld bestaat niet meer".

De Werkgroep aanvullende regeling stadsvernieuwing (WARS), die in 1973 aan de Minister en Staatssecretarissen van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening verslag uitbracht[10] over een voorontwerp van Wet op de Stadsvernieuwing, zegt in haar toelichting (blz. 67) over het structuurplan, het te zullen toejuichen als een structuurplan niet langer wordt gezien als een visie op een eindbeeld maar meer als een flexibel doelstellingenprogramma, waaraan de veranderingsprocessen die zich voordoen of die men in gang wil zetten voortdurend worden getoetst. Zij zegt er bij dat de WRO in beginsel deze interpretatie toelaat, maar beveelt een aanvulling van het BRO aan.

Ook in ander opzicht biedt dit rapport beschouwingen, die in dit kader van belang zijn, met name waar op blz. 50 in het systeem van het wetsontwerp het beleidsbepalende niveau en het uitvoerende niveau worden onderscheiden, waarmee nader wordt aangegeven hoe het beleid door bestaande en nieuwe juridische instrumenten op uitvoering wordt gericht.
Bij de indeling en keuze van die middelen blijkt de werkgroep met name ook het voortdurende en processuele karakter van de stadsvernieuwing op het oog te hebben.
Iets nader uitgewerkt vindt men deze gedachten terug in de inleiding van het structuurplan van Amsterdam, deel A.[11] Daarin wordt o.a. op de volgende elementen van het begrip structuurplan volgens het BRO gewezen:
de meest gewenste ontwikkeling: het structuurplan moet de grondslag zijn

voor een doelbewust beleid, ter verwezenlijking van vooropgestelde doeleinden:
gefaseerde ontwikkeling: het tot stand brengen van de meest gewenste ontwikkeling draagt een procesmatig karakter. Het plan is een toetsingskader, geen fixatie van of op een einddoel. Verfijnd inzicht in (bestemmings)plannen kan leiden tot bijstelling van het structuurplan. De klemtoon bij het structuurplan zal bij wijze van spreken meer liggen op het "stuurplan" dan op het "tuurplan".[12]

Tenslotte, na streekplan en structuurplan, het bestemmingsplan. De gemeente Groningen publiceerde met het oog op de ontwikkeling van een stedebouwkundig plan voor de binnenstad een Tussenbericht[13] en kondigde daarin een globaal bestemmingsplan aan onder de titel: planmatige procesplanning. De Nota wijst er op dat traditionele plannen twee hoofdbezwaren hebben:
1. een sterk statisch karakter: een eindbeeld onderbouwd met eenmalig onderzoek, en
2. de plannen zijn in het algemeen niet gericht op uitvoering en kunnen dit ook niet zijn, althans de uitvoering er van kan niet worden afgedwongen.

Groningen wil daarom voor de overgang van de toelatingsplanologie naar de uitvoeringsplanologie[14] een andersoortig (bestemmings)plan opstellen, dat minder sterk de als bezwaarlijk gekenmerkte eigenschappen heeft en desalniettemin voldoet aan de wettelijke eisen.
De uitwerking van deze gedachtengang geschiedt in Groningen als volgt.

Op basis van de reeds eerder gepubliceerde doelstellingennota wordt een "stedebouwkundig plan" voor de binnenstad opgesteld. Een stedebouwkundig plan geeft weer op welke wijze en in welke stadia de gewenste en mogelijke inrichting van het betrokken gebied door beleidsmaatregelen bewerkstelligd moet worden. Het plan dient een gewenst toekomstbeeld te omvatten maar moet daarnaast ook inzicht verschaffen in de manier, waarop het stapsgewijs in de tijd gerealiseerd kan worden. Het moet een open karakter hebben en mag niet meer vastleggen dan strikt noodzakelijk is. Voor die delen, waarvoor nog geen uitvoeringsplan vereist is, moeten wel de kwaliteitseisen stringent geformuleerd worden, maar de plaatsbinding en de vormgeving worden niet of slechts in hoofdlijnen bepaald.
Dit "stedebouwkundig plan" heeft elementen van een structuurplan-oudestijl, maar wijkt er ook van af, hetgeen tot uitdrukking komt in het overheersend procesmatig karakter. Voor de binnenstad zullen (in hoofdzaak globale) bestemmingsplannen worden ontwikkeld als een juridische vertaling van het stedebouwkundig plan. Uitwerking en uitvoering daarvan vindt plaats met hantering van een door de gemeenteraad vast te stellen meerjarenprogramma en uitwerkingsplannen.[15]

14. Bestemmings-lijn en inrichtings(of project)-lijn

Met de laatste opmerking zijn we aangeland op het terrein van het juridisch instrumentarium en daarmee bij de nauwe relatie tussen planning en

uitvoering, of - in termen van De Haan[16]: bestemming, inrichting en beheer. Deze relatie staat in het denken over ruimtelijke ordening steeds meer centraal.

Voor wat het Rijk betreft zie men bijvoorbeeld de reeds genoemde publikatie over planningmethodiek. Daarin worden vanuit de structuurschema's twee lijnen getrokken; de ene, de "bestemmingslijn", is die van structuurschema - streekplan - bestemmingsplan, de andere, de "inrichtingslijn" is die van structuurschema - tienjarenplan - project.

Op het Provinciaal niveau zal, naarmate de provincies meer functioneren als een volledige bestuurslaag, welke ontwikkeling niet in het concept wetsontwerp over de reorganisatie van het binnenlands bestuur is ingezet, maar zich al jarenlang als een geleidelijk proces voltrekt bij verschillende belangrijke zaken, een vergelijkbaar beeld kunnen ontstaan.

Bij de gemeenten zijn de twee lijnen helder zichtbaar in het proces van stadsvernieuwing.
Enerzijds: structuurplan - globaal bestemmingsplan - uitgewerkt plan:
Anderzijds: bestemmingsplan - uitvoeringsprogramma - project. Bij de huidige stand van zaken kan uit eigen ervaring een buurt in Amsterdam als illustratie dienen.[17]

Het verhaal is vergelijkbaar met dat van Groningen, met dien verstande dat Amsterdam werkt aan een structuurplan voor het gehele grondgebied en dat de grote omvang van de bovendien talrijke stadsvernieuwingsbuurten noodzaakt tot een buurtgewijze aanpak van planning en uitvoering, die vergelijkbaar is met de totale aanpak in steden met geografisch minder omvangrijke problemen. Als voorbeeld zou de Kinkerbuurt kunnen dienen.
Voor die 19e-eeuwse grotendeels in slechte staat verkerende buurt zijn in een soort parallelschakeling ontwikkeld een globaal bestemmingsplan en een meerjarenprogramma voor de uitvoering. Beide zaken zijn tot stand gekomen langs de weg van uitvoerige inspraakprocessen, waarbij een ambtelijke projectgroep enerzijds en wijkorganen met open werkgroepen anderzijds de intermediaire functie naar bestuur, ambtelijke diensten en bevolking vervullen.
De uitvoeringsprojecten, die in het meerjarenprogramma zijn opgenomen, worden parallel aan uitwerkingsplannen op basis van het globale plan voorbereid en opgezet. Het gehele proces in een buurt van zo grote omvang (± 40 ha.) voltrekt zich in de tijd (een periode tussen 10 en 20 jaren) als een besluitvormingsproces, dat als het ware als een "dakpansysteem" functioneert: in de tijd over elkaar heen schuivende projecten, op basis van het meerjarenuitvoeringsprogramma, juridisch vastgelegd in uitwerkingsplannen binnen het kader van het globale plan, dat op zijn beurt weer functioneert binnen de criteria van het stedelijke structuurplan.
Als toetsingskader bij de voortgang van het proces dienen mede zôneringsschetsen, die de mogelijke lokaties op basis van de kwaliteits- en kwantiteitscriteria van het globale plan in een flexibel hanteerbaar beeld brengen.

Juridisch ligt een en ander aldus vast in de voorschriften van het globale plan, dat daarin uitvoerige regels zijn opgenomen voor:

a. de procedure voor het uitwerken van onderdelen van het plan, in overleg met de betrokken bevolking en andere belanghebbenden;
b. de procedure voor het opstellen van het meerjarenprogramma voor de uitvoering, eveneens in overleg als onder *a* vermeld.

Bij de uitwerking van onderdelen van het plan is men gebonden aan de voorschriften van het globale plan, die onder meer minima en maxima inhouden van te realiseren vloeroppervlakte voor de onderscheidene bestemmingscategoriëen voor bebouwing, regels voor wegen, parkeren c.a. en binnenterreinen, grenzen voor de toegelaten woningdifferentiatie en reserveringen voor mogelijke algemene voorzieningen.[19]

Het meerjarenprogramma voor de uitvoering is een zeer intensief bearbeid stuk werk, dat grondslag moet kunnen zijn voor het nodige overleg met rijks- en andere instanties over de financiële aspecten én de noodzakelijke prioriteiten - parallelschakeling op verschillende departementen. Zowel het investerings- als het exploitatie-effect worden in het programma tot uitdrukking gebracht.

Intussen is het niet zo dat de intensieve bearbeiding, die voor stadsvernieuwingsgebieden noodzakelijk is, overdraagbaar is op andere situaties. De stadsuitbreiding voltrekt zich op een andere wijze. En verder zal men ook moeten onderscheiden of een gebied voor herinrichting in aanmerking komt, dan wel of het accent sterker ligt op de handhaving van het bestaande. Zowel binnen als buiten de bebouwde kom kunnen zich situaties voordoen, waarin een bestemmingsplan meer vanuit het beheer dan vanuit de inrichting wordt beïnvloed. Natuurgebieden en beschermde stads- en dorpsgezichten zijn er waarschijnlijk de duidelijkste voorbeelden van. Gericht als ze zijn op het behoud van het bestaande, zullen zij meer gefixeerd zijn dan vele andere plannen. Het proceskarakter komt in die plannen veel minder tot uitdrukking. In sommige gevallen is dat echter schijn; een goed beheer zal het in verkommerde landelijke en stedelijke gebieden veelal niet kunnen stellen zonder herinrichtingsmaatregelen.
De oude historische stadskernen zijn daarvan een voorbeeld, in het bijzonder de historische woongebieden in die kernen, waar het verkrijgen van een verantwoord woon- en leefklimaat - indien men (terecht) vasthoudt aan het behoud van de historische structuur - bijzonder kostbare maatregelen vergt.

15. Proces en eindbeeld

Na deze opmerkingen over structuurplan, bestemmingsplan, bestemmingslijn en inrichtingslijn keren wij terug naar het begin. Wat ontdekken wij door al deze zaken heen?
Het denken over processen voegt de factor tijd toe aan de factor ruimte. Er zijn situaties van schoksgewijze verandering (bijv. een stadsuitbreiding) en van geleidelijke verschuivingen (bijv. in delen van de bebouwde kom - al is ook

daar schoksgewijze verandering mogelijk-). In het eerste geval is het normaal het proces van snelle verandering in een bestemmingsplan te "fixeren". Maar het is in feite niet meer dan een moment-fixatie, die het einde markeert van het inrichtingsproces (de schok) en tegelijk het begin is van het beheersproces (de geleidelijke verandering).[20]
Ruimtelijke ordening in de tijd is veel meer dan het bestemmingsplan aangeeft. Het plan is één van de middelen. Er zijn er talrijke meer. Ik verwijs naar het als bijlage opgenomen overzicht van instrumenten voor de stadsvernieuwing, waarbij ik opmerk, dat dit overzicht waarschijnlijk nog allerminst volledig is. Het totale proces van ingrijpen in de bestaande ruimte, van het structuurplan tot het uitgewerkte bestemmingsplan, is geen echte fixatie en is dat ook nooit geweest.

Wil men een illustratie uit de oude doos? Het algemeen uitbreidingsplan (a.u.p.) van Amsterdam uit de jaren dertig gaf een eindbeeld, waarvan men verwachtte, dat het zou zijn verwezenlijkt in het jaar 2000 (een jaar dat toen al een magische aantrekkingskracht uitoefende) en dat de stad dan bijna een miljoen inwoners zou tellen.
Dat eindbeeld is in de loop der jaren enige malen aangevuld en aangepast (Amsterdam-Noord, Bijlmermeer). Maar het is lange tijd grondslag geweest voor de uitwerking van het planologisch beleid. De Gemeenteraad stelde naar behoefte op eenvoudige wijze voorontwerpen vast voor de nieuwe stadsuitbreidingen die in overeenstemming moesten zijn met de hoofdlijnen, die het a.u.p. aangaf.
Aangezien het a.u.p. nog geen bindende voorschriften had, anders dan de bestemmingsaanwijzingen op de kaart, functioneerde het kaartbeeld als een algemeen toetsingskader voor de doelstellingen op lange termijn en kon binnen dat toetsingskader op eenvoudige wijze elke aanpassing plaatsvinden die nodig was om nieuwe ontwikkelingen recht te doen wedervaren. Dat was mogelijk omdat Amsterdam op basis van het a.u.p. alle nodige grond kon verwerven, waartoe de Kroon ook het middel van onteigening aanvaardde. De bestemming op lange termijn maakte een in de tijd aangepaste inrichting mogelijk. De uiteindelijke gedetailleerde fixatie vond plaats als de inrichting in beginsel was voltooid, zodat de bescherming van het stedebouwkundig beheer voor de toekomst als sluitstuk van het proces dient.
Het klassieke voorbeeld van de eindplanning blijkt tevens een uitgangspunt te zijn geweest voor procesplanning![21]

Hoe komt dat? M.i. omdat men zijn gedachten niet moet "fixeren" op het plan alleen. Het gaat niet om het plan, om de doelstellingen als zodanig, maar om de weg om die doelstellingen in de tijd te verwezenlijken. In een snel veranderende wereld - en wie ontkent sedert de ontdekking van het milieu, van de grenzen van de groei en van het bestaan van de wereldwijde noord-zuidprobleem, dat wij daarin leven? - kun je dikwijls geen sprong naar een verre toekomst maken, maar is een voortdurende bijsturing nodig om de koers te bepalen. Zou het denkbaar zijn dat we ooit een nieuw evenwichtsniveau bereiken en zou dan wellicht de slinger weer een eind teruggaan van proces naar eindbeeld?

Met andere woorden, zijn de moeilijkheden met onze planvormen ook tijdgebonden?
Wat daarvan moge zijn, voor onze tijd is het wel duidelijk geworden, dat de maatschappelijke relevantie van de ruimtelijke ordening niet zonder meer kan worden aangegeven in de volgorde van groot naar klein; van vastlegging van het ruimtelijk beleid in een plan via de juridische basis naar de bescherming van de burger. De omgekeerde volgorde is even legitiem. In dat licht is ook de besluitvorm een relatief gegeven. Juridisch is het plan belangrijk, want het biedt zekerheid, rechtsbescherming. Hoewel?, zó zeker is dat nu ook weer niet altijd: in een veranderende wereld is ook het plan in beweging. Andere stuurmiddelen, beleidsnota's, rechtsmiddelen van onderscheiden aard, eigendom in gemeenschapshand, financiële impulsen (zie weer de bijlage stadsvernieuwing), staan naast het plan, gaan er aan vooraf of vullen het aan.

De organisatie van de ruimtelijke ordening, de onderlinge relatie tussen partijen in het proces, de parallel-ontwikkeling van plan en uitvoeringsprogramma, blijken dikwijls van essentieel belang te zijn. Daarmee zijn de planvormen niet afgeschreven, maar zij moeten nieuw worden geïnterpreteerd. Dat is geloof ik het "proces", dat ik hiervoor schetste en waarvan de Kinkerbuurt (maar wat al niet meer elders in het land) een voorbeeld is.
Wie kennis neemt van de instructieve schets van Van der Cammen over proces- en eindplanning,[22] kan door hem overtuigd worden van de noodzaak niet het kind met het badwater weg te gooien, m.a.w. niet met de erkenning van het proces het eindbeeld uit het oog te verliezen. Van der Cammen is niet kinderachtig in zijn oordeel over het eindbeeld, dat los van de inwerking van maatschappelijke processen als een absoluut gegeven wordt gepresenteerd. Hij spreekt in dit verband over "het achteraf wat naïef aandoende geloof in de zelfverwerkelijkende kracht van het stedebouwkundig ontwerp". Maar zijn waarschuwing richt zich niet minder tegen hen, die de procesplanning verheffen tot het alles omvattende dogma. Hij wijst in dit verband op de "onoverzichtelijkheid van het moderne procesmatige plannen", op het "ineenschrompelen van het lange termijn perspectief" en op de aantrekkelijkheid van de middellange termijnplanning, omdat die "een verrassende overeenkomst vertoont met de gangbare politieke ambtsperiode".
En hij concludeert dat de planologie zich niet (mag) verzoenen met de schijnbare onmogelijkheid om structuurbeelden op langere termijn te operationaliseren.
Goed om over na te denken.

Wanneer Gedeputeerde Staten van Noordholland in hun reeds genoemde nota van uitgangspunten voor het Amsterdam-Noordzeekanaalgebied, als beleidsstandpunt voor de stadsvernieuwing formuleren, dat "bij het veranderen, verbeteren of vernieuwen van woon- en leefomgeving de huidige bewoners uitgangspunt (zijn), niet de toekomstige", dan scheppen de woorden achter de komma een tegenstelling, die men niet mag aanvaarden.[23]
Het gaat er immers om voor de huidige bewoners datgene te doen, waardoor óók toekomstige bewoners de stad zullen aanvaarden voor een zich wél

bevinden. Laat niet, "de alleen-zaligmakende beslissing over het ideale eindbeeld" (zie dezelfde nota) worden vervangen door het ons uit alle nood verlossende proces. Beter is om het woord "alléén" uit ons woordenboek te schrappen.

16. Welk eindbeeld?

Aan welk eindbeeld moet men het proces toetsen?
Het slechts verbaal aangeven van de doelstellingen die men tracht te verwezenlijken en de grenzen die men daarbij in acht moet nemen, eist te veel van het voorstellingsvermogen van bestuurder en burger en ik vermoed zelfs van de deskundigen die de opdracht hebben deze doelstellingen en grenzen te formuleren. Daarmee wordt ook de rechtsbescherming geen goed gedaan. Het lijkt mij daarom een verbetering van het BRO, dat daarin sedert kort[24] is bepaald, dat een globaal bestemmingsplan op zodanige wijze de doelstellingen voor het uit te werken plan moet aangeven dat voldoende inzicht wordt verkregen in de mogelijke (!) eindvormen die het plangebied op grond van het plan kan (!) verkrijgen.[25]

Quené[26] zegt over proces en wetgeving het volgende: "Tenslotte geldt op het laagste niveau het gemeentelijke bestemmingsplan, dat wél primair het karakter van grondgebruiksplan heeft behouden. Het is het enige plan dat de burger bindt; het kan daarom niet alleen programma zijn, maar moet ook rechtszekerheid bieden. Die rechtszekerheid kàn alleen geboden worden als de bestemming van de kavels duidelijk is aangegeven. Daarmee is impliciet dat het dynamisch planningproces hier zijn keurslijf vindt en zich er soms uit tracht te wringen".
Het is goed deze uitspraak voor ogen te blijven houden, ook als men in de praktijk de voorbeelden kent - met name in de stadsvernieuwing - waarin het heel moeilijk is reeds vroegtijdig tot zekere nauwkeurigheid ten aanzien van de bestemmingen te komen, maar voorshands slechts mogelijke eindvormen kan aangeven (zie BRO hierboven).
De oplossing uit een oogpunt van rechtszekerheid zal dan niet alléén liggen in het criterium van Quené, maar met name ook in de betrokkenheid van de belanghebbenden bij de uitwerking en uitvoering.

17. Een tussenstand

Is een voorlopig oordeel reeds te geven?
De Commissie Van Veen[27] zegt op blz. 38 van haar rapport:

"Werd oorspronkelijk onder ruimtelijke ordening verstaan: het scheppen van orde in de bestemming en het gebruik van grond, thans wordt onderkend, dat de ruimtelijke ordening ook belangrijke andere dan planologische aspecten bezit: Ruimtelijke Ordening is het zoeken naar en het tot stand brengen van de best denkbare wederkerige aanpassing van ruimte en samenleving, zulks ten nutte van die samenleving".

Het voorgaande is een poging geweest aan de hand van verschillende stukken,

meningen en praktijkervaringen de praktische uitwerking van dit uitgangspunt onder ogen te zien. Ruimtelijke plannen, ook de gemeentelijke plannen, zullen veelal een zekere flexibiliteit moeten bezitten. Van der Cammen is van mening,[28] dat er een zekere discrepantie is van de bestaande WRO met de groeiende praktijk van ononderbroken beleidsvorming. Daarbij is ook van belang de opmerking elders in zijn artikel, dat als gevolg van de steeds langere duur van voorbereiding van plannen de termijn waarvoor thans een ruimtelijk plan wordt gemaakt, de WRO ten spijt, in feite tot vier à vijf jaar is ingekort.

De Jongste toonde zich enige jaren geleden niet onverdeeld optimistisch over de jurisprudentiële toepassing van de WRO juist voor wat betreft de aanvaardbare mate van flexibiliteit.
De Jongste concludeerde o.a. als volgt:[29]

"De mogelijkheden voor een genuanceerd en beweeglijk beleid behoren tot de wezenstrekken van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, maar staan op gespannen voet met de regeling voor de vergunningverlening - voor bouwwerken opgenomen in de Woningwet en voor aanlegvergunningen in de Wet op de Ruimtelijke Ordening - in samenhang met de gedetailleerde eisen, vervat in het Besluit op de ruimtelijke ordening.

Door de Koninklijke jurisprudentie spitst zich de redactionele zwaarte toe van de eis van objectieve begrenzingen voor vrijstellingsbevoegdheden, bevoegdheden tot het stellen van nadere eisen, voor uitwerkings- of wijzigingsbevoegdheden - van Burgemeester en Wethouders - en dreigt één der wezenstrekken van de Wet op de Ruimtelijke Ordening: *kansen voor een genuanceerd en beweeglijk ruimtelijk beleid* door te nauwe begrenzingen illusoir te worden; er is illustratiemateriaal genoeg".

Voorafgaande publikaties die ik samen met Jansen en Van Gelder in Bouwrecht pleegde[30] en van Mekkes in Stedebouw en Volkshuisvesting[31] gaven al enigszins de richting aan waarin de jurisprudentie zich bewoog. De latere ontwikkeling vindt men door Bos[32] kritisch bewerkt in een bijdrage, waarin hij een pleidooi voert voor een bestemmingsplanpraktijk, waarbij het procesmatig karakter voldoende tot zijn recht kan komen.

Over één zaak zijn alle schrijvers het naar ik meen wel eens. Een meer procesmatig functionerende juridische planvorm vraagt om uitbuiting van de mogelijkheden, die besloten liggen in wat de WRO verstaat onder globale plannen en de uitwerking daarvan. Bos draagt daarvoor veel materiaal aan. Hij pleit in dit verband o.a. voor wat ik zou willen noemen meer "functioneel" omschreven bestemmingen (b.v. niet: agrarisch gebied zonder bebouwing", maar "agrarisch productiegebied"), voor een meer verbale dan kaartbeeldende omschrijving van structuurbepalende elementen, voor het juridificeren van verbale criteria, zonodig door aanvulling van het BRO, voor vrijstellingen, die verleend worden mits aan bepaalde voorwaarden is voldaan (beplanting, geluidsisolatie enz.), voor het opnemen in uitwerkingscriteria van voorwaarden in het belang van de gewenste categorie bewoners (dus in de richting van prijzen- of huurniveau), om slechts enkele van zijn suggesties te noemen.

In de praktijk meen ik een aantal van deze suggesties reeds te herkennen in de

wijze waarop in globale plannen (een term die Bos liever wil vervangen) criteria voor uitwerking worden gesteld.
Zo is b.v. het kaartbeeld van het globale plan Kinkerbuurt bijzonder simpel, maar is ten aanzien van de uitwerking verbaal een reeks van criteria binnen dikwijls zeer ruime marges in de voorschriften opgenomen.
Hier ligt voor bestemmingsplanjuristen nog een verder te ontginnen gebied, dat waard is ten volle geëxploreerd te worden.
Ik kan dan ook wel met Bos meegaan in zijn wat optimistischer kijk op de mogelijkheden. Vermoedelijk zullen ontwerpers en beoordelaars van plannen daarvoor een leerproces moeten doormaken om een aangepaste houding te vinden tegenover aangepaste juridificatie-methoden bij bestemmingsplannen.
Er blijft ook dan nog de vraag van de planprocedure. De zeer lange procedure van voorbereiding en vaststelling, waarop Van der Cammen wijst, lijkt nog niet opgelost met het nemen van beslissingen over de hoofdstructuur in een vroeg stadium en het besluiten over de inrichting (de uitwerking) zo laat mogelijk; hoezeer ik ook dat uitgangspunt van Bos in beginsel onderschrijf.
De procedures zelf zullen wanneer men het procesmatig karakter van de ruimtelijke ordening wil meewegen en toch de rechtszekerheid wil waarborgen, aan een nader onderzoek moeten worden onderworpen, wil men niet het gevaar blijven oproepen van een schijn-rechtszekerheid, waartegen de laatste jaren zo veelvuldig, onder aanvoering van Crince le Roy,[33] bezwaar is gemaakt.
Daarover echter in een volgend hoofdstuk.

Partijen in het planproces

18. Wie horen er bij?

Wie zijn betrokken bij de voorbereiding, totstandkoming en uitvoering van gemeentelijke planologische maatregelen, met name het structuurplan en de bestemmingsplannen? Volgens WRO en BRO zijn het:

a. *de overheid:*
   1. Gemeenteraad en Burgemeester en Wethouders (onderzoek, planvoorbereiding, vaststelling, uitwerking en wijziging plan)
   2. Gedeputeerde Staten
      (goedkeuring en beoordeling in beroep van plannen; soms voorbereidingsbesluit; aanwijzingen aan gemeente)
   3. Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening
      (verbindende functie in goedkeuringsprocedure Kroon, aanwijzingen via provinciaal bestuur)
   4. Kroon
      (goedkeuring in beroep)
   5. Besturen van buurgemeenten, rijks- en provinciale diensten, provinciale planologische commissie, Monumentenraad, Inspecteur R.O., Waterschapsbesturen
      (bij vooroverleg en/of vervolgfasen).

b. *de burgerij:*
   1. Een ieder
      bezwaren tegen plannen bij de gemeenteraad, beroep tegen bestemmingsplannen bij Gedeputeerde Staten en Kroon
   2. Belanghebbenden
      "bezwaren" tegen uitwerking of wijziging bij B. en W.
      (vaststelling geschiedt, zoveel mogelijk, na overleg met de belanghebbenden)
   3. Uitvoerders
      overheid voor zover betreft overheidswerken, semi-overheidsinstanties, toegelaten instellingen; particulieren
   4. Gebruikers
      iedere gebruiker dient de voorschriften na te leven; overtreding van strafbaar gestelde voorschriften; politiedwang.

In feite zijn er twee groepen van partijen, *de Overheid* in haar verschillende gedaantes aan de ene kant; *de Burgerij* in verschillende samenstelling aan de andere kant. Gezien vanuit de bestaande wettelijke structuur kan de positie van beide partijen als volgt globaal worden omschreven.

De zorg van de overheid is in hoofdzaak drieledig:
a. het formuleren van het beleid en het bewaren van de eenheid van beleid;
b. het afwegen van algemene en bijzondere belangen;
c. het totstandbrengen of bevorderen van de gewenste toestand en het handhaven daarvan.

De positie van de burgers is eveneens in hoofdzaak van drieërlei aard:
a. het actief meedenken over de afweging van belangen en het voorkomen dat bijzondere belangen zonder noodzaak worden aangetast;
b. het (mede) totstandbrengen van de gewenste toestand;
c. het naleven van de gestelde regels.

De gemeente heeft in het bijzonder te maken met de relatie tussen hogere en lagere overheid en de relatie tussen overheid en burger.

19. Openbaarheid en openheid

De relatie tussen overheid en burger is de laatste jaren volop in discussie. Dat geldt in de eerste plaats de openbaarheid van voorbereiding en totstandkoming van besluiten van de overheid en de openheid, die het optreden van de overheid moet kenmerken. De discussie wordt in de tweede plaats (in nauwe samenhang met de eerste) gevoerd over de inspraak en participatie van de burger in het proces van besluitvorming. Daarbij staan in het bijzonder de ruimtelijke ordening en het milieu hoog in de belangstelling genoteerd.
Over het algemene vraagstuk van openbaarheid en openheid moet ik kort zijn. Het zou recht hebben op afzonderlijke studie. Gelukkig is die studie van veel zijden gepleegd. Wetenschappelijk hebben de vele publikaties een zekere afronding gevonden in de dissertatie van Klinkers over openbaarheid van bestuur,[1] wiens literatuurlijst blijk geeft van de omvang der belangstelling in ons land.
Politiek is er een begin van afronding (of startpunt voor nieuwe discussie) in het rapport Openbaarheid - openheid van de commissie Biesheuvel,[2] de indiening door de Regering Den Uyl van het ontwerp van Wet openbaarheid van bestuur[3] en de aankondiging onder de wetsontwerpen tot herziening van de grondwet van een ontwerp betreffende openbaarheid.

Het woord openheid geeft een mentaliteit aan - in de woorden van de commissie Biesheuvel -:
"een mentaliteit, die wordt gekenmerkt door bereidheid tot het verstrekken van informatie en door ontvankelijkheid voor de meningen van anderen".
Deze mentaliteit kan worden bevorderd, door de wijze van organisatie van de besluitvorming en door vorming van besluiters![4]

Openbaarheid in beperkte zin, dus naast openheid, kan volgens Klinkers omschreven worden als "de op regels van positief recht gebaseerde feitelijke toestand, waarin een ieder kennis kan nemen van het besluitvormingsproces in het openbaar bestuur" (blz. 23 en 49).

Het wetsontwerp openbaarheid van bestuur werkt de openbaarheid terughoudender uit dan de wetenschap. Zo kwalificeert Duk[5] het beginsel waarvan het ontwerp uitgaat als dat van de "beperkte informatieplicht"[6].
Het wetsontwerp is niet van toepassing op provincies en gemeenten. Slechts voor de publikatie van niet-ambtelijke adviezen verklaart het de bepalingen van het ontwerp van toepassing voor provincies en gemeenten. Met een nadere regeling wil de Regering wachten tot het overleg met de Staten Generaal over dit wetsontwerp is voltooid.[7] Afzonderlijke initiatieven van provincies of gemeenten acht zij ongewenst. De VNG heeft duidelijk gemaakt, dat naar haar mening de openbaarmaking van niet-ambtelijke adviezen in de gemeentewet behoort te worden geregeld. Daarmee zou op dit ogenblik het boek dichtgeslagen kunnen worden.
De gemeenten hebben evenwel niet in elk opzicht deze ontwikkeling afgewacht. Ik mag wel aannemen dat raadscommissies in vrijwel alle gemeenten in beginsel in het openbaar vergaderen. Daaraan inherent is dat ook de vergaderstukken openbaar zijn.[8] Zie b.v. de verordening op de vaste commissies van advies en bijstand van Amsterdam, waarvan artikel 5 luidt:

"De vergaderingen van een commissie zijn openbaar. Er kan ook in beslotenheid worden vergaderd en beslist. De beslissing, of een punt in beslotenheid wordt behandeld dan wel of de behandeling in beslotenheid wordt voortgezet, wordt, zo dit door de commissie wordt gevraagd, in overleg met de commissie, door de voorzitter genomen. Dit overleg vindt in beslotenheid plaats. De voorzitter beslist over de openbaarmaking van de in de vergadering aan de orde komende stukken".

En artikel 6, lid 3:

"De agenda voor de vergadering en de daarbij behorende stukken worden in de leeskamer van de Raad ter visie gelegd. In de leeskamer voor het publiek worden ter inzage gelegd de stukken, welke in het openbaar zullen worden behandeld, een en ander met inachtneming van het gestelde in artikel 5".

In het preadvies betreffende de openbaarheid van bestuur van 2 maart 1971 zeggen B. en W. van Amsterdam over het treffen van een algemene voorziening tot het openbaar maken van overheidsstukken, met een zorgvuldig omschreven stelsel van uitzonderingsbepalingen, dat zulks in verband met de daaraan verbonden, van de overheid afdwingbare, plicht om aan een verzoek om informatie gevolg te geven, alleen via een wettelijke regeling tot stand kan worden gebracht. Voor wat de gemeenten betreft zullen wij, mede gelet op het standpunt van de Regering ter zake, derhalve de regeling van de informatieplicht nog moeten afwachten, tot (evenals bij Bab-Arob is gebeurd) de tweede trap van de raket wordt gelanceerd.

20. Openbaarheid en openheid in de ruimtelijke ordening

Men kan niet zeggen dat in de ruimtelijke ordening de regeling van de openbaarheid geheel ontbreekt.
De procedureregels van de WRO voor zoveel de gemeentelijke maatregelen betreft, behoren wat dit betreft nog altijd tot de betere soort. Burgemeester en Wethouders hebben ingevolge artikel 7 BRO tot taak onderzoek in te stellen naar de bestaande toestand en naar de mogelijke en wenselijke ontwikkeling van de gemeente. Plannen zijn op grond van artikel 10 BRO vervat in beschrijvingen, kaarten en (bestemmingsplan)-voorschriften, en gaan vergezeld van een toelichting, waarin o.a. de aan het plan ten grondslag liggende gedachten en de uitkomsten van het onderzoek zijn neergelegd. Ook de uitkomsten van het bestuurlijk overleg met andere overheidsinstanties moeten in de toelichting worden opgenomen. Er is dus een zekere informatieplicht in een bepaald stadium van het besluitvormingsproces. Er zijn verschillende oorzaken aan te voeren, waarom niettemin geen ideale toestand bestaat. Wij willen op twee belangrijke oorzaken letten.

De eerste oorzaak voor het gevoel van onbehagen houdt verband met het onderwerp van het vorige hoofdstuk: we leven in een veranderende maatschappij. Kleijn[9] heeft dit aldus vertolkt:

"De maatschappij is in voortdurende beweging. Ze is onderworpen aan een continu veranderingsproces, waar ook het proces van de planning - want ook hier gaat het om een doorlopend proces - zich bij zal moeten aansluiten. Bij de huidige stand van zaken is de enige zekerheid die een vastgesteld gemeentelijk bestemmingsplan biedt, dat het nooit helemaal zó zal worden uitgevoerd als het is ontworpen. Al te gedetailleerde plannen en al te nauwkeurig afwerken op een vooraf tot in finesses vastgelegd planbeeld werken alleen maar verstarrend."

De tweede oorzaak van de onzekere situatie is, door de commissie Biesheuvel, als volgt geformuleerd (blz. 105):

"De Wet op de ruimtelijke ordening is geconcipieerd vanuit de gedachte aan een vergaande autonomie van de gemeenten. Formeel kan volkomen terecht met een beroep op de wet worden verdedigd dat besluiten de burgers pas binden zodra zij in gemeentelijke bestemmingsplannen zijn opgenomen en dat het dus in de eerste plaats een taak van de gemeentebesturen is, bij de voorbereiding van hun besluiten een grote mate van openheid te betrachten. Hoezeer met name dit laatste kan worden onderschreven, moet er ook rekening mee worden gehouden, dat de gemeentebesturen niet de volle vrijheid hebben bestemmingsplannen naar eigen goedvinden vast te stellen. De inhoud van bestemmingsplannen staat in toenemende mate onder invloed van beleidsdirectieven van rijks- en provinciale organen. Openbaarheid op deze niveaus is dus evenzeer van belang".

21. De verhouding tussen de drie overheidsniveaus

Naar aanleiding van de tweede oorzaak enkele opmerkingen over *de invloed van hoger bestuur op het bestemmingsplan*, derhalve de relatie tussen hogere en lagere overheid. Dat is voor een belangrijk deel het terrein, waaraan Brussaard zijn beschouwingen wijdt. In relatie tot de gemeentelijke taak op het gebied van de ruimtelijke ordening zal ik er iets over moeten zeggen.

a. Ruimtelijke ordening is *ondeelbaar;* er is geen rijks ruimtelijke ordening enerzijds en provinciale en daaronder nog eens gemeentelijke ruimtelijke ordening anderzijds; er is een taakverdeling in gemeenschappelijkheid.
b. De Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening *coördineert* het rijksbeleid op het gebied van de ruimtelijke ordening (waarbij de RRO, de Raad voor de ruimtelijke ordening uit de Ministerraad, en de RPC, de rijksplanologische commissie, een belangrijke rol vervullen[10]). De sector-Ministers zijn verantwoordelijk voor de eigen portefeuille, die aanrakingspunten heeft met de ruimtelijke ordening, telkens wanneer het gaat om inrichting en beheer van de ruimte.
c. *Bestuurlijke integratiekaders* voor de afweging van belangen en het stellen van prioriteiten zijn in het bijzonder het provinciale streekplan en het (inter)gemeentelijke structuurplan.
d. *Juridisch integratiekader* (en derhalve toetsingskader) voor de afweging van belangen en het stellen van prioriteiten is het gemeentelijk bestemmingsplan, opdat, op basis van enig inzicht in de ontwikkeling van de samenleving en met als gegeven de beperkt beschikbare ruimte, elk zijn deel en ieder het zijne ontvangt. De gemeente treedt daarin ook op als bewaakster van bovengemeentelijke belangen.

Wie overspoeld wil worden met de problemen, die uit deze constellatie voortvloeien, leze het belangrijke extra nummer van Bouwrecht, over planologische besluitvorming en bestemmingsplan in zijn geheel![11] Zoveel hoofden zoveel zinnen, ook wat betreft de wijze waarop de onderlinge relatie van de drie overheidsniveaus moet worden geregeld. De Regering gaat in de Nota Openbaarheid bij de voorbereiding van het ruimtelijk beleid uit van een regeling, die zich voegt in de bestaande structuur van de WRO - waarbij zij na aanvankelijke aarzeling mede op aandrang van de Kamer een wettelijke regeling van de planologische kernbeslissingen heeft toegezegd in het kader van de op handen zijnde herziening van die wet. Sommige schrijvers in Bouwrecht onderschrijven dit standpunt in beginsel impliciet of met zoveel woorden; anderen gaan verder, zoals Porrey, die gelet op de lange procedures de weg van de decentralisatie verlaat en het gemeentelijk bestemmingsplan in bepaalde gevallen prijsgeeft in hoger hand, en De Haan, die, als ik hem goed interpreteer, het bestemmingsplan op den duur uitbouwt tot een ontwikkelingsplan, dat is een inrichtingsplan met een bestemmingsrand, op basis van een nationaal, provinciaal of gemeentelijk structuur- (of streek)plan, al naar gelang de situatie.

Aan het slot van de leergang planologische besluitvorming en bestemmingsplan, waarvan Bouwrecht verslag doet, geeft Wessel in een knappe samenvatting een analyse van de problemen, die tijdens de leergang naar voren zijn gebracht. Na een uiteenzetting over de functies van het bestemmingsplan als beleidsinstrument, werkprogramma en grondgebruik-statuut en na een overzicht van geconstateerde tekortkomingen in de huidige situatie, zoals besluitvorming buiten bestemmingsplan, gebrek aan eenheid van beleid bij de overheid en een aantal punten van verschillende aard, die ook in deze

preadviezen aan de orde zijn, geeft Wessel een analyse voor denkbare oplossingen.[12]
Hij zegt daarover het volgende:

"De oplossing van de problemen voortvloeiende uit de discrepantie tussen de feitelijke planologisch relevante besluitvorming en het daarvoor bestaande wettelijke kader van het bestemmingsplan, kan onder meer gezocht worden in één van de volgende richtingen:

1. Het imperatief voorschrijven van het toepassen van reeds bestaande planvormen;
2. Het creëren van andere plansoorten, bijv. inrichtingsplannen of bestemmingsplannen die overheid en burgers tot meer kunnen verplichten. Denkbaar zijn ook strategische plannen gericht op het bevorderen van processen die leiden tot verandering van de ruimtelijke inrichting;
3. Betere coördinatie zowel op het terrein van de wetgeving als op dat van het beleid;
4. Overbrenging van delen van de planologisch relevante besluitvorming naar ander (veelal hoger) bestuurlijk niveau.

Deze richtingen geven al dan niet in combinatie met elkaar o.a. de volgende beginseloplossingen (volgens Wessel):

a. de gemeente wordt verplicht voor het gehele grondgebied een structuurplan vast te stellen;
b. de gemeente wordt verplicht voor het gehele grondgebied bestemmingsplannen vast te stellen;
c. de rechtskracht van de inhoud van de bestemmingsplannen wordt vergroot. De beheerswetgeving wordt aan het bestemmingsplan gebonden. De inhoud van het bestemmingsplan krijgt voorrang op de regeling in bijzondere wetten. Tegelijkertijd vindt uitbouw plaats van de Belemmeringenwet Verordeningen zodat deze ook van toepassing wordt op de doorbreking van bestemmingsplannen. Tevens dient in laatstgenoemde wet een inspraakregeling te worden opgenomen;
d. de inrichting van gemeentelijk grondgebied dient te geschieden op basis van inrichtingsplannen, die steeds een bestemmingsplan als basis dienen te hebben. Dit bestemmingsplan zou een globaal plan kunnen zijn;
e. de inrichting van gemeentelijk grondgebied dient te geschieden op basis van inrichtingsplannen, tevens bestemming regelende, die steeds een structuurplan als basis dienen te hebben. Inrichtingsplannen staan dan naast bestemmingsplannen. Het structuurplan zou een zogenaamd verzwaard structuurplan moeten zijn;
f. de gemeente krijgt de bevoegdheid taakstellende plannen vast te stellen op het gebied van het grondgebruik volgens een systeem van verschuivende planning. Langs deze weg kunnen bepaalde milieukwaliteiten worden bereikt;
g. het structuurplan wordt onttrokken aan de gemeente en vastgesteld op gewestelijk niveau;
h. het vaststellen van inrichtingsplannen voor het buitengebied wordt onttrokken aan de gemeente(n) en gebracht bij de provincie. De inrichtingsplannen dienen te steunen op een verzwaard streekplan;
i. in bepaalde gevallen worden bestemmingsplannen vastgesteld op gewestelijk, provinciaal of Rijksniveau".

Uit deze scala van mogelijke oplossingen blijkt wel hoe diep voor velen de problematiek zit.

22. De plaats van de gemeente

Welke oplossing moeten wij nastreven voor wat betreft de functie van het gemeentelijk instrumentarium ten opzichte van het geheel van overheidsoptreden ten aanzien van de ruimtelijke ordening? Moeten de zaken radicaal

veranderd worden? Op deze plaats wil ik er voorlopig slechts dit van zeggen. Wij moeten trachten een lange-termijn perspectief te ontdekken. Maar tegelijkertijd moeten we wel erkennen dat de weg lang is en dat er vele jaren studie nodig zijn om zeker te weten dat we op de goede weg zijn. We zullen - pogend om ons aan een mogelijk eindbeeld te spiegelen (maar ook dát kan veranderen!) - procesmatig te werk moeten gaan. Dat betekent dat we de eerste stappen moeten zetten. De pogingen daartoe zijn aanwezig.
Het wetsontwerp voor de stadsvernieuwing is zo'n poging. Het interimrapport voor een wet op de landinrichting markeert een tweede poging. Ik wil mij daarbij de hierboven in paragraaf 21 onder a. tot en met d. genoemde uitgangspunten voor ogen blijven stellen.
Ook aan het laatste van die vier houd ik vast zonder het uitgangspunt tot dogma te verheffen, tot het tegendeel bewezen is, omdat:

a. de ruimtelijke ordening gedragen moet worden en aanvaard door de bevolking, waarom de afweging en integratie van belangen zo dicht mogelijk bij die bevolking moet plaatsvinden en bespreekbaar zijn;
b. zoveel mogelijk voorkomen moet worden dat projectplanning héérst over de ruimtelijke ordening; een gevaar dat niet geheel denkbeeldig is.

Het bewandelen van deze weg zal behoedzaam moeten gebeuren. Er is meer verloren dan gewonnen als de gewenste eenheid van bovenaf wordt doorbroken, niet alleen omdat men horizontaal 't eigen bed liever wat wegschuift van dat van de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke ordening, maar ook omdat men liever van tafel en bed gescheiden leeft van het lokale bestuur. "Bij voortgaande centralisatie zijn noch de politici, noch het ambtelijk apparaat in staat in een snel veranderende omgeving een op de verlangens van de burgers aangepast beleid te voeren", aldus Berg.[13]

Maar hiermede ben ik aangeland bij mijn tweede punt, de burger en de planning in een veranderende maatschappij.

23. Overheid en burger: het procedurerecht[14]

Na deze opmerkingen over de relatie tussen hogere en lagere overheid kom ik thans weer terug bij de relatie tussen overheid en burger.
Van der Burg[15] preadviseerde enige jaren geleden voor onze vereniging over een onderwerp, dat nauw verband houdt met de zaak die nu aan de orde komt; hij geeft daarin een beschouwing over de rechtsbescherming of de anti-frustratie. Hij zegt ongeveer het volgende:
Rechtsbescherming reageert meestal achteraf, is duur en duurt lang en is nauwelijks anders op te lossen dan door "overdoen", met schade aan weer andere belangen dan die van de eerder getroffene. Hij stelt dan de vraag, of wellicht de tijd, het geld, de energie en de intelligentie die nu wordt aangewend voor de administratieve procedures betreffende de ruimtelijke ordening, niet beter op een andere manier besteed zouden kunnen worden.
Met klem wijst hij er op, dat het achteraf praten, dat dikwijls het resultaat is van de rechtsbescherming, weinig bevredigt en dat het veel beter zou zijn als

de belanghebbende zijn bezwaren zou kunnen kenbaar maken, vóór dat er een beslissing wordt genomen. Het lijkt hem de moeite waard na te gaan of er niet procedures ontwikkeld kunnen worden, die de bevolking sterker dan tot nog toe bij de planning betrekken, procedures waarbij de politieke organen en de bevolking in haar geheel niet meer geconfronteerd worden met kant en klare plannen, maar waarbij tijdens de voorbereiding de inbreng van de bevolking gevraagd wordt (blz. 46/47 preadvies).

Deze neiging tot wat werd gezien als een beperking van de rechtsbescherming is hem niet helemaal in dank afgenomen, maar de relatie: inspraak vóór - bescherming ná de beslissing is sindsdien wel in discussie gebleven.
Op 8 juli 1970 bracht de RARO advies uit over het betrekken van de bevolking bij de vorming van het ruimtelijke beleid,[16] welk advies voor de Minister aanleiding was zich op 13 april 1971 per circulaire te wenden tot de besturen van provincies en gemeenten.
Vijf jaar later, op 26 november 1975, volgde een advies van de RARO over de bestemmingsplanprocedure, waarin een relatie werd gelegd tussen inspraak enerzijds en verkorting en vereenvoudiging van de wettelijke procedure van goedkeuring anderzijds.[17] Een van de stellingen in de samenvatting van dit advies luidt: "De mogelijkheid om bij de Kroon in beroep te gaan tegen de beleidskwaliteit van het plan dient tegelijk met de invoering van een wettelijke verplichting tot regeling van de inspraak op gemeentelijk vlak op korte termijn te worden afgeschaft. Een minderheid heeft vooralsnog onoverkomelijke bezwaren tegen het afschaffen van deze mogelijkheid".
Maar ik loop vooruit op hoofdstuk VI. Laten we ons over de inspraak buigen zonder bijgedachten.

24. Bezinning op inspraak

Doel van deze bespreking moet zijn de beantwoording van de vraag of het mogelijk en wenselijk is voor de inspraak regels vast te stellen en zo ja, of die in de wet moeten zijn verankerd.
Het kan niet de bedoeling zijn uitvoerig rapporten en nota's te bespreken.[18] Wel zullen elementen er uit moeten worden gelicht om tot beantwoording van de vraag te komen.

a. De eerste constatering is dan: de ene inspraak is de andere niet. Dat is iets wat ook de RARO reeds heeft opgemerkt. Een structuurplan vraagt een andere aanpak dan een bestemmingsplan voor een uitbreiding en dat laatste is duidelijk te onderscheiden van een stadsvernieuwingsplan of een plan voor een landelijk gebied. Van die alle is te onderscheiden het stedebouwkundig beheer.
b. Tweede constatering: de ene fase is de andere niet. De RARO onderscheidt - wat academisch uitgewerkt, maar toch een goed aangrijpingspunt - programmafase, voorontwerp-fase en vaststellingsfase. Een Nota van de Amsterdamse Raad voor de Stedebouw noemt bij de stadsvernieuwingsplannen, die zij heeft geanaliseerd, als fasen de periode tussen voorbereidingsbesluit en nota van uitgangspunten, tussen die nota en het

globale plan, tussen dat plan en de uitwerkingsplannen en daarnaast de opstelling van een meerjarenprogramma voor de uitvoering.

c. Derde constatering: er is verschil tussen incidentele inspraak en een situatie van voortdurend overleg. Het eerste geval kan betrekking hebben op één project, de laatst bedoelde situatie vraagt om een geheel aparte organisatie, zoals die van de projectgroepen, die het gehele proces coördineren.
d. Vierde constatering: er zijn grote en kleine, open en gesloten vormen van inspraak. Het rapport: "Advies over inspraak" van de commissie openheid uit de Haagse Gemeenteraad, geeft modellen voor vier situaties namelijk: korte inspraakprocedure; inspraakprocedure op buurt- of wijkniveau, inspraakprocedure met open groep en idem met gesloten groep, al naar gelang de situatie zich voordoet.
e. Ten slotte: de ene gemeente is de andere niet. Het maakt ook voor de organisatie van de inspraak wel wat uit of men te maken heeft met de meestal overzichtelijke problemen van een dorp waar bovendien iedereen elkaar kent of de complexe vraagstukken, die de stedelijke overheid tot een oplossing moet brengen in overleg met tal van instanties en organisaties en een bevolking die zich in veel schakeringen presenteert.

Inspraak voltrekt zich tussen burgers of belangengroepen en het in eerste aanleg tot een beslissing geroepen bestuursorgaan.
Voor gemeentelijke bestemmingsmaatregelen betekent dit derhalve dat men spreekt over de fases van het besluitvormingsproces, die zich bevinden tussen het initiatief om iets te doen en het definitieve besluit daaromtrent, d.w.z. de raadsbeslissing tot vaststelling van een structuurplan of een bestemmingsplan, inclusief de periode van ter visielegging en bezwaar maken, die in zekere zin de afsluiting van de inspraakperiode vormt.

Er is meer van te zeggen, maar dit lijkt me voldoende voor de constatering dat men niet van één model kan uitgaan, maar nauwkeurig moet onderscheiden.
In het advies van de Amsterdamse Raad voor de Stedebouw, voorbereid door een commissie onder voorzitterschap van Prof. dr. H. M. Jolles, is een poging gewaagd om basisvoorwaarden voor inspraak te formuleren.[19] Deze betreffen:
a. de procedures;
b. de inhoud van de voorstellen;
c. de insprekers;
d. de ambtelijke organisatie;
e. de equipering;
f. de grenzen van de inspraak.
Dit onderdeel van het advies - welk advies bij het schrijven van dit preadvies bij de betrokken raadscommissies en de sociaal-culturele wijkcentra in discussie is -, is als bijlage hierachter gevoegd.

De Raad voor de Stedebouw komt tot de aanbeveling de procedures in een regeling vast te leggen. (vgl. de Haagse modellen). Hij merkt er bij op dat het verwerken van alle elementen in een verordening - zo dat al mogelijk is - tot

gevolg kan hebben, dat de procedures in de praktijk van het werk toch als een belemmering worden ervaren.
Daarom - aldus het advies - verdient het de voorkeur voorlopig te volstaan met een kaderverordening waarin een oplossing wordt gegeven van de minimum eisen waaraan inspraakprocedures moeten voldoen. Deze kaderverordening zou behalve de hiervoor bedoelde procedures tenminste de volgende punten moeten regelen:

- De bevolking wordt van de aanvang af bij de voorbereiding (en de herziening) van de plannen betrokken.
- Uiterlijk bij het voorstel tot vaststelling van de nota van uitgangspunten wordt een uitgewerkt voorstel gedaan m.b.t. de wijze waarop dit zal geschieden.
- Dit voorstel bevat onder meer een tijdschema, een begroting voor de inspraakactiviteiten, de speciaal ten behoeve van de planvoorbereiding getroffen maatregelen bij het ambtelijk apparaat (instelling projectgroep, vestiging voorpost van Bestuurscontacten enz.) en een gedetailleerd procedurevoorstel over de verdere gang van zaken.

Zoals uit het slot van de bijlage blijkt zal - indien de gemeenteraad tot een dergelijke regeling besluit - voorlopig toch niet alles zo fraai kunnen worden toegepast als men zou denken. Zonder het stellen van prioriteiten zou men al spoedig "door de inspraak de burger niet meer zien".[20] Maar ook daarmee kan men in een regeling rekening houden, mits men bedenke, dat de bevolking zich van de noodzaak daarvan zou moeten kunnen laten overtuigen.
Raadpleging van een klein deel van de omvangrijke documentatie van de V.N.G. leert, dat in de gemeenten talrijke initiatieven worden ontplooid op het gebied van de inspraak, zowel bij de voorbereiding van structuurplannen als van bestemmingsplannen voor uitbreiding en voor stadsvernieuwing, alsook bij de inrichting van de woonomgeving. Uit deze gegevens is in geen enkel opzicht een model af te leiden. Afhankelijk van de aard van het beleidsvoornemen, de omvang van de gemeente, de ingewikkeldheid van de problematiek en vermoedelijk allerlei andere factoren, samenhangend met de plaatselijke situatie, kiest men een eigen weg. Wel wordt vrij algemeen de inspraak voorbereid door een verklarende nota of notitie van Burgemeester en Wethouders. In een aantal gevallen is het proces vrij kort en eenvoudig, andere voorbeelden spreken over inspraakgroepen, onafhankelijke begeleiding en verslaglegging en evaluatie en geven derhalve duidelijke richting aan het participatieproces. Algemene conclusies kan men er niet uit trekken of het mocht déze zijn, dat er uit blijkt, dat de tijd nog niet rijp is voor een uitgewerkt juridisch kader.[21]

25. Regeling van inspraak?

Het moet in beginsel mogelijk zijn enige structuren voor inspraak aan te geven. De vraag is of dat dan ook wenselijk is.
Ik antwoord die vraag bevestigend omdat het goed is dat (ook) in de inspraak énige orde aanwezig is.

Mij stellend op het beginsel van representatieve democratie zal wat terecht die representatie noodzakelijk aanvult zo goed mogelijk een functie moeten vervullen, in het belang van allen die er bij betrokken zijn. Wij hoeven niet terug te verlangen naar Handelingen 19 : 35 en 40 om toch wel een glimp te willen ontdekken van I Korinthiërs 14 : 26.[22] Met dit uitgangspunt voor ogen kan de vraag of er aanleiding is aan inspraak een wettelijk uitgangspunt te verlenen, bevestigend worden beantwoord. Men moet er echter wel op bedacht zijn, dat regeling daarvan in het kader van de ruimtelijke ordening onmiddellijk de vraag oproept, waarom er geen algemene regeling wordt getroffen.
Die vraag is niet zo verwonderlijk. Als men bijvoorbeeld de inspraakprocedure van de planologische kernbeslissingen op zich laat inwerken, rijst de vraag evengoed voor wat het rijksbeleid betreft op andere gebieden dan de ruimtelijke ordening.[23] Maar we hebben in dit preadvies met elkaar afgesproken dat we het hebben over een proces, zonder het eindbeeld uit het oog te verliezen.
Het gaat dan ook om een eerste stap, zij het niet een eerste initiatief, want dat zou toekomen aan de werkgroep Duk, die zich over de milieuhygiëne gebogen heeft.[24] Dat rapport kan ons overigens niet veel verder helpen op het terrein van de ruimtelijke ordening, omdat het in hoofdzaak betrekking heeft op vergunnings- en ontheffingsprocedures. En dát wordt pas interessant, wanneer wij tot de conclusie zouden komen dat het proceskarakter van de ruimtelijke ordening dwingt tot een zodanige herordening van procedures, dat het zwaartepunt geheel wordt verlegd van het plan naar de uitvoeringsmaatregelen. Daarover hebben wij het op dit ogenblik nog niet.

26. Een voorbeeld ter navolging?

Een voorbeeld op het eigen terrein biedt het voorontwerp van Wet op de Stadsvernieuwing. De WARS, die reeds in hoofdstuk III, par. 13 ter sprake kwam, was van oordeel, dat het nog niet wel doenlijk is voor te schrijven de wijze waarop en de tijd waarbinnen het overleg met de bevolking moet plaatsvinden. Voorshands leek het het beste aan de gemeenten de verplichting tot overleg op te leggen, maar de uitwerking daarvan zoveel mogelijk aan hen over te laten (blz. 72).
Op grond daarvan werd bepaald, dat bij het verzoek om aanwijzing van een stadsvernieuwingsgebied door de Gemeenteraad aan de Kroon (artikel 19 - wetsontwerp, onderdeel 36 A, WRO) inzicht wordt verschaft in de wijze waarop met de bevolking in de aan te wijzen delen van de gemeente en andere belanghebbenden overleg plaatsvindt en in de resultaten van het tot dusverre gevoerde overleg. In aansluiting daarop werd t.a.v. het bestemmingsplan en het uitvoeringsbesluit geregeld, dat deze zoveel mogelijk in overleg met belanghebbenden worden voorbereid.

In het thans voorliggende ontwerp van Wet op de stadsvernieuwing[25] is ten aanzien van alle te nemen algemene maatregelen een inspraakfase ingebouwd. Burgemeester en Wethouders moeten het voornemen tot het vaststellen van de

algemene maatregel (leefmilieuverordening, aanwijzing, verbeteringsplan, herindelingsplan) in de gemeente bekend maken.
Zij verschaffen de bevolking gedurende tenminste drie maanden de gelegenheid zienswijzen en denkbeelden omtrent de voorgenomen maatregel naar voren te brengen en daarover zowel onderling als met vertegenwoordigers van het gemeentebestuur van gedachten te wisselen. Van dit overleg en de uitkomsten daarvan wordt een rapport opgemaakt. Dit rapport wordt uiterlijk zes maanden na de bekendmaking van het voornemen afgesloten. Het bevat bovendien gegevens inzake de wijze waarop de bevolking verder zal worden betrokken bij de totstandkoming van een raadsbesluit tot aanwijzing en de verdere plannen ter uitvoering.
Een dergelijke tekst is niet zonder meer toepasbaar op andere situaties die de praktijk kent. Maar een dergelijke suggestie is aanpasbaar en dan wellicht bruikbaar als algemene formule.
Ik zou er daarbij de voorkeur aan geven aan de Gemeenteraad over te laten hoe hij de inspraak wil organiseren, doch bij de wet voor de gemeentelijke regeling slechts richtlijnen te geven.

Aan het slot van hoofdstuk V van dit preadvies wordt de gedachte geopperd, dat het wenselijk voorkomt in de wet "gebiedsaanwijzingen" door het gemeentebestuur te regelen, onder meer ter voorbereiding van de vaststelling of herziening van een bestemmingsplan.
In par. 42 van hoofdstuk VI wordt melding gemaakt van de suggestie de vóórprocedure van een bestemmingsplan te doen aanvangen met een "initiatiefbesluit".
Deze beide gedachten grijpen in elkaar. Een regeling voor de inspraak zou het beste in dat kader kunnen worden bezien. Dat schept de mogelijkheid de wettelijk in algemene termen te regelen verplichting in elk bijzonder geval nader uit te werken, al naar gelang van de situatie die zich voordoet.

Tot slot zij vermeld, dat blijkens blz. 203 van de Verstedelijkingsnota de Regering het voornemen heeft in de WRO een verplichting op te nemen dat bij de voorbereiding van met name bestemmingsplannen van tevoren - bijvoorbeeld in een verordening - moet worden aangegeven op welke wijze de inspraak zal worden georganiseerd en hoe de uitspraak over de inspraak tot stand zal komen.

HOOFDSTUK V

Plan en uitvoering

27. Het plan

In het hoofdstuk "fixatie of proces" par. 14, stuitten wij reeds op de relatie tussen plan en uitvoering. Daarna, in par. 18, bij de partijen in het planproces, ontmoetten wij behalve de overheid en "de" burger, die in het vorige hoofdstuk uitvoeriger aan de orde kwamen, ook de uitvoerders en gebruikers. Zowel de overheid als de uitvoerders en gebruikers zijn betrokken bij wat in dat hoofdstuk werd genoemd "het totstandbrengen van de gewenste toestand en het handhaven daarvan".
In par. 15 werd de plaats van het stedebouwkundig plan (met name het bestemmingsplan) omschreven als "de moment-fixatie, die het einde markeert van het inrichtingsproces (de schok) en het begin is van het beheersproces (de geleidelijke verandering)". Over beide zaken, inrichting en beheer, zullen hierna enkele opmerkingen moeten worden gemaakt.

Hoewel in WRO en BRO over de relatie tussen plan, inrichting en beheer wel regels zijn opgenomen, geldt dat slechts in zeer beperkte mate voor het structuurplan. Volgens art. 7 WRO geeft dit "de toekomstige ontwikkeling van de gemeente aan". Het BRO is er wat uitvoeriger over. Bij het onderzoek ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening moet de gemeente aandacht schenken aan de natuurlijke gegevens van het gebied, de bevolkingsontwikkeling, de ontwikkeling van de welvaartsbronnen en aan de sociale en culturele ontwikkeling in de samenleving. Voorts moet distributie-planologisch onderzoek worden ingesteld. Het ontwerp van Wet op de Stadsvernieuwing zegt voorts nog, dat het structuurplan ten behoeve van de stadsvernieuwing naast stedebouwkundige ook sociale, economische en culturele uitgangspunten moet omvatten. Ruimtelijk is een en ander geplaatst in het licht van de mogelijkheden en wenselijkheden voor de ruimtelijke ontwikkeling van het gebied, de behoeften op het stuk van de verschillende facetten (dit woord zou in het nieuwe taalgebruik cf. de commissie De Wolff beter vervangen kunnen worden) en de bodemgesteldheid, in verband met de bij bestemmingsplan aan te wijzen bestemmingen.
Kenmerk van een structuurplan is, dat de klemtoon ligt op de verbale elementen. Volgens art. 9 BRO staat voorop de beschrijving der voor de gemeente, in onderlinge samenhang van haar delen, meest gewenste ontwik-

keling op langere termijn. Daarna volgt dat een of meer kaarten die ontwikkeling voor zover mogelijk in beeld brengen. Kortom het structuurplan biedt een toetsingskader voor het beleid en niet een uitvoeringskader.

Voor het bestemmingsplan ligt de zaak anders. De wet regelt dit plan uitvoerig en ook het BRO wijdt er een aantal nadere voorschriften aan. De wet legt juridisch de uitvoering van het plan voor zover betreft bouwen door middel van het stelsel van de bouwvergunning binnen duidelijke regels vast. Wat de uitvoering van andere werken betreft kàn een aanlegvergunning worden geëist om te voorkomen dat een terrein minder geschikt wordt voor de verwerkelijking van de bestemming of ter handhaving en ter bescherming van een reeds verwerkelijkte bestemming. Maar het plan regelt niet de uitvoering zelf. Er zijn wel enkele aanwijzingen. De onderscheiding "globaal" en "uitgewerkt" plan kan verband houden met het al of niet in de naaste toekomst realiseren van de gewenste bebouwing. Het plan kan voorlopige bestemmingen aangeven, waarmee een indicatie wordt gegeven over de mate van urgentie. Het plan kan onderdelen aanwijzen, ten aanzien waarvan de verwerkelijking van het plan in de naaste toekomst nodig wordt geacht, zulks ter versnelling van de onteigeningsprocedure. Ook kan worden bepaald dat met de verwerkelijking van één of meer onderdelen van het plan eerst na een bij het plan te bepalen tijdstip een aanvang kan worden gemaakt. Volgens het BRO moet het onderzoek, waarvan hierboven sprake was, bij de voorbereiding van een ontwerp voor een bestemmingsplan ook betrekking hebben op de uitvoerbaarheid van het plan voor zover het bestemmingen betreft, die in naaste toekomst zullen worden gerealiseerd.

Naar de actieve verwezenlijking van het plan, de te treffen inrichtingsmaatregelen, zijn dus wel een paar heenwijzingen gegeven, maar de activiteit zelf regelt het plan niet; doel is die realisatie juridisch te kanaliseren.
Ook in de richting van het beheer biedt de wet aanknopingspunten. Het bestemmingsplan geeft zo nodig in verband met de bestemming voorschriften omtrent het gebruik van de in het plan begrepen grond en de zich daarop bevindende opstallen. De voorschriften mogen slechts om dringende redenen een beperking van het meest doelmatige gebruik inhouden en mogen geen eisen bevatten met betrekking tot de structuur van agrarische bedrijven. Rond deze bepalingen heeft zich een omvangrijke literatuur gegroepeerd, mede geïnspireerd door een niet minder omvangrijke jurisprudentie. Ik verwijs kortheidshalve naar Crince le Roy[1] en Renes, Scheffer en Verduin[2].
Volgens art. 10 BRO worden de voorschriften onderscheiden in:
a. voorschriften omtrent bebouwing;
b. voorschriften omtrent ander gebruik van de grond;
c. voorschriften omtrent het gebruik van de opstallen.

Categorie a. is gericht op de inrichting, categorie c. heeft een nauwe relatie tot het beheer en is derhalve van betekenis in verband met sancties - straf en politiedwang - tot naleving daarvan en mitsdien handhaving van opzet en bedoeling van het plan. Categorie b. zit er tussen in. De constante

jurisprudentie verlangt dat burgemeester en wethouders vrijstelling verlenen (verplicht!) van het algemene gebruiksvoorschrift dat men het goed moet gebruiken overeenkomstig zijn bestemming als strikte toepassing daarvan leidt tot een beperking van het meest doelmatige gebruik, die niet door dringende redenen gerechtvaardigd wordt (de zgn. "toverformule").[3]
De gebruiksregels zijn derhalve strikt beperkt tot hetgeen uit een oogpunt van ruimtelijke ordening noodzakelijk of althans wenselijk moet worden geoordeeld. Zij zijn niettemin van groot belang en kunnen een belangrijke ondersteuning zijn van maatregelen, die in wetten, welke zich voornamelijk met beheer bezig houden, zijn voorzien, zoals de Natuurbeschermingswet.

28. Inrichting en beheer

Het zou onjuist zijn te concluderen, dat het bestemmingsplan geen belangrijk instrument is om de (her)inrichting van een gebied te bevorderen en daarvoor de nodige juridische randvoorwaarden te scheppen. De meeste bestemmingsplannen worden met het oog daarop gemaakt.

Belangrijkste instrument voor een actieve verwezenlijking van een plan met rechtstreekse invloed van de overheid is uiteraard de grondverwerving, waarover in de volgende paragraaf enkele opmerkingen worden gemaakt, het gereed maken van de terreinen en de gronduitgifte die daarna plaats vindt voor de terreinen die niet tot de onder beheer van de overheid blijvende openbare ruimte behoren.
Een krachtige invloed van de overheid op de verwezenlijking van een plan kan uitgaan van de wijze waarop de randvoorwaarden worden geregeld, waarvan de realisatie van de bestemmingen afhankelijk kan zijn. Hier betreden wij het hele veld van stimulerende en regulerende maatregelen, niet alleen op het gebied van de woningbouw, maar ook bijvoorbeeld ten aanzien van algemene voorzieningen, sociaal-culturele voorzieningen, onderwijs, recreatie, natuurbescherming en landbouw.
Een derde categorie maatregelen is die, waarbij verplichtingen tot uitvoering worden opgelegd. Tot nu toe kent onze wetgeving de bouwplicht niet. Maar in het ontwerp van Wet op de Stadsvernieuwing liggen verschillende verplichtingen vast voor eigenaren en gebruikers, die beogen te voorkomen, dat weinigen de realisatie van stadsvernieuwingsplannen ten behoeve van velen kunnen tegenhouden. Daarbij is zelfs een bouwplicht niet uitgesloten.

Ik beperk mij tot deze summiere aantekeningen. Wat ik hiermede beoog, is slechts te zeggen, dat het mijns inziens minder juist is het bestemmingsplan te verwijten, dat het niet op uitvoering gericht zou zijn. De meeste bestemmingsplannen zijn wel degelijk gericht op uitvoering. De fout zit in beginsel niet in dat plan als zodanig, maar in onvoldoende afstemming van de toepassing van middelen ter bevordering van de inrichting op die ter regeling en bescherming van de bestemming. Dat kan bij alle drie hierboven vermelde categorieën van instrumenten het geval zijn. Waar nodig zullen die instrumenten moeten worden verbeterd.

De relatie van het bestemmingsplan tot het beheer is eigenlijk directer dan die tot de inrichtingsmaatregelen. Dat ligt ook wel voor de hand; het gaat immers om het ruimtelijk milieu, om de reeds bestaande of na (her)inrichting ontstane toestand, waarvan de instandhouding van belang wordt geoordeeld. Daar komt bij dat het stedebouwkundig beheer een steeds grotere plaats gaat innemen in het geheel van de ruimtelijke ordening. Wij moeten woekeren met het ons overgeleverde of door onze invloed ontstane beperkte ruimtelijke bezit.

Globaal gesproken kan men drie situaties onderscheiden.
Er zijn in de eerste plaats gebieden, waar het accent ligt op het beheer, dat niet wordt ondersteund door een bestemmingsplan. Men denke aan de bestaande stad, waar het beheer van de openbare ruimte bijzondere aandacht vraagt. Die ruimte dreigt door het zeer intensieve en veelal ongewenste gebruik op veel plaatsen onleefbaar te worden. In veel gevallen schiet ook het beheer van de niet openbare ruimte in deze gebieden tekort. Er ontbreekt zorg aan het beheer van eigendommen, waartegen de overheid zich genoodzaakt ziet op te treden door middel van bijvoorbeeld aanschrijvingen op grond van de Woningwet.
In de tweede plaats kan men onderscheiden de gebieden, waar juist wel een bestemmingsplan geldt, dat een duidelijk accent heeft in de richting van het beheer. Zo is aan de gemeenten, toen de regeling inzake het zgn. "bezwaar maken" tegen ongewenste handelingen in beschermde gebieden kwam te vervallen, gevraagd voor die gebieden bestemmingsplannen te maken, zo nodig spoedshalve partiële plannen, die voorshands in het belang van landschap en natuurbescherming de nodige voorschriften zouden geven. Dat is gebeurd. Dat heeft bovendien tot gevolg dat een boeiende jurisprudentie bezig is zich te vormen, zowel voor wat betreft de verhouding gemeenten - waterschappen als ten aanzien van de relatie natuur- en landschapsbescherming en landbouw.
Daarmede vergelijkbaar zijn de beschermende bestemmingsplannen voor stads- en dorpsgezichten, waarvoor met zoveel woorden een regeling in de Monumentenwet en de WRO is opgenomen.
De derde onderscheiding betreft gebieden, waarvoor wel een bestemmingsplan geldt, maar waar maatregelen ter uitvoering van de herinrichting van het gebied worden genomen. Zoals reeds eerder werd opgemerkt wordt in deze gebieden de betekenis van het bestemmingsplan voor het beheer groter naarmate de (her)inrichting vordert en verandert geleidelijk de functie van het plan.

De aard van het beheer en de middelen die daarvoor beschikbaar zijn verschillen naar omstandigheden.

Wat het "onbestemde" beheer betreft noemde ik ten aanzien van de bebouwing reeds de toepassing van de Woningwet. Daaraan kan t.z.t. de Wet op de Stadsvernieuwing worden toegevoegd. Maar ook hier geldt dat meermalen stimulerende maatregelen nodig zijn. Wat de openbare ruimte

betreft ligt de zaak niet eenvoudig. Veelal zal voor bepaalde maatregelen toepassing worden gegeven aan de Wegenverkeerswet, een enkele maal lijkt toepassing van de Wegenwet voor de hand te liggen, maar dikwijls betreffen de maatregelen om verbetering in de situatie te brengen zaken (profielwijzigingen, speelterreintjes e.d.) waarvoor geen wettelijke procedures gelden. In de praktijk regelen de gemeentebesturen deze zaken door intensieve inspraak van eigenaren en gebruikers vóórdat een maatregel wordt getroffen. Daarbij treden nogal eens tegengestelde belangen op de voorgrond; winkeliers enerzijds en bewoners anderzijds of - men proeve de nuance - mensen met kleine kinderen zonder auto en mensen zonder kleine kinderen met auto.

De gebieden hierboven genoemd onder de tweede categorie vallen veelal onder de Natuurbeschermingswet of de Monumentenwet. Het bestemmingsplan schept de juridische randvoorwaarden voor het behoud van het gebied in de gewenste ruimtelijke context. Het actieve beheer kan uiteraard slechts op andere wijze worden veilig gesteld. Voor natuurgebieden is het beheer veelal door middel van de eigendom veilig gesteld. Bij gebouwde monumenten is dat in mindere mate het geval. Met name de stimulerende maatregelen zijn weer van bijzonder belang. Deze maatregelen zouden tevens de nodige voorwaarden moeten scheppen voor een goede besteding der gelden en blijvend resultaat van die besteding. Een onderhoudsplicht, te verbinden aan subsidieverlening en een voorwaarde om, indien een gerestaureerd monument geheel of in gedeelten wordt verkocht, uit de eventuele (over)winst weer subsidie terug te betalen, lijken mij nuttige zaken.

De derde categorie van gebieden betreft de meest voorkomende bestemmingsplannen. Waarschijnlijk is het hier vooral zaak er op bedacht te zijn, dat de voorschriften bij het bestemmingsplan ruimte bieden om in de toekomstige beheerssituatie te ontkomen aan een te strakke fixatie. De wet schrijft voor, dat een bestemmingsplan tenminste elke tien jaar opnieuw moet worden bekeken. Dat is wel zo, maar fixaties bezien op een nieuwe fixatie is ongetwijfeld een zeer tijdrovende bezigheid. Wellicht vinden wij met Bos (par. 17) en anderen toch betere wegen om het beheer te gegeleiden. In feite is de situatie na inrichting conform bestemmingsplan vergelijkbaar met de beheerssituatie in bestaande bebouwde kom-gebieden zonder bestemmingsplan. Van belang in dit verband is of de beheersmaatregelen in de publieke sfeer, die niet gegrond zijn op regels van wet of verordening, zullen vallen onder het begrip "beschikking" in de zin van de Wet - Arob, dan wel of het oordeel zal luiden, dat de besluiten, waarop deze maatregelen berusten - niet zijn gericht op enig rechtsgevolg.
Als zij zouden worden geacht daarop wel te zijn gericht, rijst de vraag, of zij van algemene strekking zijn en daarom buiten de toepassing van de Wet - Arob vallen. Men denke in dit verband aan profielwijzigingen, aan het inrichten van speelplaatsjes, aan tramhaltes enz.
Vooralsnog lijkt het moeilijk in deze zaken tot een practische ordening te komen. Wellicht is de beste weg om hierin meer inzicht te krijgen voorshands dat een eenvoudige "juridificatie" plaats vindt door inspraakregelingen

geleidelijk te formaliseren en tot jaarlijkse openbare verslaglegging van hetgeen op het gebied van stedebouwkundig beheer is gedaan over te gaan.

29. Grondbeleid

Zoals uit de voorafgaande paragraaf reeds is gebleken is het grondbeleid een van de belangrijkste elementen tussen bestemmingsregeling enerzijds en inrichting en beheer anderzijds. De regering heeft de wetsvoorstellen ingediend, die waren aangekondigd in de Regeringsverklaring van 1973 in het kader van de nieuwe grondpolitiek, om speculatie tegen te gaan.[4] Deze wetsontwerpen betreffen de invoering van een voorkeursrecht voor de gemeenten en wijziging van de Onteigeningswet ten aanzien van de wijze waarop de schadeloosstelling zal worden bepaald. Het wetsontwerp inzake het voorkeursrecht is ook van belang in verband met de stadsvernieuwing, omdat het ontwerp van wet op de stadsvernieuwing de toepassing ervan in aangewezen vernieuwingsgebieden regelt.
De aankondiging van de indiening en de indiening zelf van deze wetsontwerpen hebben de discussie over de grondpolitiek in het algemeen aangewakkerd en zijn ook aanleiding geweest het grondbeleid (met name de middelen daarvoor in handen van de gemeente) opnieuw aan studie te onderwerpen.[5] Ik moet daarvoor verwijzen naar de in korte tijd ontstane omvangrijke literatuur.[6] In het kader van dit preadvies gaat het niet om de beoordeling van genoemde wetsontwerpen, maar om het algemene beeld.

Het oudste en bekendste middel ten behoeve van het gemeentelijk grondbeleid na de minnelijke verwerving is de *onteigening*. In het bijzonder de onteigening ter uitvoering van een bestemmingsplan (titel IV, art. 77, 1°) is van groot belang[7]. Zoals in par. 14, noot 19, is gebleken roept echter de meer op het proces ingestelde toepassing van de WRO vragen op naar aanleiding van het goedkeuringsbeleid ten aanzien van gemeentelijke onteigeningsbesluiten. In de commentaren op de thans ingediende wetsontwerpen beluistert men enige verwondering over het terughoudend beleid van de Kroon in dit opzicht, dat in het licht van de aankondiging van de nieuwe grondpolitiek niet wordt begrepen. Met name Van Wijnbergen wijst hierop, en het advies van de RARO volgt hem hierin. Van Wijnbergen vestigt de aandacht ook op een andere onzekerheid voor de gemeenten, nl. jurisprudentie ten aanzien van de onteigening van projectontwikkelaars. Van de stand van zaken op dit punt heeft Crince le Roy een overzicht gegeven.[8] Hij komt daarin aan de hand van jurisprudentie en antwoorden op vragen van Kamerleden tot de conclusie, dat hoewel in Veenendaal de onteigening werd goedgekeurd van percelen ten aanzien waarvan de eigenaar heeft verklaard zelf bereid en in staat te zijn het bestemmingsplan te realiseren, van een wezenlijke verandering in de jurisprudentie geen sprake is. Men moet wel aannemen, dat de huidige stand van zaken projectontwikkelaars er nog niet van zal weerhouden zelf op een tijdstip, waarop onteigening nog niet mogelijk is, maar de schaduw van de te verwachten ontwikkeling over een gebied schuift, gronden te verwerven om zo - zelfs al zijn het geen aaneengesloten eigendommen - zich een positie te

verwerven ten opzichte van de gemeente. Waar dat toe leidt kan men lezen in een in De Nederlandse Gemeente 1976, blz. 61 opgenomen interview met vier gemeentebestuurders. Voor de groeikern Purmerend komt zelfs het voorkeursrecht al te laat. De gemeente heeft het met enige projectontwikkelaars op een akkoord moeten laten aankomen. Deze en andere argumenten roepen bij Van Wijnbergen de vraag aan de Regering op, waarom de Minister van VRO niet een optimale toepassing van de Onteigeningswet bevordert, terwijl oud Staatsraad In 't Veld - misschien in de suggestie van Van Wijnbergen niet voldoende perspectief ziende? - pleit voor verruiming van de onteigeningsmogelijkheid door de vaststelling van het bestemmingsplan en de onteigening tezamen één procedure te laten doorlopen.

Naast het onteigeningsrecht is nu te verwachten het *voorkeursrecht*, te weten het recht van de overheid om in aangewezen gebieden, als iemand onroerend goed aan anderen wil overdragen, als eerste koper op te treden tegen vergoeding van door deskundigen te schatten waarde (te onderscheiden van voorkooprecht, dat is het recht om in een dergelijke situatie tussen te treden, maar op basis van de tussen partijen overeengekomen prijs en voorwaarden). Ik verwijs hiervoor naar het in behandeling zijnde wetsontwerp no. 13713. Afgezien van wenselijk geachte verbeteringen in het wetsontwerp is dit voorstel in het algemeen niet ongunstig ontvangen. Het is een nuttige aanvulling voor het verwervingsbeleid van de gemeenten, niet alleen omdat er in veel gevallen een preventieve werking van zal uitgaan en de eigenaar (makelaar) gemakkelijker de weg naar het gemeentelijk Grondbedrijf zal bewandelen, maar ook omdat onderhandelingen op instigatie van projectontwikkelaars door de tussenkomst van de gemeente op hun merites voor het gemeentelijk beleid kunnen worden beoordeeld. Maar men moet er geen te hoog gespannen verwachtingen van hebben. In het algemeen verwerven de gemeenten op die wijze geen aaneengesloten gebieden, die een afronding hebben, welke de uitvoering van plannen mogelijk maken. En hoewel het wetsvoorstel in de tijd zover mogelijk teruggrijpt door de mogelijkheid het voorkeursrecht reeds te vestigen op gronden gelegen in een nog niet vastgesteld, maar wel ter inzage gelegd ontwerp-structuurplan of ontwerpbestemmingsplan, stelt dat de RARO nog niet gerust. Zelfs dat tijdstip is (heeft de RARO hier aan Purmerend gedacht?) te laat.

Een ander middel, dat in de plaats van onteigening zou kunnen treden, geeft al geruime tijd aanleiding enerzijds tot niet aflatende verdediging, anderzijds tot twijfel over de werkzaamheid van het middel.
Herverkaveling ook voor stedelijke gebieden is verdedigd door de werkgroep stedelijke verkaveling.[9] De werkgroep aanvullende regeling stadsvernieuwing (WARS) heeft vervolgens in haar voorontwerp van wet een regeling van de vrijwillige herverkaveling opgenomen om de mogelijkheid te scheppen ervaring op te doen. De WARS had, zoals ik in Bouwrecht[10] berichtte, reeds begin 1973 de toenmalige Minister attent gemaakt op de wenselijkheid dit onderwerp afzonderlijk te laten onderzoeken in verband met de specifieke deskundigheid, die daarvoor nodig is. Of een dergelijk officieel onderzoek ooit

is aangevat, is mij niet bekend. Het valt wel te betreuren, dat op dit ogenblik onvoldoende inzicht in deze materie bestaat om te beoordelen of een wettelijke regeling zinvol is. De RARO voert de stedelijke verkaveling in zijn advies over het grondbeleid weer ten tonele, zonder die gedachte nader uit te werken. Zou misschien de studie van Hompe, Van der Made en Van Valkenhoff een aanleiding of mogelijkheid kunnen zijn het veld nader te onderzoeken?[11] Twijfel kan slechts worden omgezet in zekerheid, of dit nu wel of niet een werkbaar instrument kan zijn in het ingewikkelde patroon van relaties en belangen in stedelijke gebieden, indien men een poging doet door studie en aan de hand van concrete plannen van enige steden die werkbaarheid te toetsen.

Met de herverkaveling zijn wij beland in het gebied tussen verwerving en uitgifte. Daar bevinden wij ons ook bij de vermelding van de *exploitatieverordening*. Art. 42 WRO bepaalt, dat de gemeenteraad een verordening vaststelt, waarin de voorwaarden worden vastgelegd, waaronder de gemeente medewerking zal verlenen aan de exploitatie van gronden, die in de naaste toekomst voor bebouwing in aanmerking komen (exploitatieverordening).
De gemeente kan iemand die op eigen grond tot realisatie van een bestemming wil overgaan, tot het aangaan van zulk een overeenkomst nopen, omdat de bouwverordening voorschrijft, dat alleen mag worden gebouwd indien het terrein waarop wordt gebouwd grenst aan een weg, die voldoet aan de daaromtrent gestelde eisen. Van deze eis kan vrijstelling worden verleend, indien de aanleg van de weg voldoende is verzekerd. Dit laatste is het geval als exploitant en gemeente een exploitatieovereenkomst hebben gesloten. De wetgever heeft dit zeker niet onvernuftige stelsel, dat in de dertiger jaren toepassing begon te vinden, aanvaard en door middel van art. 42 WRO enigermate gereguleerd.[12] Die regulering heeft tot op dit ogenblik nog verstrekkende betekenis, omdat immers art. 40a Onteigeningswet zegt, dat bij de bepaling van de waarde van de grond als bouwgrond niet wordt gelet op de bij een bestemmingsplan juist aan het onteigende gegeven bestemming, maar dat alle lasten en baten van het plan volgens de ter plaatse geldende regelen over de in het plan begrepen gronden worden verdeeld.
De VNG heeft in 1968 modelverordeningen ontworpen inzake exploitatie van bouwgronden en bouwgrondbelasting (de publiekrechtelijke pendant in art. 282 gemeentewet van de bouwexploitatieovereenkomst). Bij de publicatie daarvan[13] werd vermeld, dat de commissie een aantal vragen die in de praktijk zijn gerezen betreffende de mogelijkheid tot verhaal van kosten van openbare voorzieningen op reeds bebouwde gronden, met name in de bebouwde kom, voor nadere studie heeft aangehouden. De bijzondere gecompliceerdheid van deze materie maakte het gewenst deze vragen afzonderlijk te bezien.

Eigenlijk doet zich hier hetzelfde probleem voor als bij de stedelijke herverkaveling. De ingewikkeldheid der verhoudingen in dichtbebouwde stedelijke gebieden maakt het blijkbaar bijzonder moeilijk in een studie dit veld te overzien om te trachten daaruit praktische conclusies te trekken. Bij de voorbereiding van de Wet op de Stadsvernieuwing is dit onderwerp voor

zover mij bekend niet nader onderzocht. Sedert jaren pleit Op ten Noort voor uitbreiding van art. 42 WRO tot de bebouwde kom.[14] Zijn pleidooi voor handhaving van art. 40a Onteigeningswet (anders dan het Regeringsvoorstel) houdt tevens in art. 42 WRO uit te breiden door het van toepassing te doen zijn op "gronden, die in de naaste toekomst in aanmerking komen voor bebouwing of voor gewijzigde alsmede te handhaven bebouwing bij geschikt maken en in gebruik nemen in een andere bestemming." Zouden niet enige van de instellingen die ons land rijk is, de VNG, de RARO, het NIROV of Bouwrecht deze twee onderwerpen durven aanpakken om een poging te doen tot uitwerking en praktische toetsing?

In de meeste gevallen trachten de gemeenten de meest overzichtelijke weg te volgen, die ook de overheid de meeste zekerheid geeft dat bestemmingsplannen overeenkomstig de bedoelingen worden ten uitvoer gelegd. Zij verwerven de grond, maken die bouwrijp en geven haar weer uit. Over die *uitgifte van gronden* nog een enkele korte opmerking. De uitgifte vindt plaats hetzij door verkoop, hetzij zoals in toenemende mate in stedelijke gebieden het geval is, door middel van erfpacht. Over dit onderwerp zou een afzonderlijk preadvies moeten worden geschreven. In het kader van de opzet van dit preadvies wordt hier slechts op enkele punten gewezen. In de eerste plaats: naar mate de overheid, met name de gemeente, in verband met een actief ruimtelijk ordeningsbeleid een belangrijke plaats op de grondmarkt is gaan innemen en zij die rol ook niet alleen beschouwt als een intermediaire, maar door uitgifte in erfpacht als een blijvende rol, wordt de vraag dringender gesteld of deze zaak niet mede in de publiekrechtelijke sfeer moet worden getrokken.[15]
In de tweede plaats wordt in verband met de gebleken regionale samenhang van ruimtelijke vraagstukken een regionalisering van het grondbeleid bepleit.

De discussie over beide vragen is geactualiseerd, nu in het conceptontwerp van Wet reorganisatie binnenlands bestuur de volgende voorstellen zijn gedaan (kort samengevat):

a. de Provinciale Staten geven voorschriften met betrekking tot het door de gemeente of de provincie verwerven, beheren, bouwrijp maken en uitgeven van gronden in het belang van de ruimtelijke ordening in het gebied van de provincie;
b. de Provinciale Staten stellen een verordening vast waarin de voorwaarden worden vastgelegd, waaronder de gemeenten of de provincie medewerking zullen verlenen aan de exploitatie van gronden, die in de naaste toekomst voor bebouwing in aanmerking komen.

Ik acht deze stap nogal groot. Mijns inziens zou men voldoende waarborgen kunnen bereiken, indien de verplichting onder a. voor zoveel de gemeente betreft aan de gemeenteraad wordt opgelegd onder goedkeuring van Gedeputeerde Staten, met eventueel beroep op de Kroon. Denkbaar zou zijn, dat de provincie richtlijnen geeft, die bij de gemeentelijke voorschriften in acht moeten worden genomen. Dit lijkt immers in beginsel voldoende om Gedeputeerde Staten de gelegenheid te geven te bevorderen, dat in een regio geen tegengesteld grondbeleid van gemeenten ontstaat, c.q. tegenstellingen

worden opgeheven. De gemeentelijke regeling onder b. bedoeld is al aan goedkeuring van Gedeputeerde Staten onderworpen en heeft uit dien hoofde voor zover mij bekend geen kritiek te verduren. De kritiek die nu en dan opklinkt betreft de toepassing van de regels buiten de kennelijke bedoeling ervan. Dat zou men kunnen tegengaan door zonodig de exploitatie-overeenkomsten zelf ook aan goedkeuring te onderwerpen.

De RARO heeft in zijn meergenoemd advies onder meer opgemerkt, dat het wenselijk is het voorkeursrecht ook van toepassing te doen zijn op aangewezen gebieden, vooruitlopend op structuurplan of bestemmingsplan. Een dergelijke "operationele gebiedsaanwijzing" zou een grondverwervingsplan kunnen omvatten. Het advies verwijst in dit verband naar in de structuurschets verstedelijking aangewezen groeikernen, die op deze wijze vroegtijdiger in actie kunnen komen bij voorgenomen eigendomsoverdrachten. In een nadere uitwerking zegt de Raad, dat elementen van een zodanig plan zijn:

a. een totaal budget als onderdeel van de gemeentelijke meerjarenbegroting (n.b. èn een meerjaren-investeringsprogramma, zou men naar ik meen hieraan moeten toevoegen);
b. een aankoopmachtiging onder begrenzing van te besteden prijzen;
c. uitwijkingsmogelijkheden voor onvoorziene omstandigheden.

Het grondverwervingsplan zou de goedkeuring van Gedeputeerde Staten behoeven.

Deze gedachte verdient zeker nadere bestudering. Een bijdrage daartoe heeft Op ten Noort reeds geleverd in zijn eerder genoemde artikel over een voorkeursrecht van gemeenten, waarnaar ik kortheidshalve verwijs.
Uit eigen ervaring ken ik een aanzet tot zulk een plan in de Verwervingsnota, die in 1975 aan de Amsterdamse gemeenteraad is aangeboden en het ter uitwerking daarvan thans in bewerking zijnde vijfjarenverwervingsprogramma voor de stadsvernieuwingsbuurten. Bij verdere studie van de suggestie van de RARO zou men tevens onder ogen moeten zien of een grondverwervingsplan, te regelen in de WRO voor zowel gebieden waarvoor een bestemmingsplan geldt als voor andere gebieden waar dat (nog) niet het geval is, zó kan worden ingepast, dat het tevens grondslag voor onteigening kan worden en wellicht hetzij in de plaats kan treden van bestaande onteigeningsgrondslagen, dan wel als een uitwerking daarvan kan worden gezien. Zou langs deze weg misschien een oplossing kunnen worden gevonden voor het in de hierna volgende paragraaf gesignaleerde probleem, dat de onteigening op een vroeger tijdstip moet kunnen worden aangevat om de continuïteit van het proces te waarborgen?

30. Stadsuitbreiding

In de stadsuitbreiding heeft het bestaande instrumentarium in het algemeen niet onbevredigend gefunctioneerd. Enige moeilijkheden zouden echter wel kunnen ontstaan door de reeds gememoreerde terughoudendheid van de Kroon, die in de laatste jaren is gebleken bij de beoordeling van onteigenings-

besluiten, die zijn gebaseerd op in het bestemmingsplan globaal geregelde bestemmingen, welke krachtens artikel 11 WRO nadere uitwerking behoeven. Deze praktijk lijkt het advies van de Commissie juridische vraagpunten WRO van 1966 te weerspreken. Deze commissie had aangeraden in globale plannen niet een voorlopig bouwverbod op te nemen totdat het plan nader zou zijn uitgewerkt, omdat dit verbod een beletsel is voor de uitvoering (zoals dat woord in de jurisprudentie werd verstaan) van het globale plan. Zij beval in plaats van deze negatieve bepaling een positieve redactie aan, luidende, dat het bouwen dient plaats te vinden overeenkomstig de uitwerking door burgemeester en wethouders.
Ook deze positieve redactie blijkt evenwel voor de Kroon niet voldoende te zijn om het bestemmingsplan "operationeel" te achten; daar is bij nodig het bewijs, dat het met de uitwerking ernst is, blijkend uit het feit, dat een uitgewerkt plan voorhanden is.[16]

Fortgens, waarnaar hiervoor reeds is verwezen,[17] zoekt (overigens met genoemde "commissie vraagpunten") de oplossing eerst in een kritische beoordeling of een dergelijke bepaling ter bescherming tegen ongewenste ontwikkelingen wel altijd nodig is. Hij doet vervolgens de suggestie in geval de bepaling niet kan worden gemist een aanvullende bepaling à la art. 19 WRO in te bouwen, opdat vooruitlopend op een uitwerkingsplan geanticipeerd kan worden. Daarmee zou het niet operationeel zijn van het bestemmingsplan worden opgeheven. Hij wijst er verder op, dat nog onzeker is hoe de Kroon oordeelt over een onteigening met toepassing van art. 13 lid 1 WRO op basis van een globaal plan (art. 13 regelt de parallelschakeling van bestemmingsplan en administratieve procedure onteigening voor bij het plan aangegeven onderdelen, ten aanzien waarvan de verwezenlijking van het plan in de naaste toekomst nodig wordt geacht). In dit verband zou ik nog willen teruggrijpen op het advies van eerder genoemde commissie. Zij wees er n.l. op, dat het mogelijk en aanvaardbaar moet worden geacht tot de maatregelen ter uitvoering van een bestemmingsplan ook te rekenen die handelingen, die onontbeerlijk zijn vóór dat met de bouw wordt begonnen. Haar advies luidt om, indien gronden moeten worden opgehoogd zulks duidelijk in de globale plannen vast te leggen. Het is mij niet bekend of dit advies ooit is opgevolgd en of zulks op de beslissing van de Kroon over onteigening van invloed is geweest.[18]

Het lijkt wat te veel aandacht voor een detailkwestie, maar zij is toch niet onbelangrijk. Het probleem zit n.l. hierin, dat de tegenwoordige wijze van voorbereiding van uitgewerkte plannen, die veelal gepaard gaat met inspraakprocedures, nog meer dan vroeger er om vraagt, dat als eenmaal de beslissing is gevallen, ook zonder vertraging verder kan worden gegaan. Hetzelfde geldt trouwens bij de bouwplanonteigening. Daarvoor is in beginsel vereist een bestedingsklaar bouwplan.[19] Maar men moet zich wel realiseren, dat het resultaat van overleg, dat tot zulk een plan voert, moeilijk verenigbaar is met de mededeling, dat vanaf dat moment 2 à 3 jaar geduld moet worden geoefend, voordat de eigendom van de grond, ontruiming van eventueel

aanwezige opstallen enz. zijn geregeld. Psychologisch - nog afgezien van andere aspecten - begrijpt de burger dit niet.
Er pleit dus alles voor - mede gelet op de recente aanpassing van het BRO[20] - de eisen van voldoende inzicht in de uitvoering van het plan en de continuïteit van plan en uitvoering in de praktijk nauw aan elkaar te verbinden.

31. Stadsvernieuwing

Wat voor de stadsuitbreiding in het algemeen geldt, is niet zonder meer van toepassing op bijzondere situaties. Deze kunnen in verband met het inrichtingsbeleid om bijzondere middelen vragen.
In "Spreiding van macht?" werden drie bijzondere situaties genoemd, n.l. de stadsvernieuwing, de ontwikkeling van groeikernen en de landinrichting.

Eerst een enkel woord over de stadvernieuwing (zie ook bijlage I). Hoe verhouden zich plan en uitvoering in de stadsvernieuwing?
De WARS kwam - globaal samengevat - tot de volgende opzet.

a. beleidsbepalend niveau.
   Grondslag voor de stadsvernieuwing is het structuurplan (en daaraan toegevoegd een sociaal plan).
   Op basis van het structuurplan bepaalt de gemeenteraad welke gebieden in aanmerking komen voor het vaststellen van een verordening ter bescherming van het woon- en leefklimaat (leefmilieuverordening) en welke gebieden actief in het stadvernieuwingsproces moeten worden betrokken, waartoe een aanwijzing als zodanig de poort opent naar juridische en financiële instrumenten.
b. uitvoerend niveau.
   Gevolgen van de aanwijzing tot stadsvernieuwingsgebied zijn:
   - versnelde bestemmingsplanprocedure
   - in beginsel financiële medewerking van het rijk voor de uitvoering van de stadsvernieuwing
   - uitoefening van het voorkooprecht (of voorkeursrecht)

Een bestemmingsplan met verkorte procedure is vereist "tenzij het betreft gronden, waarvan het gebruik grotendeels onveranderd blijft". Indien bij de uitvoering behoefte bestaat aan specifieke juridische instrumenten, zoals "zware" aanschrijvingen tot verbetering, bouwplicht, gedoogplichten, toezicht op de huurprijsvaststelling, stedelijke (vrijwillige) herverkaveling en (partiële) onteigening, is een uitvoeringsbesluit nodig.
Aan een uitwerking van het financiële instrumentarium kon de werkgroep niet volledig toekomen bij gebreke van een eindrapport terzake van een daarmee belaste commissie (de commissie Floor).

Bij de aanbieding van dit rapport kondigden de betrokken bewindslieden enige modificaties aan in het door de WARS naar voren gebrachte systeem. In het licht van ons onderwerp is van bijzonder belang de samentrekking van

bestemming en uitvoering in een "stadsvernieuwingsplan". Dat is een punt, dat in de verdere diskussie over de Wet op de Stadsvernieuwing aandacht blijft verdienen. In het thans ingediende wetsontwerp is het ene plan weer gesplitst. Mogelijk is een verbeteringsplan, dat enigszins lijkt op het uitvoeringsbesluit van de WARS, voor gevallen waarin de structuur niet verandert, en een herindelingsplan, dat wordt gekwalificeerd als een op uitvoering gericht bestemmingsplan en verwant is aan het stadsvernieuwingsplan van de bewindslieden. De indruk ontstaat voorts, dat de opzet van het wetsontwerp sterk is beïnvloed door het financiële rapport van de Commissie Floor. Dat is begrijpelijk, maar de vraag kan worden gesteld, of nu niet te zeer het accent zal vallen op "het project" en te weinig op de afstemming van het gehele proces op de ruimtelijke integratie. De WARS ging uit van de mogelijkheid (niet de noodzaak) om binnen het kader van het structuurplan grotere gebieden aan te wijzen, waar gevarieerde maatregelen noodzakelijk zijn. De planologische grondslag als integratiekader werd daardoor benadrukt. Het bestemmingsplan kreeg een korte procedure binnen het kader van de WRO; Gedeputeerde Staten zouden beslissen, zonder beroep op de Kroon, behoudens bij onthouding van goedkeuring. Deze gedachte paste in een stelsel, waarbij de voorafgaande aanwijzing van vernieuwingsgebieden wél door Kroon zou moeten worden goedgekeurd. De uitvoering zou zich in het ruimtelijk integratiekader voegen, waarbij uiteraard bij het maken van het ruimtelijke kader de uitvoerbaarheid mee moet worden gewogen.
In de kritiek op de WARS is wel gezegd, dat zij teveel fasen in het proces had ingebouwd. Daar zit wat in, maar aan de hoofdlijn blijf ik in dit betoog vasthouden.

Indien de conclusie juist zou zijn, dat de wet die is ingediend, veel meer vanuit het (financiële) project is opgezet, waaraan een bestemmingselement wordt toegevoegd, is dat een denklijn, die ik gaarne bijgesteld zou zien. Ik verwijs naar de bespreking van de planologische kernbeslissingen en de stadsuitbreiding in het hoofdstuk over fixatie of proces. Daar (par. 12 e.v.) ontdekten wij twee lijnen, de bestemmingslijn en de projectlijn. Geconcludeerd werd, dat de projectlijn niet mag heersen over de bestemmingslijn, zodat niet onder de vlag van de procesplanning de feitelijke projectplanning heerst over de integrale bestemmingsregeling. Er is reden die twee lijnen ook procedureel te onderscheiden. De bestemmingslijn kan de weg volgen van de (vereenvoudigde) WRO-procedure; de projectlijn de eigen weg. Beide procedures zullen wel een koppelingsmechanisme moeten hebben. Er is wederzijdse beïnvloeding. Maar ik wil er voor blijven pleiten de volgorde af te stemmen op de ruimtelijke integratie.

In mijn artikel in Bouwrecht[21] heb ik getracht de verbinding tussen beide elementen - plan en project - als volgt te leggen:

Voor *grotere* gebieden is het gewenst er rekening mee te houden, dat in de loop van de tijd op basis van een meerjarenprogramma successievelijk voor verschillende gebiedsonderdelen en activiteiten uitvoeringsbesluiten moeten worden genomen. Het voorontwerp heeft daarom bestemmingsplan en uitvoeringsbesluit niet onlosmakelijk aan

elkaar verbonden. Zeker voor *kleinere* gebieden zal men echter bestemmingsplan en uitvoeringsbesluit ineen kunnen voegen. Die mogelijkheid is in het voorontwerp eigenlijk onvoldoende bezien. Alles pleit er voor de procedures zo mogelijk geheel gelijk te doen zijn en een bepaling op te nemen, dat beide in één besluit (een volledig stadsvernieuwingsplan) kunnen (niet moeten) worden samengevoegd".

Ik verwijs overigens naar bijlage I, ad III, punt 2, onder N.B.

32. Groeikernen

Een enkele opmerking over de ontwikkeling van de groeikernen. De hiermee samenhangende problematiek is nauw verwant aan die van de stadsvernieuwing. Dat is in de eerste plaats het geval, omdat er een directe relatie is tussen deze twee probleemvelden.
Allerlei oorzaken, met name de sterk toegenomen ruimtebehoefte voor wonen, werken en ontspanning, hebben grote invloed op het functioneren van de bestaande steden; tegelijkertijd beïnvloeden zij het verschijnsel van wat genoemd wordt de "overloop" en daarmee het nieuwe verstedelijkingspatroon waarin de groeikernen ontstaan.
In de tweede plaats is die verwantschap er ook, omdat de problematiek van de groeikernen als het ware het spiegelbeeld vormt van het proces van herinrichting van verouderende stedelijke gebieden. Een spiegelbeeld dat dezelfde knelpunten vertoont, zoals: het vraagstuk van de financiering van de groei-operatie, het ontwikkelen van alle voorzieningen voor een goed woonmilieu en de werkgelegenheid.
Bovendien is er een sterke gemeenschappelijke problematiek van grote stad en groeikern, met name voor wat betreft de verkeers- en vervoersvoorzieningen[22].
Een geheel eigen vraagstuk voor de groeikernen vormen de gemeentegrenzen, die een barrière kunnen vormen voor het op een verantwoorde en doelmatige wijze regelen van het groeiproces.
Ook voor de groeikernen geldt, dat zij in een bijzondere situatie verkeren voor wat betreft het juridisch, financieel en organisatorisch instrumentarium, dat nodig is om het voorgestelde beleid te realiseren. En evenals bij de stadsvernieuwing gaat het om een integraal proces, waarvoor tijdig de ruimtelijke mogelijkheden moeten worden geschapen. Op dat ruimtelijke vlak is een nauwe samenwerking nodig tussen de streekplanwetgever en de gemeenten - zowel uitzendende als ontvangende gemeenten -. Om tot uitvoering van de programma's te komen is evenals bij de stadsvernieuwing een orgaan geschapen, dat op rijksniveau horizontaal de bij het proces betrokken departementen coördineert. Anders evenwel dan bij de stadsvernieuwing zijn voor de grootste overloopgebieden (respectievelijk Noordelijk deel en Zuidelijk deel randstad) bovendien verticale coördinatiestructuren gevormd, waarvan de oudste is de Stuurgroep Noordelijk deel randstad.

Het tot standbrengen van de ruimtelijke coördinatie geschiedt binnen het normale kader van de WRO. Maar anders dan bij de stadsvernieuwing is geen poging gedaan het instrumentarium, dat dienstbaar zou kunnen zijn aan de voortgang van het proces, te ordenen en in samenhang met de ruimtelijke

juridische maatregelen wettelijk te regelen. Scholten[23] zag in de maatregelen op louter coördinerend niveau een onvoldoende waarborg voor het slagen van de overloop-operatie. Hij pleitte voor een wettelijke regeling van een "bouwschap", een instelling, eerder naar voren gebracht door De Wit[24], maar dan onder de hoede van de Wet gemeenschappelijke regelingen.
Waarschijnlijk speelt hierbij een rol, dat totstandkoming van wetten lang duurt en dat rond 1970 werd aangenomen, dat de operatie in het decennium 1970 - 1980 zeer snel op gang moest komen. Allerlei oorzaken waaronder trage grenscorrectieprocedures, zijn aan te wijzen, waardoor de aanloopperiode niettemin veel langer duurt dan enige jaren geleden werd gehoopt.
Intussen rees hier en daar twijfel over de noodzakelijke omvang van de operatie, over het aantal groeikernen en over het tempo van hun groei. Pogingen om bij gebreke van een wettelijke voorziening door middel van een basisaccoord en daarop volgende deelaccoorden voor een langere periode beleidsafspraken tussen de drie overheidsniveaus vast te leggen op het gebied van de woningbouw, de verkeers- en vervoersinfrastructuur, het voorzieningenniveau en de financiën, zijn blijkbaar vooralsnog zonder succes ondernomen. In de Verstedelijkingsnota wordt daarover - nadat de Oriënteringsnota nog een heel andere taal sprak - nogal lakoniek gezegd, dat de figuur van het basisaccoord meer problemen oproept dan oplost, zonder dat dit nader wordt verklaard.[25] De Regering streeft thans veeleer naar eenvoudige afspraken als een weerslag van bestuurlijke overeenstemming over de hoofdlijnen van de verstedelijking van een gebied.[26]

Men kan raden naar de moeilijkheden die aan een basisaccoord verbonden zijn. Zij zijn ongetwijfeld o.m. juridisch van aard, zoals Bloembergen[27] heeft vooropgesteld. Maar anders dan bij de "milieu-convenanten" uit de 60er jaren, gaat het bij de groeikernen niet zozeer om beleidsafspraken van de overheid met het oog op derden (grote industriëen, die dan weer op andere wijze aan de beleidsafspraken moesten worden gebonden), maar om coördinatie van het overheidsbeleid als zodanig - horizontaal en verticaal -; het lijkt niet te gewaagd te veronderstellen, dat een binding voor lange duur van zoveel partijen, over Regeringsperiodes heen, zonder een wettelijke grondslag, staatkundig geen eenvoudige zaak is gebleken. Het blijkt trouwens, dat de Regering de overloop thans anders waardeert dan 10 jaar geleden. Geringere groei verdeeld over andere kernen, op basis van een kennelijk aangepaste filosofie, blijken uit de verstedelijkingsnota.
Het juridisch middel, dat ons staatkundig stelsel biedt tussen wet en convenant in, zou zijn de publiekrechtelijke overeenkomst, die de Wet Gemeenschappelijke regelingen biedt.[28]
Tot nu toe is niet gebleken of wellicht op dat terrein voortgang zou kunnen worden gemaakt. Het tijdselement, gemoeid met de wet die nodig is, om rijksdeelneming aan een gemeenschappelijke regeling te verzekeren, zou op zichzelf geen verhindering behoeven te zijn; bij de oprichting van havenschappen heeft de wetgever in het verleden blijk gegeven redelijk snel te kunnen werken.
Intussen zal men zich moeten realiseren, dat de thans werkzame informele

structuren van zo brede samenstelling, die terug moeten vallen op alle afzonderlijke sectoren op de drie overheidsniveaus, bij alle goede wil van alle partijen, moeilijk kunnen werken, wanneer aan het taakstellend karakter van hun arbeid in een partijen binnen zekere grenzen bindende regeling geen uitdrukking is gegeven. Het gevaar, dat de feiten van de dag heersen over de taakstelling, in plaats van dat de taakstelling invloed uitoefent op de prioriteitenstelling op de drie overheidsniveaus, is voortdurend aanwezig.
Dat dit ook door de Regering zo wordt aangevoeld, blijkt uit het in de Verstedelijkingsnota (blz. 229) aangekondigde voornemen om samen met de groeikernen en het provinciaal bestuur (maar zonder de "donorsteden"? zijn die alleen toeleveringsbedrijf?) afspraken te maken en vervolgens de ontwikkeling van het betrokken gebied op te dragen aan een gezamenlijk op te richten ontwikkelingsdienst, waarvan doelstellingen en taak nauwkeurig worden omschreven.

33. Landinrichting

De derde aantekening over bijzondere situaties die de aandacht vragen betreft de landinrichting. Met de stadsvernieuwing en de ontwikkeling van groeikernen gaat het ook hier om een geheel van maatregelen om een doelgericht beleid te kunnen voeren.
De ruimtelijke ordening van het landelijk gebied is eigenlijk de oudste wettelijke taak van de gemeenten. Onder de Woningwet 1901 moesten sedert 1931 immers de gemeenten met meer dan 10.000 inwoners en de snel groeiende kleinere gemeenten een uitbreidingsplan vaststellen voor het gebied, dat niet in de bebouwde kom was gelegen. Nu wijst overigens de beperking tot de wat grotere gemeenten en de groeigemeenten er al op, dat de klemtoon niet helemaal lag op een regeling voor het landelijk gebied als zodanig. Zou dat de bedoeling zijn geweest, dan had de wetgever immers juist de kleine gemeenten moeten aanwijzen, zeker in de dertiger jaren, toen in het landelijk gebied nog een veel groter aantal kleine gemeenten bestond dan thans het geval is.
De WRO heeft het bestemmingsplan voor het gebied buiten de bebouwde kom algemeen verplicht gesteld. Toch is het moeilijk gebleken aan die verplichting te voldoen en in het bijzonder om de ontwikkelingen voor wat betreft de inrichting van de landelijke gebieden tijdig in het ruimtelijke beleid te onderkennen en te incorporeren. Daar komt bij, dat de in paragraaf 27 van dit hoofdstuk vermelde tekst van artikel 10 WRO zoals gezegd aanleiding heeft gegeven tot talrijke vragen die in de jurisprudentie moesten worden beslecht.

Intussen is het wel duidelijk, dat de gemeente, die uiteraard geen landbouwbeleid kan voeren, bij de ruimtelijke integratie van de landbouwbelangen, niet als een geheel-onthouder moet worden aangemerkt. Het KB 4 december 1974, nr 67 (Vlagtwedde)[29] geeft daarvan een duidelijk voorbeeld. Ik citeer uit het "kopje" in Bouwrecht:

"Gelet op de parlementaire behandeling laat artikel 10 van de wet onverlet de regulering

door de ruimtelijke ordening van de vorm van bodemcultuur en van de soort van agrarische bedrijven. Een differentiatie naar de aard van de bebouwing in de agrarische sector in relatie tot de desbetreffende gebieden is dan ook niet onaanvaardbaar".
"Voor het agrarische gebied, waar de agrarische belangen in de eerste plaats komen, dient het aan banden leggen van de agrariërs ten aanzien van de gebruiksmogelijkheden van de grond tot het uiterste te worden beperkt.
In dit geheel dient uitbreiding van bestaande bedrijven mogelijk te zijn zonder de eis van vrijstelling. Stichting van nieuwe bedrijven dient wel aan een vrijstelling te worden gebonden".
"Voor het agrarische gebied, waar de betekenis van landschap en natuur overweegt, is het aanvaardbaar, dat de belangen van de reeds aanwezige bedrijven worden veiliggesteld langs de weg van het overgangsrecht (50% uitbreiding mogelijk)".
"Voor het gebied met een min of meer gelijkwaardige positie van agrarische en landschappelijke belangen is het redelijk, dat bestaande grondgebonden bedrijven mogen uitbreiden met gebouwen voor intensieve veeteelt.
Vestiging van nieuwe veredelingsbedrijven dient in dit gebied te worden geweerd, vestiging van nieuwe andere agrarische bedrijven is terecht aan een vrijstelling gebonden".
"De eis van aanlegvergunning voor ontgrondingen kan met name zinvol zijn in geval geen vergunning ingevolge de Ontgrondingenwet nodig is. Die eis kan ook zin hebben voor ruilverkavelingswerken en waterhuishoudkundige werken".

De Kroon heeft hiermee (overigens niet alleen in dit KB)[30] de grenzen tussen bestemmingsregeling en landbouwbeleid enigermate bepaald.
Daarmee is over de totale problematiek van de inrichting van het landelijk gebied bepaald niet alles gezegd, maar staande is gehouden, dat die inrichting zich niet voltrekt in onverschilligheid ten opzichte van het juridisch instrumentarium van de ruimtelijke ordening.
Bij het schrijven van dit preadvies was zojuist de interimnota landinrichtingsbeleid verschenen.[31]
Het rapport, dat zich bezig houdt met de bijzondere maatregelen van ruilverkaveling en nog verderstrekkende herinrichting van het landelijk gebied, verstaat onder landinrichting: "het projektgewijs binnen het kader van de ruimtelijke ordening, inrichten van delen van het landelijk gebied voor nieuwe, dan wel het meer geschikt maken voor bestaande doeleinden." Deze formulering geeft aan, dat de commissie de landinrichting wil inpassen in het geheel van de ruimtelijke ordening.
De onderlinge verhouding van de bestemmings- en de inrichtingswetgeving komt in dit rapport als volgt tot uitdrukking (blz. 17/18).

"Aangezien in het wettelijk systeem van de ruimtelijke ordening het zwaartepunt op de ruimtelijke bestemmingen ligt en de ruimtelijke aspecten van inrichting en beheer veel minder aandacht krijgen, zal een landinrichtingswet veel kunnen bijdragen om de inrichting van het landelijk gebied te realiseren. De ruimtelijke ordening coördineert de ruimtelijke claims, geeft daarnaast de marges aan met betrekking tot inrichting en beheer, zodat de ruimtelijke structuur duidelijk wordt en draagt in sterke mate bij aan een samenhangende programmering van inrichting en beheer. Het komt er nu op aan, een zodanig samenspel tussen ruimtelijke ordening en landinrichting te vinden, dat deze laatste, gesteund door de daarvoor beschikbare middelen, zich binnen de marges die de ruimtelijke ordening biedt kan ontplooien."

Het zal duidelijk zijn, dat ik met dit uitgangspunt - en dat niet alleen voor de landinrichting - instem.

Bij de uitwerking van deze gedachte komt de commissie tot de conclusie, dat het gemeentelijk bestemmingsplan voor de door haar bedoelde maatregelen voor landinrichting minder geschikt is om als uitgangspunt te dienen dan het streekplan. Op zichzelf is dit niet onjuist. In het algemeen betreffen de hier bedoelde maatregelen, gebieden die een vrij groot territoir omvatten; bovendien is de provincie vanouds zeer nauw bij de ruilverkaveling betrokken, zodat bij de onderlinge afweging en afstemming van ruimtelijk beleid en inrichtingsbeleid het streekpaln - en in het algemeen het provinciaal ruimtelijk beleid - een centrale rol kan vervullen. Toch zal niet vergeten mogen worden welke belangrijke rol het bestemmingsplan als centraal juridisch ruimtelijk instrument ook bij de herinrichting van het landelijk gebied - nog afgezien van de aanrakingsvlakken van die herinrichting met het gebeuren buiten het aangewezen herinrichtingsgebied - zal moeten vervullen. Ik verwijs naar bovenaangehaalde jurisprudentie.
Onduidelijk is in het rapport op welke wijze de gemeenten bij de voorbereiding van de beleidsbeslissingen, die op hoger niveau moeten worden genomen, worden betrokken. Het blijft bij een betuiging van de wenselijkheid "dat" het gebeurt, het "hoe" komt niet aan de orde. Wel biedt de WRO een aanknopingspunt in de eis, dat de provincies bij de voorbereiding van de streekplannen overleg moeten plegen met alle bij het plan betrokken gemeentebesturen, maar het rapport houdt er - overigens realistisch - rekening mee, dat het landinrichtingsprogramma moet worden vastgesteld vooruitlopend op de vaststelling of herziening van een streekplan, terwijl de uitwerking van het programma in herinrichtingsplannen door Gedeputeerde Staten plaatsvindt, die als het ware een buiten art. 4 WRO plaatsvindende uitwerkingsbevoegdheid ontvangen, waarvan de gemeenten naar het schijnt koud blijven.
De praktijk zal zich wellicht door de samenstelling van de landinrichtingscommissies beredderen, maar men zal hier in die zin complementair bestuur mogen verlangen, dat tenminste het overleg tussen provincie en gemeenten een meer gewaarborgde formele basis zal ontvangen.[32]

Dat zich niet alleen bij de herinrichting, maar ook bij het beheer van landelijke gebieden vragen voordoen over de verhouding van de bestemmingsregeling tot de beheersmaatregelen, is zonder meer duidelijk. Een behandeling moet hier achterwege blijven, volledigheid kan in dit preadvies niet worden gepretendeerd. Maar het is ondenkbaar, dat de maatregelen van ruimtelijke ordening ernstige beperkingen zouden opleggen ter behartiging van andere belangen dan de agrarische, zonder dat daarvoor op enigerlei wijze compensatie wordt geboden. In afwachting van de structuurschets landelijke gebieden kan thans slechts worden verwezen naar de in 1975 ingediende nota's over de nationale parken en landschapsparken en de relatie tussen landbouw en natuur- en landschapsbehoud.[33] Slechts ten bewijze, dat hier nog heel wat zaken om een oplossing vragen, mag ik de aandacht van de belangstellende lezer vragen voor de open brief aan de Staatssecretaris van CRM, van de boeren uit Belt-Schutsloot en Dwarsgracht, waarin zij op een zeer verstaanbare wijze hun nood klagen over de zorg voor natuurbehoud en

recreatie, zonder voldoende aandacht voor de plaatselijke samenleving en de zorgen van de boer.[34]

34. De toepassing

Het wordt tijd voor de toepassing. Stellen wij ons voor een stad, met stadsvernieuwings-problemen, een overloop-probleem en in haar nabijheid, wellicht gedeeltelijk op haar grondgebied, een landelijk gebied van grote schoonheid, dat bescherming behoeft zowel tegen datgene wat over de rand van het bord van de stad valt als tegen een intensief landbouwgebruik, zulks in verband met landschappelijke- en natuurbeschermingsbelangen. Goede communicatie verlangt goede weg- en railverbindingen; de energie vraagt om ruimte voor uitbreiding capaciteit electriciteitscentrales, de werkgelegenheid is nauw betrokken bij een goede verbinding met zee en de economische positie van het gehele gebied is mede bepaald door de ontwikkeling van het luchtverkeer. De lijst is voor uitbreiding vatbaar, maar men kan zich ongetwijfeld enige steden met hun omgeving voorstellen waarvoor een dergelijke lijst kan worden samengesteld. Laten wij verder aannemen, dat in de WRO een wettelijke procedure is opgenomen voor zgn. planologische kernbeslissingen, door het rijk te nemen over zaken van bovengemeentelijk en bovenprovinciaal belang. De provincie heeft voor verschillende gebieden streekplannen vastgesteld maar beseft, dat de in gang zijnde en op handen zijnde ontwikkelingen moeten worden beoordeeld, in goede banen geleid en tot een evenwichtige ruimtelijke belangenafweging moeten worden gebracht. In de loop van enige jaren moeten de volgende beslissingen worden genomen en in een integraal beleid worden ingepast.

a. aanwijzing van stadsvernieuwingsgebieden door de gemeenteraad onder hogere goedkeuring, zulks op basis van het structuurplan of althans een structuurnota;
b. aanduiding van een of meer groeikernen op grond van de structuurschets voor de verstedelijking bij planologische kernbeslissing;
c. aanduiding van een te beschermen landschapsgebied op grond van de structuurschets landelijke gebieden bij planologische kernbeslissing;
d. wellicht aanwijzing tevens van een her in te richten landelijk gebied, met toepassing van de (komende) Landinrichtingswet;
e. keuze van de lokatie voor een of meer electriciteitscentrales op grond van het betreffende structuurschema, d.m.v. een planologische kernbeslissing, nadere uitwerking in streek- en bestemmingsplannen, eventueel op grond van een aanwijzing geregeld in de WRO;
f. aanduiding van in de nabije toekomst te realiseren weg- en railverbindingen, op grond van het structuurschema verkeer en vervoer, nader uit te werken in streek- en bestemmingsplannen, eventueel op grond van een aanwijzing, geregeld in de WRO;
g. vaststelling in het kader van het nationale beleid van besluitvorming omtrent luchthaven- en/of havenomvang en capaciteit, op basis van een planologische kernbeslissing;
h. enz.

Het is duidelijk, dat zowel de grote stad als de haar omringende gemeenten ten nauwste zijn betrokken bij al deze beslissingen of althans bij een aantal ervan. Het is eveneens duidelijk, dat het integreren van al deze belangen in een totaal ruimtelijk beleid niet door iedere gemeente afzonderlijk kan geschieden, maar op provinciaal niveau zal moeten plaatsvinden. Het is tenslotte duidelijk dat sommige beslissingen in zichzelf hard zijn en weinig ruimte laten voor een alternatief, terwijl andere op provinciaal en gemeentelijk niveau een grotere beslissingsruimte laten bij het integreren in het ruimtelijk beleid. Ook op provinciaal niveau moeten zaken tot een oplossing worden gebracht, die ruimtelijk moeten worden geïntegreerd. Provinciale wegenplannen, de lokatie van inrichtingen voor het verwerken van autowrakken, algemene regionale voorzieningen, om slechts enige voorbeelden van verschillende aard te noemen.

Deze beslissingen komen niet alle op hetzelfde moment; integendeel, zij zijn in de tijd gespreid. Zij zijn bovendien van verschillend gewicht; hun inwerking op de ruimtelijke ordening is niet vergelijkbaar, kortom al deze zaken illustreren het continue karakter van de besluitvorming t.a.v. de ruimtelijke ordening. Dit betekent, dat het maar de vraag is of al deze beslissingen binnen een redelijke tijd en ordelijk via de thans in de WRO geregelde besluitvormingsprocedures voor streekplannen, structuurplannen en bestemmingsplannen tot gelding kunnen worden gebracht. De kans op onvoldoende afgewogen incidentele beslissingen wordt in deze situatie groter. De noodzaak om toch de besluitvorming tot een goed einde te brengen is echter evident. Hierover twee opmerkingen.

De eerste opmerking is deze: Belangrijkste voorwaarde voor een verantwoorde besluitvorming is, dat in een vroeg stadium door een goede procedure van bestuurlijk overleg de ruimtelijke implicaties van de te nemen beslissingen zo goed mogelijk worden afgewogen. Dat wil zeggen, dat reeds in de procedure voor de planologische kernbeslissing bestuurlijk overleg wordt ingebouwd, zodanig, dat provincie en gemeenten op een degelijke wijze een inbreng kunnen leveren. De vraag rijst of bij een wettelijke regeling van deze materie niet juist aan dit bestuurlijke overleg een eigen plaats moet worden ingeruimd.

De tweede opmerking betreft de besluitvorming op provinciaal en gemeentelijk niveau. Het klassieke antwoord op een vraag daarover zou kunnen zijn, dat provincie en gemeente binnen een bepaalde tijd nieuwe ontwikkelingen in hun overwegingen betrekken en in de plannen ruimtelijk vertalen. Intussen zullen er omstandigheden zijn die tot een voorlopige bescherming noodzaken, vooruitlopend op de rechtswerking van het plan, in het bijzonder het de burgers bindende bestemmingsplan.
Die voorlopige bescherming wordt in ons huidige stelsel verleend door een voorbereidingsbesluit. Wij hebben echter bij het ontwerp van de wet op de stadsvernieuwing gezien, dat daar een ander middel is geïntroduceerd, nl. de zgn. "leefmilieuverordening". De gedachte die daaraan ten grondslag ligt is,

dat er gebieden zijn die niet onmiddellijk de bescherming van een bestemmingsplan behoeven, maar waar wel ongewenste ontwikkelingen moeten worden geweerd.
In feite houdt een dergelijke regeling een bescherming door middel van gebruiksregels in. Er lijkt om verschillende redenen, samenhangend ook met het continue en processuele karakter van de besluitvorming op het gebied van de ruimtelijke ordening, aanleiding deze gedachte verder uit te werken, waarbij te denken valt aan:

a. gebiedsaanwijzing ter bescherming van gebieden waarin overigens geen bestemmingsplan wordt vastgesteld (leefmilieu-verordening of gebruiksverordening);[35]
b. gebiedsaanwijzing ter voorbereiding van de vaststelling of herziening van een bestemmingsplan (met gebruiksverordening, voorbereidingskrediet, voorlopige uitgangspunten en inspraakregeling);
c. gebiedsaanwijzing ter incorporatie van beslissingen op grond van planologische kernbeslissingen dan wel met het oog op de incorporatie van ruimtelijke aspecten op grond van in andere wetten geregelde belangen (bijv. geluidshinderzônes), met hetzelfde karakter als een gebiedsaanwijzing als onder b. bedoeld.

HOOFDSTUK VI

Procedure-exces?

35. De planprocedure: een situatieschets

Over - en naar aanleiding van - de goedkeuringsprocedure voor het bestemmingsplan is de laatste jaren nogal wat te doen geweest. Tal van aspecten zijn in de discussie die hierover tot nu toe is gevoerd aan de orde geweest. Ik kom daar later in dit hoofdstuk nog op terug. Op twee aspecten van kwantitatieve aard wil ik in deze inleidende paragraaf de aandacht vestigen. In 1974 vroegen de Tweede Kamerleden Giebels en Janssen aan Minister Gruijters om een overzicht, waaruit blijkt hoeveel gemeenten nog niet beschikken over integrale aan de WRO aangepaste plannen voor het buitengebied (het krachtens art. 10 WRO voor alle gemeenten verplichte plan dus). Met verwijzing naar het artikel van Houben in de Nederlandse Gemeente[1] gaf de minister een overzicht dat voor een deel aan dat artikel is ontleend, waaruit blijkt, dat begin 1974 bijna 600 gemeenten nog niet een integraal bestemmingsplan in procedure hadden gebracht.[2] Wel wees de bewindsman er op, dat er gemeenten zijn, die niet alle delen van het gebied tegelijk in procedure brengen en dat er wel plannen in voorbereiding zijn. Maar de achterstand is niet gering. Een jaar later moest dezelfde minister antwoorden op vragen van de Eerste Kamerleden Rijnders, Vugts en Elfferich op de vraag hoeveel beroepen inzake bestemmingsplannen bij de Kroon aanhangig zijn. Dat bleken er ca. 550 te zijn.[3] Weer een jaar later blijkt het aantal in behandeling zijnde plannen volgens mededeling op vragen van het Tweede Kamerlid de heer Giebels 656 te zijn, verdeeld als volgt: 178 plannen, waarover G.S. nog ambtsbericht moeten uitbrengen, 291 plannen, waarover de adviseur van de Raad van State nog moet rapporteren, 128 plannen in behandeling bij de Afdeling voor de geschillen van de Raad van State en 59 plannen, die op een beslissing van de Kroon wachten.[4]

Men stelle zich voor, hoeveel beroepen bij de Kroon aanhangig zouden zijn, als de gemeenten geen achterstand hadden. In ieder geval moet beider achterstand een goede bron van werkverschaffing zijn voor Gedeputeerde Staten, want het leven gaat door, en al die gemeenten met voorbereidingsbesluiten moeten wel eens een bouwaanvraag, die met de gewenste ontwikkeling niet in strijd is, aan Gedeputeerde Staten voorleggen om hun medewerking te krijgen voor toepassing van art. 19 WRO. Dat zullen ze

trouwens ook moeten doen in die 656 gevallen, waarop zij nog op een koninklijke goedkeuring van het bestemmingsplan wachten en bovendien moeten afwachten of die goedkeuring - zo zij wordt verleend - het plan ongeschonden laat dan wel of er ten gevolge van de ambtshalve beoordeling deuken en butsen in zijn geslagen.[5]
En zo ziet men op welke merkwaardige wijze de provincies reeds als het "bestuurlijk integratieniveau" in de ruimtelijke ordening functioneren. Maar ook die provincies hebben het druk om eigen werk bij te houden. Zijn alle streekplannen up-to-date?
Wat natuurlijk nog erger is, dat is de ontdekking op het ogenblik, dat het bestemmingsplan door de Kroon wordt goedgekeurd, dat de opzet er van achterhaald schijnt te zijn. Ik ken een gemeente nabij een grote stad, die een plan voor een hele stadswijk onmiddellijk na de goedkeuring met een nieuw voorbereidingsbesluit belegde, om op basis van een andere bebouwingsopzet een nieuw plan voor te bereiden en intussen Gedeputeerde Staten vriendelijk aan te kijken via de achterdeur van "artikel 19". Dat zal wel niet de enige gemeente zijn.

Nu moeten we oppassen voor dramatiek. We zouden eigenlijk ook moeten beschikken over gegevens hoeveel plannen wel goedgekeurd zijn en uitgevoerd worden; in hoeveel buitengebieden het "verouderde" plan toch naar behoren functioneert en hoeveel gemeenten de schade aan het inhalen zijn. Dan zou blijken, dat er heel veel wél goed gaat en dat er zeer veel heel goed werk wordt verricht. Maar het neemt niet weg, dat we met elkaar toch vrij ernstig in moeilijkheden dreigen te raken.

Het "onrecht in de ruimtelijke ordening"[6], door Van der Weijde[7] kritisch besproken onder aanhaling van de Psalmist: "Een stroom van ongerechtigheden had d'overhand op mij . . . ." roept kennelijk de vraag op niet alleen hoe groot dat onrecht wel is, maar vooral hoe het anders en beter zou kunnen.

36. De "buitengebieden": het stedebouwkundig beheer

Gemeentelijk ruimtelijk beleid wordt niet alleen neergelegd in een structuurplan en bestemmingsplannen. Let men op de personele mankracht die op de verschillende gebieden moet worden ingezet en op de omvang en inhoud van de besluitvorming, dan zal men moeten concluderen, dat het stedebouwkundig beheer van even groot belang is als de beide andere werkterreinen: structurele vraagstukken en planvorming. Het stedebouwkundig beheer is een ononderbroken activiteit, die in het bijzonder in de laatste jaren van steeds grotere betekenis is geworden, en die zich lang niet altijd - hoewel óók daar - in plangebieden voltrekt. Door de stadsvernieuwing is het stedebouwkundig beheer sterker naar voren getreden; de herinrichting van de bestaande openbare ruimten en de aanpassing er van aan de eisen van onze tijd vragen alle aandacht. Verkeer en vervoer en parkeren spelen daarbij een belangrijke rol, maar ook verbetering en instandhouding in het kader van de stadsvernieuwing, woonomgevingsmaatregelen, de toepassing van wetten en verordeningen ten aanzien van weg en water en van de uitoefening van

bedrijven in gebouwen en op terreinen. In de uitbreidingsgebieden wordt geleidelijk aan dezelfde aandacht gevraagd voor aanpassing van openbare ruimten, verandering van gebruik van gebouwen of nadere bestemming van terreinen in verband met nieuw opgekomen behoeften of bijstelling van achterhaalde prognoses. Zie ook par. 28.
Deze zaken voltrekken zich naar zelfgevonden regels of overeenkomstig bij wet of verordening vastgestelde procedures (men denke b.v. aan de Wegenverkeerswetgeving). Op sommige terreinen zijn wettelijk beschermende regels in voorbereiding (woonerven). Vast staat, dat veel maatregelen in het kader van het stedebouwkundig beheer voor de burgers van belang zijn en aanmerkelijke invloed kunnen hebben op hun "bestaansvoorwaarden". Zij kunnen de functies van het stedelijk leven in aanzienlijke mate bevorderen, maar ook aantasten.

Het is eigenlijk merkwaardig, dat de belangstelling van de meeste geïnteresseerden steeds zo sterk wordt getrokken naar de planprocedures, terwijl aan de betekenis van het stedebouwkundig beheer zo weinig aandacht wordt gegeven. Vermoedelijk hangt dit samen met de moeilijkheid, dat het hier gaat om een conglomeraat van wel, niet of halfgeregelde zaken, die ook niet onder één noemer zijn te brengen. Meer systematische aandacht hiervoor moet worden aanbevolen. Daartoe bieden de komende Wet op de Stadsvernieuwing met haar leefmilieuverordening en haar verbeteringsplan en de wet Arob zeker aanknopingspunten. Maar ook de in het vorige hoofdstuk genoemde "gebiedsaanwijzing" en "gebruiksverordening" bieden mogelijkheden tot verdere studie en overweging. Het is - gelet op de ervaringen in de steden bij voorbereiding van belangrijke maatregelen als verkeerscirculatieplannen, vrije banen voor openbaar vervoer, inrichting van woonerven enz. - nu reeds duidelijk, dat dan óók vragen naar voren komen, die wij uit de plan-sfeer reeds kennen, over inspraak, besluitvorming, schade en baat.
Ook hiervoor biedt b.v. een leefmilieuverordening, zoals die reeds voorkwam in het WARS-voorstel, en nu is overgenomen en aangevuld in het wetsontwerp van de Regering, stof tot uitwerking.
Het is dáárom van belang dit hier te vermelden, omdat het nuttig voorkomt de aandacht voor het bestemmingsplan, die soms nog de kenmerken vertoont van de "verabsolutering", welke toch met het prijsgeven van de absolute fixatie als achterhaald moet worden beschouwd, wat beter te verdelen over alle aspecten van de ruimtelijke ordening.

37. De "buitengebieden": invloeden van bovenaf

Als we dit laatste pogen te doen, zullen wij ook onder ogen moeten zien de vragen, die worden opgeroepen door het feit, dat een toenemend aantal bestemmingsbeslissingen zich min of meer buiten de WRO voltrekt. Waar bepaalde bestemmingsaanwijzingen wettelijk zijn geregeld, is er één geval, dat in de WRO is geïntegreerd, n.l. de aanwijzing van beschermde stads- en dorpsgezichten, geregeld in art. 20 van de Monumentenwet.[8] Het rechtsgevolg van die aanwijzing is geregeld in art. 37 WRO: de gemeenteraad moet binnen

een jaar na de inschrijving als beschermd stads- of dorpsgezicht krachtens art. 21 Monumentenwet, een bestemmingsplan vaststellen of herzien. De aanwijzing beschermt ook tegen ongewenst bouwen of uitvoering van ongewenste werken of werkzaamheden, doordat er, zolang nog geen bestemmingsplan ter bescherming van het stads- of dorpsgezicht geldt, de bekende aanhoudingsregels op van toepassing zijn van art. 50 Woningwet en art. 46 WRO.

Dit alles is niet het geval bij de aanwijzing van een beschermd natuurmonument op grond van de Natuurbeschermingswet, of de aanwijzing van een saneringsgebied op grond van artikel 55 van de Luchtverontreinigingswet. Beide maatregelen zijn meer gericht op het beheer dan op de bestemming. Bij de voorgenomen vaststelling van een (nieuwe) Woonschepenwet is wel een duidelijke relatie gelegd; de gemeenteraad moet bij bestemmingsplan aangeven waar binnen het gebied van de gemeente woonschepen mogen liggen (dat zal in waterrijke gemeenten voorshands wel moeten leiden tot vaststelling van een partieel-bestemmingsplan, zoals ook is gebeurd met de natuurgebieden, toen de bescherming van die gebieden bij het vervallen van de voorlopige wet op het nationaal plan en de streekplannen werd opgeheven).
Anders is de regeling die is voorgesteld bij de wijziging van de Luchtvaartwet. De aanwijzing van een luchtvaartterrein met omringende geluidszônes leidt tot een aanwijzing als bedoeld in art. 38 WRO van de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, die de gemeenten (kennelijk zonder voorafgaande vaststelling of wijziging van een provinciaal streekplan) verplicht het luchtvaartterrein in een bestemmingsplan op te nemen (art. 26 j° art. 24a). Deze aanwijzing geeft ook aan op welke wijze daaraan uitvoering moet worden gegeven, in het bijzonder met het oog op de beëindiging van het gebruik of de bewoning van daarin begrepen bebouwing, dan wel in voorkomend geval de afbraak daarvan. Het recht van beroep van de gemeente krachtens art. 39 WRO tegen de inhoud van de aanwijzing is haar in dit wetsontwerp ontnomen (art. 30, lid 2).[9]
Dit wetsontwerp kan min of meer beschouwd worden als de eerste proeve van een aanwijzing nieuwe stijl, waarover een wetswijziging van de WRO in samenhang met de regeling van de planologische kernbeslissingen, is te verwachten. In voorbereiding is een wijziging van de Waterleidingwet, met betrekking tot de aanwijzing van basisplannen. Aan te nemen valt dat een soortgelijke regeling zal worden ontworpen als in de Luchtvaartwet. Bij het schrijven van deze regels is daarover evenwel nog niets bekend.
De Geluidshinderwet kwam reeds eerder terloops ter sprake. Dit wetsontwerp kent een uitermate ingewikkeld stelsel van zônes rond de wegen met een regeling van de eisen ten aanzien van de geluidsbelasting. Ook rondom bepaalde industrieterreinen zullen zônes worden ingesteld, maar anders dan bij de wegen - waar de wet zelf de zônes regelt - zal de gemeente de grootte van de zône rond een industrieterrein moeten bepalen bij bestemmingsplan. Het ontwerp van wet geeft hierover een aantal bepalingen, die voor dit ene onderwerp in omvang verre overtreffen de bepalingen van de WRO voor de gehele wettelijke regeling van de ruimtelijke ordening, een verschijnsel, waarop Van Poelje terecht de aandacht vestigt.[10]

Deze opsomming is waarschijnlijk verre van volledig. Er zijn ook nog bijzondere wetten, die een deel van de ruimtelijke ordening op eigen wijze aan de orde stellen. Hiervóór kwam (bij de landinrichting) reeds het ontwerp Reconstructiewet Delfland ter sprake. Daarnaast kan worden genoemd het concept-ontwerp Herinrichtingswet Oost Groningen en Gronings-Drenthse veenkoloniën. Naast regelingen in de wet zijn er ook buitenwettelijke procedures, die invloed uitoefenen op de ruimtelijke ordening. De bekendste daarvan zijn de procedures ter voorbereiding van de vaststelling van het tracé voor rijkswegen en die voor het tracé van electriciteitswerken.

Genoeg voor dit ogenblik. De procedure voor de vaststelling en doorwerking van nationale beslissingen op het gebied van de ruimtelijke ordening wordt wettelijk voorbereid. De procedure voor de planologische kernbeslissing draait reeds proef voor enige structuurschema's en voor de structuurschets, behorende bij de verstedelijkingsnota. Brussaard gaat op deze zaak en de regeling van de rechtsgevolgen daarvan uitvoeriger in. Er blijft een algemene vraag, die hier niet geheel terzijde mag blijven. Is het niet wenselijk om althans het procedurerecht voor alle bestemmingsregelingen te concentreren in de WRO? Bedreigt ons niet in de huidige ontwikkeling de neiging van vele kanten om, als straks de planologische kernbeslissing, inclusief de daaraan te verbinden rechtsgevolgen, wettelijke regeling heeft gevonden in een nieuw hoofdstuk van de WRO, zich daarvan door middel van sectorale inrichtingswetgeving toch los te weken en eigen bestemmingsprocedures bij bijzondere wet te regelen?
Voorwaarde voor een regeling van de p.k.b. zou moeten zijn, dat als volgende stap de bestaande wetgeving daarbij wordt aangepast en dat nieuwe wetgeving binnen ditzelfde kader zal moeten worden ontworpen. Bij de inrichtingswetgeving is de onteigeningswet een voorbeeld van concentratie van alle onteigeningsprocedures voor bijzondere doeleinden in één wet. De regeling van de procedure voor de planologische kernbeslissing zou aanleiding kunnen zijn na te gaan of dezelfde weg kan worden ingeslagen ten aanzien van alle bestemmingsregelingen in de WRO. Zeker is er aanleiding in de WRO zodanige regelen voor bestuurlijk overleg op te nemen, dat de integratie van nationale maatregelen in streekplannen, structuurplannen en gemeentelijke de burgers bindende bestemmingsmaatregelen door een goede bestuurlijke voorbereiding, die aan het complementair bestuur inhoud geeft, met goede waarborgen wordt omgeven. Tevens moet men er zich op richten een zodanige overzichtelijkheid te bereiken, dat de wettelijke waarborgen voor de burgers vindbaar en zichtbaar worden.
Juist deze dagen heeft de RARO een zeer uitvoerig advies uitgebracht over de wettelijke regeling van de planologische besluitvorming op rijksniveau. Dit advies zal ongetwijfeld stof tot discussie bieden over de hier gestelde vragen.

38. Het kernvraagstuk: evenwichtigheid

Het gaat bij de beoordeling van het procedurerecht van de ruimtelijke ordening om het bereiken van een evenwicht in het procedurerecht op de drie

bestuursniveaus, met inachtneming van de spelregels van de bestuurlijke decentralisatie, die ons democratisch bestel kenmerken. De procedures zullen met elkaar niet zo zwaar mogen zijn, dat een verzadigingspunt wordt bereikt, waardoor het stelsel niet beter maar slechter gaat functioneren. De waarschuwing dat talrijke gemeenten achterstand hebben, dat de Kroon honderden beslissingen heeft te nemen, dat de streekplannen verouderen, dat straks voor vele zaken de planologische kernbeslissingsprocedure moet worden doorlopen, moet ons er voor behoeden het zo te regelen, dat het betere de vijand van het goede wordt. Wil de ruimtelijke ordening werkelijk als integratiekader functioneren, dan moet dit ook procedureel aanvaardbaar worden gemaakt.

Het evenwicht waarvan hierboven sprake is, kan in belangrijke mate worden bevorderd door het reeds bepleite bestuurlijk overleg over te nemen en genomen besluiten. Dit geldt in het bijzonder voor de doorwerking van beslissingen op rijks- en provinciaal niveau: de rijks-planologische kernbeslissingen, de streekplannen en eventuele provinciaal-planologische kernbeslissingen. De vraag kan worden gesteld of het geen aanbeveling verdient, aan de provincie een centrale taak in dit overleg te geven, zonder overigens daarmee de rechtstreekse overlegsituatie tussen rijk en gemeenten uit te sluiten.
In de MvA aan de Eerste Kamer over de begroting voor 1976[11] zegt de Minister over het overleg met provincies en gemeenten bij de voorbereiding van structuurschema's en -schetsen, dat het grote aantal gemeenten het hem fysiek onmogelijk maakt met elk der besturen overleg te voeren. In verband daarmede zal veelal het contact plaats vinden via de representatieve organisatie, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. In voorkomende gevallen voert de minister ook overleg met besturen van gemeenten die in het bijzonder bij een beleidsvoornemen zijn betrokken. De minister wijst er in dit verband ook op, dat de sterk wassende stroom van aan de procedure van de planologische kernbeslissing onderworpen beleidsvoornemens problemen kan opleveren voor het bestuurlijk overleg, niet alleen om fysieke redenen, maar ook omdat de onderlinge verhoudingen van deze stukken (schetsen en schema's) een steeds ingewikkelder patroon vormen. Hij is er echter van overtuigd dat het mogelijk zal blijven een bevredigend overleg te handhaven. Ik voor mij heb daarover mijn twijfels als de provincies niet worden toegerust tot deze taak, waardoor betere waarborgen ontstaan voor een inhoudelijk overleg dat aan de uitvoering van de overheidstaak op alle drie niveaus ten goede komt.
Onafhankelijk van de "inspraak", waarop iedere burger recht heeft, zou het rijk verplicht zijn tot bestuurlijk overleg met de provincies en gemeenten, die in het bijzonder bij een beleidsvoornemen zijn betrokken. De provincie zou de plicht moeten hebben daarover met de gemeenten overleg te voeren, waarbij het rijk is gehouden daartoe aan de provincie alle informatie en personele en materiële steun te verlenen. Wellicht kunnen de afdelingen van de VNG bij dit overleg belangrijke inbreng leveren. Van het overleg met de gemeenten doen Gedeputeerde Staten verslag aan de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, aan de Provinciale Staten en aan de betrokken gemeenten, die overigens het recht behouden eigen opmerkingen ook

rechtstreeks aan de Minister te doen toekomen, onder verplichting Gedeputeerde Staten daarover te informeren.

Gedeputeerde Staten zijn reeds gehouden bij de voorbereiding van streekplannen overleg met de gemeenten te voeren. Zou de wetgever aan de Provinciale Staten de bevoegdheid geven vooruitlopend op de vaststelling of herziening van streekplannen planologische kernbeslissingen te nemen, die basis kunnen zijn voor een aanwijzing aan gemeenten om structuur- of bestemmingsplannen aan te passen - een bevoegdheid die naar mijn aanvankelijk oordeel niet helemaal kan worden gemist -, dan zal zulks alleen mogen plaatsvinden volgens een eveneens wettelijk geregelde procedure, die voorafgaand overleg met de gemeentebesturen waarborgt, met de verplichting van Gedeputeerde Staten daarvan verantwoording te doen aan de Provinciale Staten.
Er is, zo wil het mij voorkomen, alle aanleiding het hoofdstuk in de WRO, dat thans alleen aan de streekplannen gewijd is, te verbreden tot "Planologisch beleid van de provinciale overheid", waarin deze bemiddelende rol van de provincie nader wordt uitgewerkt.

Aan die rol kan overigens geen inhoud worden gegeven, als men niet eerst vaststelt, welke werking men wil toekennen aan besluiten op rijks- en provinciaal niveau als bovenbedoeld. Daarbij zijn verschillende vormen of stadia denkbaar. Planologisch belangrijk is het te weten om welk gebied het gaat, waar een bepaalde ontwikkeling moet worden veilig gesteld en welke juridische bescherming daarvoor nodig is. Beslissingen als hier bedoeld zouden in eerste instantie aan de gemeenten het verzoek kunnen inhouden in het beleid met deze beslissingen rekening te houden en daarin te voorzien. Die voorziening zou - als geldende plannen de wenselijke ontwikkeling in de toekomst niet onmogelijk maken - een eenvoudige constatering van dat feit kunnen inhouden en de toezegging dat zodra nodig stappen worden genomen om het ruimtelijk kader te scheppen voor de gewenste ontwikkeling. Een stap verder zal men moeten gaan, indien het bestaande juridische kader tekortschiet om de gewenste ontwikkeling open te houden. Dan zal het nodig zijn nauwkeurig het gebied aan te wijzen dat bescherming behoeft, met een passende voorlopige maatregel, bijvoorbeeld een voorbereidingsbesluit of een "gebruiksverordening". De derde stap kan zijn, dat de rijks- of provinciale overheid zelf een gebiedsaanwijzing pleegt, waaraan ingevolge de wet de werking van een voorbereidingsbesluit wordt gegeven. Nog weer verder zou men gaan als men hogerhand het recht geeft in de plaats van de gemeenteraad te treden en zelf de gebruiksregels vast te stellen, die voorshands nodig zijn. Ten slotte zou men de indeplaatstreding kunnen regelen voor de vaststelling van een bestemmingsplan. Deze laatste meest vergaande bevoegdheid is thans voorzien in artikel 40 WRO. Een en ander zou gepaard moeten gaan met meer zekerheid voor de gemeenten ten aanzien van de veiligstelling van de financiële gevolgen van maatregelen, die de gemeenten in het belang van andere openbare lichamen treffen.[12]

Dit alles gaat uit van het behoud van het bestaande stelsel van de ruimtelijke ordening, waarbij in beginsel de gemeente als enige instantie die de burgers bindende plannen vaststelt, wordt geroepen ook bovengemeentelijke belangen te bewaken.
Opmerking verdient, dat daaraan van verschillende kanten wordt getrokken. Reeds eerder vermeldde ik (zie Partijen in het planproces, par. 21) meningen, die in een andere richting wijzen. De gemeenten worden dan min of meer onbekwaam verklaard om ten opzichte van de burgers de drager te zijn van de waakfunctie voor een geïntegreerd ruimtelijk beleid. In wezen gaat het hierbij om een bestuursorganisatorisch vraagstuk. De beste illustratie daarvan biedt het conceptontwerp van Wet reorganisatie binnenlands bestuur, dat in ruime mate overdracht mogelijk maakt van gemeentelijke bevoegdheden op het gebied van de ruimtelijke ordening en als consequentie daarvan ook ten aanzien van de volkshuisvesting, het bouw- en woningtoezicht, het grondbeleid en het vergunningenbeleid. Naar mij uit ambtelijke informatie is gebleken, hebben de verantwoordelijke bewindslieden zich wel iets aangetrokken van de felle kritiek hierop. Stond aanvankelijk in het concept, dat bij een streekplan "om bij amvb aan te geven redenen" gebieden kunnen worden aangewezen waar gemeentelijke bevoegdheden van de WRO overgaan op de provincie; nu luidt de tekst dat dit kan geschieden *"voorzover bovengemeentelijke belangen dat vorderen"*. Een soortgelijke wijziging is aangebracht in de tekst van het artikel, dat handelt over de aanwijzing van gebieden als provinciaal bestemmingsplangebied. Daar zijn de woorden "indien het grondgebied van een provincie geheel of grotendeels daarvoor in aanmerking komt" veranderd in "in bij amvb aan te geven gevallen, *voorzover bovengemeentelijke belangen dat vorderen*".[13] Men kan van mij als een man van de gemeente moeilijk verwachten, dat ik dit geruststellend vind, maar men zou er over kunnen praten.
Een dergelijk gesprek zou niet alleen mogen gaan over voorbeelden van onbekwaamheid of zelfs maar van ondoelmatigheid, voor wat de gemeentelijke taakvervulling betreft, maar veeleer over middelen om de gemeenten toe te rusten als fundament van ons democratisch stelsel tot een taakvervulling, die de bestuurlijke inhoud van de lokale democratie veilig stelt. Als dat betekent, dat er niet 800, maar 400 of 200 gemeenten zouden moeten zijn, zal men die discussie moeten aandurven. Dan zal de toepassing van de voorgestelde taakoverdracht slechts in die gevallen kunnen worden verdedigd, waarin de schaal en de omvang van de problematiek om een bijzondere oplossing vraagt. Er zijn aanwijzingen, dat dit door de VNG wel wordt ingezien.[14]

Ik dreig mij te ver van het procedurerecht te verwijderen. Het betoog was, dat een goed verticaal overleg (wil men: een complementair bestuur) afhankelijk is van de regeling van de rechtsgevolgen van beslissingen op hoger dan gemeentelijk niveau. Ik heb daarvan een denkbeeld globaal geschetst, waarmee ik trachtte aan te tonen welke fasen in de gezagsrelaties wellicht

goede waarborgen bieden voor de overlegrelaties en daarmee voor een geïntegreerd ruimtelijk beleid, dat tevens de evenwichtigheid van het procedurerecht op de drie overheidsniveaus kan bevorderen.

Als sluitstuk in deze gedachtengang zou passen, dat niet alleen van boven naar beneden een beleid kan worden doorgevoerd, eerst in gemeenschappelijkheid, in ieder geval in overleg, maar zonodig door een beslissing van hogerhand, maar dat tevens het "aan de basis" gevormde beleid doorwerkt naar boven. Het één is zonder het ander, als men de eenheid van de ruimtelijke ordening met mond en hart belijdt, niet denkbaar. Dat betekent, dat de provincie zich bij de voorbereiding van beslissingen (streekplan of kernbeslissingen) dient te vergewissen van de geldende en in voorbereiding zijnde gemeentelijke beleidsplannen en van het vastgestelde gemeentelijk beleid niet zonder noodzaak en zonder argumenten zal mogen afwijken. Eenzelfde houding past het rijk tegenover de provincies, hetgeen het niet alleen met het woord, maar ook metterdaad zal moeten bevestigen.

40. De procedure van het bestemmingsplan

Nu zullen we toch eindelijk moeten spreken over de procedures van gemeentelijke plannen. Daarbij wil ik over het structuurplan kort zijn. Er is nog weinig ervaring mee opgedaan. De wijze waarop een structuurplan moet worden opgebouwd is volop in discussie. Wil men *in dit stadium* het structuurplan verzwaren en uittillen boven het programmatisch karakter voor de lange termijn, dat het nu bezit, dan roept men tal van vragen op juist ten aanzien van de procedure.
Het zou wel eens kunnen zijn, dat men dan in wezen het structuurplan opschuift naar het globale bestemmingsplan. Dat is een keuze die de gemeenten toch al wel hebben. Ik neig er toe de gemeenten de tijd te geven de beleidswaarde van het structuurplan te ontdekken (de Wet op de Stadsvernieuwing geeft daarvoor in ieder geval een stimulans) en nieuwe wegen te vinden die fixatie, flexibiliteit en proces tot een onderlinge afstemming brengen.[15]

Talrijk zijn de adviezen tot verbetering van de procedure voor het bestemmingsplan.[16] Over één ding is men het wel eens: de lange procedure van het bestemmingsplan ter waarborging van de rechtsbescherming keert zich soms tegen zichzelf. Het "noodrecht" tiert als gevolg daarvan welig. Kort na elkaar verschenen hierover twee belangrijke rapporten. Eerst dat van de werkgroep versnelling procedure van het NIROV (voorzitter prof. mr. R. Crince le Roy) en korte tijd later dat van de RARO over de bestemmingsplanprocedure. Volgens het NIROV-rapport is de gemiddelde duur van de procedure voor de goedkeuring van een door de gemeenteraad vastgesteld bestemmingsplan bij Gedeputeerde Staten 11 maanden en bij de Kroon 20 maanden, keurig in vier delen van vijf maanden voor achtereenvolgens het ministerie, de adviseur Raad van State, de Raad van State en de Minister.[17] Het rapport munt uit door de bondige samenvatting van een aantal zeer nuttige suggesties, die

zouden kunnen bijdragen tot versnelling van de procedure. Het rapport van de RARO sluit zich bij deze suggesties van het NIROV aan en voegt daar nog andere aan toe. Het is een uitvoerig werkstuk, waarin zeer veel informatie is verwerkt en dat bovendien principiële beschouwingen wijdt aan de omvang van het goedkeuringsrecht en aan de vraag of de bestaande procedures in het licht van de rechtsontwikkeling principiële veranderingen dienen te ondergaan.[18] In het hierna opgenomen overzicht zijn een aantal suggesties die uit verschillende richtingen zijn gedaan in telegramstijl systematisch geordend.
Eén aspect komt in de meeste publicaties niet duidelijk naar voren, nl. de relatie tussen proces en fixatie. De opmerkingen van Van der Cammen en anderen (zie Hoofdstuk III), dat bij de goedkeuring van een bestemmingsplan een situatie wordt beoordeeld die pas over x jaar ontstaat, de aantekening van Kleijn (zie par. 20) dat bij de huidige stand van zaken de enige zekerheid die een vastgesteld gemeentelijk bestemmingsplan biedt, is dat het nooit helemaal zo zal worden uitgevoerd als het is ontworpen, geven aanleiding ons af te vragen of de planprocedure dat wel kan opvangen. De rechtszekerheid die de planprocedure biedt is minder groot dan veelal is aangenomen. Is de procedure wellicht zelf óók te veel gefixeerd? Maar laten wij eerst zien, welke verbeteringen worden voorgesteld; die kunnen immers zelf een stuk fixatie wegnemen.

Een bloemlezing uit literatuur en rapporten kan een indruk geven van de vele aspecten die aan deze zaak verbonden zijn.

Voorprocedure:	- een initiatiefbesluit van B. en W.; met aanwijzingen voor tijd, kosten en inspraak - vooroverleg aan termijnen binden - advisering PPC vóór het in procedure brengen - openbaarheid advies PPC - bindend mandaat rijksleden PPC gewenst. - beroep burgers tegen voorbereidingsbesluit - verzwaren procedure art. 19 WRO.
Vaststellingsprocedure:	- actio popularis behouden - verplicht inspraakadvies - horen van de bezwaarden - vaststellingstermijn fataal maken? - verplichting snelle ter visielegging na vaststelling.
Goedkeurings- en beroepsprocedure:	*Gedeputeerde Staten* - beperking beroepsgronden - verplichte hoorzitting - onafhankelijk verplicht advies (gedeconcentreerde Raad van State) - kortere termijnen - G.S. beslissen, mede gelet op inspraakadvies

- openbaarheid advies PPC
- G.S. letten op collectieve belangen
- Individuele belangen lossen zich op via art. 49 WRO en Onteigeningswet.

Kroon
- beperking beroepsgerechtigden tot zakelijk gerechtigden, huurders en pachters
- invoeren van een griffierecht
- fatale termijn invoeren? (niet alleen voor de fase na de zitting van de afdeling van de Raad van State)
- administratieve vereenvoudigingen, personele bemanning, dossiervorming etc.
- toepassing verkorte procedure art. 60 Wet Raad van State waar mogelijk.

Aantal instanties:

- twee instanties, raad - gedeputeerde staten; "cassatie in het belang der wet" of Arob-beroep zonder opschortende werking;
- afschaffen Kroonberoep?
- globale plannen direct naar de Kroon met alleen advies G.S.?; uitgewerkte plannen alleen naar G.S.;
- beroep op de Kroon alleen tegen onthouding van goedkeuring.

Beoordelingscriteria:

a. rechten en belangen:
- rechtmatigheid;
- schade aan particuliere belangen

b. beleid:
- bovengemeentelijke plannen, beleidsvoornemens of beleidsbeslissingen op het gebied van de ruimtelijke ordening
- bovengemeentelijke sectorale belangen en beleidsvoornemens, die nog geen gestalte hebben gekregen in een plan of in een beleidsvoornemen op het gebied van de ruimtelijke ordening;
- financiële en maatschappelijke uitvoerbaarheid;
- andere plannen van de gemeente;
- plannen van andere gemeenten.

Beslissing:

- geen ambtshalve toetsing;
- goedkeuring G.S. wordt onherroepelijk t.a.v. onderdelen waartegen geen beroep bij de

	Kroon is ingesteld, of: algemene verklaring van geen bezwaar voor die onderdelen; - prejudiciële beslissing t.a.v. juridische punten; - geen schorsende werking van het Kroonberoep;
Algemeen:	voor algemene juridische aspecten modelvoorschriften.

41. Een poging tot beoordeling

Voorwaar geen geringe oogst. Maar dit is nog geen volledige inventarisatie. Men kan een discussie over dit onderwerp niet houden zonder deze te plaatsen tegen de achtergrond van de huidige rechtsontwikkeling.
Beoordeling in *beroep* beoogt een evenwichtige afweging van belangen zeker te stellen en rechten te beschermen.
Het beslissen omtrent *goedkeuring* beoogt dàt zeker ook, maar is in het bijzonder gericht op harmonisatie van overheidsbeleid.

Door de samenloop van goedkeuring en beroep bij Gedeputeerde Staten valt aan dit college een ruime taak toe. Toetsing zowel van het beleid als van belangen en rechten. De instelling van *beroep* tegen goedkeuringsbesluiten van G.S. op de Kroon brengt in wezen niet het aspect van de harmonisatie van het overheidsbeleid onder de aandacht van de Kroon. Ook al zal men mogen zeggen, dat de actio popularis in de ruimtelijke ordening het beroepsrecht verbreedt buiten de kring van persoonlijke en zakelijke belangen, voor de harmonisatie van het beleid is het niet het geëigende middel. Daartoe dienen vormen van preventief en repressief *toezicht*. Daarom is het noodzakelijk dit aspect van de zaak te beoordelen in het licht van de komende herziening van de WRO met het oog op de planologische kernbeslissingen en de rechtstreekse aanwijzingen. Een goede en evenwichtige regeling daarvan moet de harmonisatie van het beleid dienen, zowel horizontaal als verticaal. Hiervoor lijkt derhalve het goedkeuringsrecht, via het beoordelen op grond van ingesteld beroep, van de Kroon onvolledig en overbodig. Dat geldt slechts niet indien het betreft beroep tegen het niet-goedkeuren van een plan of beroep, ingesteld door organen, die rechtstreeks bij de harmonisatie van het beleid zijn betrokken (in het bijzonder de gemeente en beroep ingesteld namens de minister zelf). Met name in het laatste geval, indien namens de minister beroep wordt ingesteld, moet het tevens mogelijk zijn de Kroon evenals G.S. aan een termijn voor de beslissing te binden.

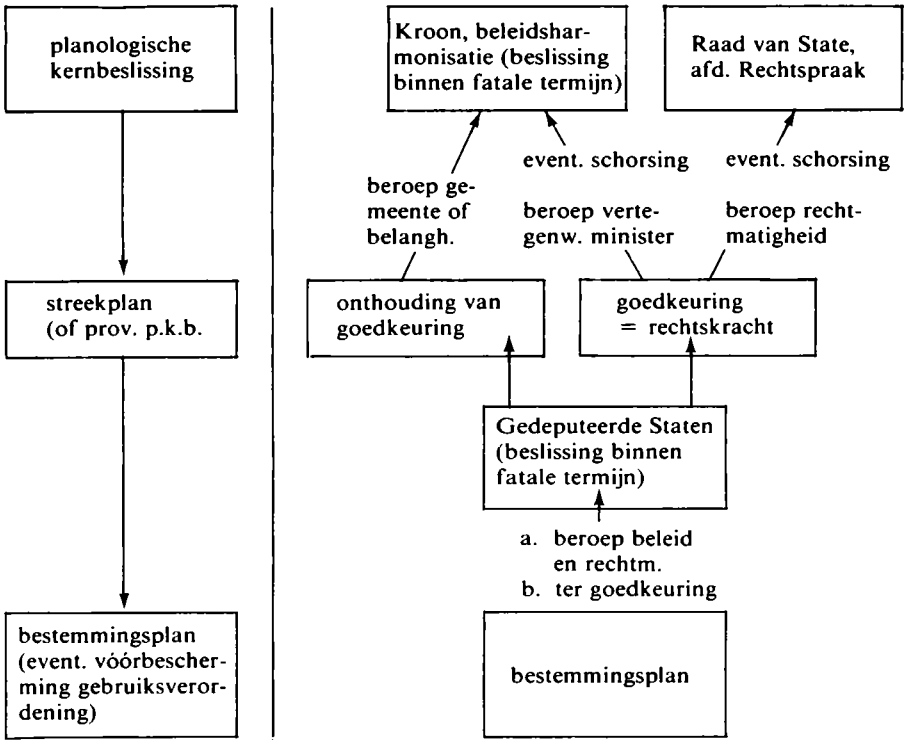
Wat de afweging van belangen betreft valt op te merken, dat, indien het gaat om *algemene belangen*, de beste waarborgen moeten worden gevonden in de wettelijke regeling voor kernbeslissingen, die na verloop van enige jaren welhaast alle beleidsvelden omvatten. Gaat het om afweging van *bijzonder belang, tegen algemeen belang* dan valt zulks in feite ook binnen de beleidsbeoordeling. Ruimtelijke ordening is nu eenmaal in hoge mate beleid,

of het zich nu in handen bevindt van de gemeente, de provincie of de minister. Men kan daarom niet per definitie zeggen, dat die afweging niet veilig is bij Gedeputeerde Staten, maar wel bij de Minister. Men kan wél zeggen, dat de Kroonprocedure, waarbij de minister is betrokken, met de hoogste waarborgen is omringd. Daarom is het zeker gewenst, als de wetgever zou besluiten tot een beoordeling van bestemmingsplannen in twee instanties in plaats van drie, de procedure voor de beslissing door Gedeputeerde Staten in dat opzicht eerst nader te overwegen. De VNG heeft bij haar commentaar op het concept-ontwerp van Wet reorganisatie binnenlands bestuur (mede gelet op de situatie die bij invoering van die wet zou ontstaan) gepleit voor de voorbereiding door regionale beroepscommissies, die niet ambtelijk moeten zijn samengesteld.[19] Hierboven voerde ik daarnaast het correctief in van beroep in het belang van de beleidsharmonisatie.

Als het gaat om de *rechtsbescherming* in de meer strikte zin van het woord is er reden aan een bestuurscollege als Gedeputeerde Staten niet het laatste woord te laten. De inwerkingtreding van de Wet-Arob is een reden deze nieuwe rechtsgang in het geheel van overwegingen nader te onderzoeken. Men zal dan niet kunnen blijven staan bij de vraag of een bestemmingsplan een beschikking is, dan wel een besluit van algemene strekking of wellicht een tussenvorm van eigen gemengd karakter.[20] Men kan daarvoor immers regelingen treffen, door de Wet Arob op de besluiten van Gedeputeerde Staten omtrent goedkeuring van bestemmingsplannen van toepassing te verklaren.[21]
De Wet op de Raad van State biedt ook - analoog aan de regeling bij andere vormen van administratieve rechtspraak, zoals de ambtenarenrechtspraak en de administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie - uitkomst, indien aan de uitspraak in beroep geen gevolg wordt gegeven, bijvoorbeeld omdat inmiddels aan het bestemmingsplan uitvoering is gegeven. Men zie art. 77, lid 3, van de Wet op de Raad van State, waar is bepaald, dat "aan de verzoeker ten laste van het bij haar uitspraak aangewezen lichaam een bij die uitspraak vast te stellen vergoeding wordt toegekend dan wel (als voldoening aan de uitspraak mogelijk is) dat het overheidsorgaan alsnog binnen een door haar te bepalen termijn aan de uitspraak van de Afdeling (rechtspraak van de Raad van State) gevolg dient te geven". Opmerking verdient, dat het beroep op de afdeling Rechtspraak geen schorsende werking heeft, maar dat de Voorzitter van de afdeling krachtens art. 80 van de Wet op de Raad van State op verzoek van de belanghebbende het aangevallen besluit geheel of gedeeltelijk kan schorsen, op grond dat de uitvoering er van voor de belanghebbende een onevenredig nadeel met zich zou brengen in verhouding tot het door een onmiddellijke uitvoering te dienen belang.

Een beoordeling van deze aangelegenheid aan de hand van het criterium of de beslissing van de Kroon in vol beroep voor belanghebbenden van belang is geweest is zeker belangrijk, maar het zal na het vorenstaande duidelijk zijn, dat ik het niet doorslaggevend acht. Niet de vraag of de Kroon goed werk doet - daarvan behoeft men niemand te overtuigen - is alléén beslissend, maar de

afweging van de bestemmingsplanprocedure in het licht van de huidige rechtsontwikkeling waarbij nieuwe wegen worden bewandeld en nieuwe procedures worden geschapen.
Gaat men uit van de wenselijkheid van een vereenvoudigde én versnelde beroepsprocedure, dan zou dat als volgt in beeld kunnen worden gebracht:



42. Slotopmerkingen

Er resten nog enige opmerkingen. In de eerste plaats blijkt uit dit gehele preadvies, dat de procedure voor het bestemmingsplan een onderdeel is van het geheel van besluitvormingsprocessen, die van invloed zijn op het ruimtelijk beleid van de gemeente en daarmee op de positie van de burgers ten opzichte van dat beleid. Wij hebben te maken met wat ik zou willen noemen "gelede" procedures. Een versnelling en verkorting van de bestemmingsplanprocedure zal meer recht doen aan het proceskarakter van de ruimtelijke ontwikkeling, omdat ook het plan beter kan worden bijgesteld, indien dat nodig blijkt. Maar overeind blijft, dat wij bij het plannen maken zelf op een inventieve wijze moeten zoeken naar een herinterpretatie in opzet en voorschriften, opdat dat plan zelf ook meer recht doet wedervaren aan de voortgang der maatschappelijke ontwikkeling. Dat betekent wellicht, dat iets minder accent komt te liggen op de individuele rechtsbescherming. Maar ook hierbij zou men kunnen overwegen, dat door de in werking treding van de Wet-Arob het

gehele vergunningenbeleid onder beslag van de rechtspraak van de Raad van State komt. Deze verhouding verdient nadere doordenking, maar maakt het ook in beginsel mogelijk met enig vertrouwen de vereenvoudigde planprocedure als element in de "gelede" besluitvorming tegemoet te treden.

Mijn tweede opmerking houdt eveneens verband met die gelede besluitvorming. De Wet op de stadsvernieuwing kan worden gezien als een voorbeeld daarvan ter discussie. Of men nu het model van de WARS of het door de Regering ingediende wetsontwerp neemt, in beide gevallen wordt de opzet daardoor gekenmerkt. Bijlage I spreekt wat dat betreft duidelijke taal.

Mijn derde en laatste opmerking - in dezelfde lijn - heeft betrekking op de vóórprocedure voor het bestemmingsplan. Deze kan nl. in de besluitvorming een veel belangrijker rol spelen dan thans veelal het geval is. Daarvoor verwijs ik nogmaals naar het rapport van de werkgroep van de NIROV. Deze werkgroep stelt nl. voor de procedure te doen aanvangen met een initiatiefbesluit. In de bijlage bij het rapport wordt daarover het volgende gezegd:

"De publikatie van dit besluit is van belang opdat alle betrokkenen tijdig op de hoogte zijn van het in voorbereiding nemen van een bestemmingsplan voor een bepaald gebied. Zowel (particuliere) belanghebbenden als officiële instellingen en diensten die te gelegener tijd een inbreng willen hebben, kunnen zich daarop tijdig prepareren. Een dergelijk besluit zal:

1. de externe en/of gemeentelijke adviseurs moeten aanwijzen, wier medewerking aan de voorbereiding van dit plan strikt nodig is;
2. moeten vermelden welke persoon of instantie aanspreekbaar is voor informatie (bijvoorbeeld een daartoe zoveel mogelijk van andere taken vrijgestelde projectleider);
3. een globale begrenzing van het plangebied moeten aangeven, alsmede de belangrijkste argumenten voor de prioriteit van het plan;
4. een opsomming/aanwijzing van de belangrijkste uitgangspunten, doelstellingen geven;
5. de aard en omvang van het te verrichten onderzoek en inventarisatie, eventueel met aanwijzing van de daarmee te belasten discipline(s) of adviseur(s);
6. een globaal programma voor de inspraak in het planproces bevatten;
7. een globaal tijdsprogramma voor de planvoorbereiding bevatten (eventueel neergelegd in een netwerkplanning);
8. een globale raming geven c.q. een beschikbaarstelling van het voor de planvoorbereiding nodige krediet."

Dit initiatiefbesluit past geheel in de gedachte van de gebiedsaanwijzing - een naar mijn gevoelen door de Gemeenteraad te nemen besluit - waaraan bovendien voorlopige regels ter bescherming tegen ongewenste ontwikkelingen kunnen worden verbonden (gebruiksverordening). Bovendien zou aan de inspraak, waarvoor zoals wij zagen geen algemene uitvoerige regelingen zijn te geven, hier getoetst aan de concrete situatie, op zinvolle wijze vorm kunnen worden gegeven. Als het initiatiefbesluit functioneert naar beide richtingen, de bestemmingslijn en de uitvoeringslijn, zal in een parallelschakeling van juridische, organisatorische en financiële voorbereiding (vgl. de functie van de aanwijzing volgens de Wet op de stadsvernieuwing) het probleem fixatie of proces op praktische wijze nader tot een oplossing kunnen worden gebracht.

HOOFDSTUK VII

Herordening

43. Algemeen

In par. 21 zijn vier uitgangspunten vermeld, die ook elders in dit preadvies op de voorgrond treden:
1. ruimtelijke ordening is ondeelbaar,
2. de Minister van VRO coördineert het rijksbeleid op het gebied van de ruimtelijke ordening, de sectorministers zijn verantwoordelijk voor de eigen portefeuille,
3. het accent van de bestuurlijke integratie ligt bij streekplan en structuurplan,
4. voor wat betreft het juridische integratiekader ligt het accent bij het gemeentelijk bestemmingsplan, dat ook t.b.v. de bescherming van bovengemeentelijke belangen functioneert.

Wij hebben gezien, dat met name bij het vierde punt vraagtekens worden gesteld. De inhoud van bestemmingsplannen staat in toenemende mate onder invloed van beleidsdirectieven van rijks- en provinciale organen. Ook wettelijke regelingen buiten de WRO doen hun invloed gelden op gemeentelijke plannen. Er is een neiging om de gemeenten bij bepaalde zaken, die vanuit een sectorale aanpak als van bovengemeentelijk belang worden gezien, slechts een afgeleide taak toe te wijzen. Maar bij al deze verschijnselen kan men nog discussiëren over de vraag, hoe de functie van het gemeentelijk bestemmingsplan tot zijn recht kan komen. Dat kan niet meer op het moment, dat niet de gemeente, maar een hoger bestuur het bestemmingsplan gaat vaststellen. Tot nu toe is dat slechts het geval, indien de gemeente haar taak verwaarloost. Dat wordt anders, als het concept-ontwerp van Wet reorganisatie binnenlands bestuur tot wet verheven wordt. Dan wordt in bepaalde gevallen het maken van bestemmingsplannen zelf van bovengemeentelijk belang geoordeeld. Met alle consequenties van dien: grondbeleid, vergunningenbeleid, bouwtoezicht, bouwverordening delen in die ontwikkeling mee. Dat klinkt weinig bemoedigend voor de gemeenten (zie par. 9, 29, 39).
Nu zijn er ook andere ontwikkelingen. In de eerste plaats zijn procedures op komst voor besluitvorming op rijksniveau. En in de tweede plaats zijn er terreinen waar er naar wordt gestreefd de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid ook samen te dragen. Daarbij vindt wel een verschuiving van de bestuurlijke integratie naar boven plaats, maar de eigen functie van het

bestemmingsplan, de volledige inpassing van de verschillende beleidsstromen in het lokale kader, kan daarbij nog tot haar recht komen. Tot nu toe zijn hiervoor experimentele vormen van complementariteit gevonden. Het concept-ontwerp van Wet reorganisatie binnenlands bestuur gaat verder, door de mogelijkheid, om grote stukken lokaal beleid te regionaliseren, waarbij de gemeenten hooguit nog tot medebewind kunnen worden geroepen. Dat is een andere oplossing, dan bijv. Kleijn (noot V, 28) voor ogen stond. Hij betoonde zich er voorstander van om gemeenschappelijke problemen in te brengen in een wettelijke regeling van het complementair bestuur. In deze regeling zou het overleg een formeel karakter gaan dragen; wettelijk zou worden vastgelegd hoe men een zaak ter hand zal nemen en uitvoeren. In een statuut zouden procedures van overleg, bevoegdheden en eventueel in te stellen organen uitdrukkelijk worden geregeld.

Wij leven wat de gemeenten betreft in een onzekere tijd. Dat maakt het moeilijk thans tot conclusies te komen. Echter, dat het binnen het bestaande stelsel mogelijk moet zijn op het gebied van de ruimtelijke ordening, bij de doorwerking van de beleidsvorming op rijks- en provinciaal niveau, te functioneren als elkaar aanvullende bestuursniveaus, met eerbiediging van elks specifieke aandeel in het besluitvormingsproces, heb ik getracht in de par. 38 en 39 aan te tonen, daarbij de gemeenten niet buiten schot latend. Ondanks de onzekerheden van dit ogenblik wil ik trachten ten slotte nog enkele punten uit het preadvies naar voren te halen, voor zover die van belang zijn voor een herordening van ons ruimtelijke-ordeningsrecht. Sommige punten zouden door wijziging van de WRO tot gelding moeten komen, andere hebben een meer algemeen karakter.
Ik begin met de punten, die een plaats kunnen ontvangen in de WRO.

a. regeling van rijksbesluiten, procedure van beleidsvoornemen tot planologische kernbeslissing; in het algemeen procedurele regeling voor ruimtelijke bestemmings-aspecten van rijksbesluiten in de WRO opnemen, (zie par. 37);
b. regeling van de wijze van doorwerken van rijksbesluiten op het gebied van de ruimtelijke ordening in het provinciaal en gemeentelijk ruimtelijk beleid, (zie par. 38);
c. nadere regeling van het provinciaal ruimtelijk beleid, m.b.t. de beslissingen die op het ruimtelijk beleid van invloed zijn, maar die niet of nog niet in het kader van een streekplan tot oplossing zijn of zullen worden gebracht. Een analogie met de regeling van de rijks-pkb'en en is wellicht denkbaar;
d. regeling van het gemeentelijk initiatiefbesluit of beleidsvoornemen, waarbij een gebiedsaanwijzing plaats vindt, hetzij ter voorbereiding van een bestemmingsplan, hetzij ter bescherming van niet in een bestemmingsplan opgenomen gebied, hetzij met het oog op de doorwerking van rijks- en provinciale besluiten. Deze gebiedsaanwijzing kan gepaard gaan met de vaststelling van een leefmilieuverordening (gebruiksverordening), (zie par. 25, 34, 42);
e. behoud van het structuurplan als algemeen beleidskader. Versterking van het structuurplan ligt besloten in de komende Wet op de stadsvernieuwing.

Denkbaar is de mogelijkheid om een gebruiksverordening te baseren op de aanwezigheid van een structuurplan, (zie par. 13, 31, 40 begin);

f. nadere regeling van de procedure van het bestemmingsplan, te weten: toevoeging van inspraakregeling - zie in dat verband initiatiefbesluit punt d - (zie par. 23 t/m 26), versnelling en verkorting van de goedkeuringsprocedure enerzijds (zie par. 40, 41) en versterking van de procedure voor uitwerking en wijziging anderzijds (art. 11 WRO);
g. aanpassing van de praktijk, zo nodig van het BRO en nadere overweging van de jurisprudentiële toepassing van de WRO, teneinde beter te kunnen voldoen aan de procesgerichte eisen van het plan, (zie par. 17, 28 slot, 42).

De meer algemene punten zijn de volgende:

h. regeling van het overleg tussen de drie bestuursniveaus; hoewel hier van een algemeen vraagstuk sprake is, lijkt regeling in de WRO niettemin zinvol, omdat zij in het kader van de ruimtelijke ordening ten nauwste verband houdt met de punten a t/m c, (zie par. 33 slot, 38);
i. overweging van een publiekrechtelijke voorziening t.a.v. de regeling van het grondbeleid, vgl. concept-ontwerp wet reorganisatie binnenlands bestuur, (zie par. 29); tevens de wenselijkheid en de mogelijkheden onderzoeken van een gemeentelijk grondverwervingsplan, mede t.b.v. de toepassing van de Onteigeningswet, te regelen in de WRO, (zie par. 29);
j. zichtbaar maken van de planning en de procedures van het stedebouwkundig beheer van de openbare ruimte; dit onderwerp heeft nauwe betrekkingen met het algemene aspect van de inspraak bij het gemeentelijk beleid, meerjareninvesteringen en meerjarige begrotingen, alsmede uitvoering van wetten en verordeningen, (zie par. 27, 28, 36), zie ook onder d. bij leefmilieuverordening en gebruiksverordening;
k. begeleiding uitvoering plannen op basis van meerjareninvesteringsprogramma's en meerjarige begroting, waarnodig voor plangebieden of beheersgebieden nader uitgewerkt, (zie par. 9 slot, 14);
l. nadere overweging van de betekenis van verschuivingen in de rechtsbescherming, met name betekenis van de Wet-Arob voor het vergunningenbeleid, gezien in het licht van de "gelede" besluitvorming mede met het oog op de verkorte bestemmingsplanprocedure, (zie par. 41, 42).

Er is nog een punt, dat niet ongenoemd mag blijven, nl. de uit een oogpunt van decentralisatie zorgelijke ontwikkeling van de financiële verhouding tussen het rijk en de gemeenten. Het conceptontwerp van wet reorganisatie binnenlands bestuur zoekt in de grotere regionale eenheden een grondslag voor een gezondere financiële verhouding, die een eind kan maken aan de betutteling via talrijke steeds verder gespecialiseerde regelingen. Als het bewijs daarvoor geleverd kan worden zou dat wel eens kunnen blijken een belangrijker ondersteuning van de bestuurlijke reorganisatie te zijn dan de thans nogal ruim gedimensioneerde wettelijke taakoverdrachten.

44. Enige conclusies

In het licht van de hierboven genoemde punten kunnen de beschouwingen van dit preadvies ons tot de volgende conclusies voeren.

a. *ten aanzien van de drie bestuursniveaus:*
   - de WRO dient te worden beschouwd als de centrale wet voor de regeling van bestemmingsbeslissingen op rijks-, provinciaal- en gemeentelijk niveau;
   - bij de harmonisatie van de besluitvorming op de drie bestuursniveaus dient verplicht overleg voorop te staan. Het verdient aanbeveling daartoe de WRO aan te vullen en in het bijzonder de provincie als het intermediair niveau daarbij een centrale taak te geven en daarvoor uit te rusten;
   - overdracht van bevoegdheid van een lager naar een hoger niveau dient slechts plaats te vinden in gevallen, waarin met behoud van de bestaande bevoegdheden geen oplossing kan worden bereikt en voor bijzondere doeleinden te vormen gemeenschappelijke organen der drie overheidsniveaus zonder die overdracht hun taak niet naar behoren kunnen vervullen. De noodzaak van het bovengemeentelijk belang, dat daartoe dwingt, zal overtuigend moeten blijken;
   - de gemeenten zullen zich geheel moeten instellen op hun continue en processuele taak op het gebied van de ruimtelijke ordening. Zij dienen voortdurend over de noodzakelijke deskundige bijstand te kunnen beschikken.

b. *ten aanzien van het gemeentelijk beleid:*
   - hoewel in het gemeentelijke ruimtelijk beleid het bestemmingsplan dikwijls centraal staat, is het niet het enige instrument ter bepaling van de richting van het ruimtelijk beleid. Andere schrifturen, als beleidsnota's voor sectoren van gemeentezorg of voor aspecten van ruimtelijk beleid bepalen mee de richting;
   - het structuurplan kan als algemeen toetsingskader een belangrijke plaats innemen bij het bepalen van de ruimtelijke "strategie", niet alleen in plannen maar ook in andere beleidsmaatregelen. Er zijn duidelijke ontwikkelingen gaande naar een structuurplan "nieuwe stijl", dat tegen de achtergrond van doelstellingen op lange termijn zich meer richt op de geleiding van de ruimtelijke ontwikkeling, dan op een min of meer gefixeerd eindbeeld. Het verdient aanbeveling de gemeenten tijd te gunnen voor het vinden van het evenwicht tussen "fixatie" en "proces", en thàns niet zonder meer het structuurplan verplicht voor te schrijven. Op de duur is een structuurplan voor het gehele grondgebied wel gewenst, mede als toetsingskader voor hierna genoemde nieuwe instrumenten. Vgl. Wet op de stadsvernieuwing, volgens welke wet het structuurplan in beginsel verplicht is, maar daarvan onder voorwaarden tijdelijk vrijstelling kan worden verleend;
   - de leefmilieuverordening (art. 17 e.v. Wet op de stadsvernieuwing, zie ook bijlage I bij dit preadvies), wellicht voor meer algemeen gebruik om

te dopen in gebruiksverordening (zie Brussaard, DNG 1973, blz. 421) ware als beschermende maatregel tegen ongewenste ontwikkelingen in de WRO op te nemen. Zij dient zo mogelijk tegen de achtergrond van het structuurplan te worden vastgesteld voor gebieden, ten aanzien waarvan bij het structuurplan aanwijzingen voor de bestemming zijn gegeven (vgl. art. 21, lid 7, WRO). Zij behoeft goedkeuring van Ged.Staten en valt onder toepassing van art. 49 WRO (vgl. de Wet op de Stadsvernieuwing). De verordening is van belang zowel in de periode van voorbereiding van een plan als voor gebieden waar geen plan geldt of wordt voorbereid. Zij kan (in veel gevallen) het thans geregelde voorbereidingsbesluit vervangen, terwijl het vergunningenbeleid in de verordening kan worden geregeld, zodat wellicht art. 19 WRO kan vervallen;

- het verdient geen aanbeveling de verplichting tot vaststelling van bestemmingsplannen voor het hele grondgebied in te voeren. In een stelsel, waarin structuurplan en leefmilieuverordening of gebruiksverordening functioneren, behoeven bestemmingsplannen in beginsel alleen te worden vastgesteld voor gebieden waar structurele veranderingen optreden (uitbreidingsgebieden, landinrichtingsgebieden, stadsvernieuwingsgebieden e.d.) of waar de bestaande structuur en/of het bestaande gebruik moet worden veiliggesteld (natuurgebieden, stads- en dorpsgezichten enz.). Globaal plan en uitwerking bieden in beginsel mogelijkheden om het vraagstuk van fixatie of proces evenwichtig op te vangen, jurisprudentie en praktijk zullen daarvoor door experimenteren goede methoden moeten vinden;
- in het kader van de hier ontvouwde gedifferentieerde middelen ten behoeve van het ruimtelijk beleid past de wenselijkheid na te gaan of ter ondersteuning van het inrichtingsbeleid een grondverwervingsplan, als genoemd door de RARO, wettelijke regeling behoeft. Een dergelijk plan beoogt de planmatige verwerving over een aantal jaren van eigendommen, die nodig zijn voor realisatie van het ruimtelijk beleid in een zoveel mogelijk continu proces. Het plan zal grondslag zijn voor de toepassing van het voorkeursrecht. Het is gewenst na te gaan op welke wijze het plan een goede voortgang van onteigening kan dienen;
- de planmatige uitvoering van het beleid wordt ondersteund door de uitbouw van meerjareninvesteringsprogramma's en meerjarige begrotingen, deze kunnen waar nodig worden verbijzonderd en uitgewerkt in meerjarenuitvoeringsprogrammma's voor bepaalde gebieden. Op deze wijze kan tevens afstemming plaats vinden van geografisch bepaalde maatregelen enerzijds en stedelijk-sectorale programma's anderzijds, zulks ter ondersteuning van een planmatig beleid zowel voor ruimtelijke inrichting als voor stedebouwkundig beheer.

c. *ten aanzien van de rechtsbescherming*

- de rechtsbescherming ware te zien in het licht van de gelede besluitvorming, waarbij in elke fase van het proces daarvoor geëigende procedures t.o.v. de daarbij betrokken partijen zullen gelden. Als discussievoorbeeld is de a.s. Wet op de stadsvernieuwing van belang;

- de procedure voor het structuurplan ware voorshands niet principieel te wijzigen. De functie van het structuurplan wordt versterkt door de invoering van de gebruiksverordening, welke verordening hogere goedkeuring behoeft;
- bij aanwijzing van gebieden, waarbij een leefmilieu- of gebruiksverordening wordt vastgesteld (*beheersgebieden)* of waarbij een initiatiefbesluit wordt genomen ter voorbereiding van een bestemmingsplan, onder vaststelling tevens ter voorlopige bescherming van het gebied van een verordening als bedoeld, (*plangebieden*) zal een en ander plaats vinden na publikatie en gelegenheid bezwaar te maken bij de gemeenteraad, waarna de verordening de goedkeuring van Ged. Staten behoeft. Denkbaar is de verordening, die voor plangebieden een vóór-beschermend en voorlopig karakter draagt, voor beheersgebieden een meer definitieve status te geven, in welk geval aan de procedure een inspraakperiode dient vooraf te gaan. Indien in verband met de doorwerking van rijks- of provinciale besluiten op verzoek een dergelijke aanwijzing en regeling plaats vindt, geldt de procedure voor plangebieden;
- bij de procedure voor het bestemmingsplan ware uit te gaan van een inspraakperiode (ná het initiatiefbesluit), indiening van bezwaren bij de gemeenteraad en vervolgens vol beroep in één instantie (Ged. Staten), waarna het goedgekeurde plan rechtskracht ontvangt. Die rechtskracht wordt (event. gedeeltelijk) doorbroken door rechtmatigheidsberoep op grond van de Wet-Arob, als schorsing wordt uitgesproken, of bij beroep op de Kroon in het belang van de beleidsharmonisatie ingesteld door de vertegenwoordiger van de Minister (alléén mogelijk indien deze ook bezwaar bij de raad heeft ingediend). Bij onthouding van goedkeuring eveneens beroep op de Kroon m.h.o. op de harmonisatie van beleid;
- nadere overweging verdient de betekenis van het Arob-beroep ten aanzien van vergunningen in relatie tot de toetsing aan het bestemmingsplan.

45. Slotopmerking

Dit werkstuk wordt een preadvies genoemd. Bij de voltooiing ervan wordt de betekenis van dat woord me steeds duidelijker. Er is zoveel, en er is zo veel in beweging, dat ik, het resultaat overziende, steeds sterker het gevoel krijg, dat een advies eerst ná het congres, waar dit werkstuk wordt bekritiseerd, kan worden geschreven. Indien daarvoor de goede stof is aangedragen, heeft het werk althans aan mijn bedoeling voldaan.

Amsterdam, 1 april - 15 juli 1976.

BIJLAGE I
bij preadvies J. Rothuizen

Instrumenten voor de stadsvernieuwing

I Basis: structuurplan

II Algemeen werkende middelen:
1. geldende wetten
2. leefmilieuverordening
3. voorkeursrecht
4. woningverbetering met huurvaststelling
5. financiële bijdrageregelingen

III Bijzondere middelen:
1. aanwijzing stadsvernieuwingsgebied
2. a. verbeteringsplan
   b. herindelingsplan
3. uitvoeringsmiddelen
4. financiële middelen.

Ad I Basis: Structuurplan

Het ontwerp van Wet op de Stadsvernieuwing verstaat onder stadsvernieuwing de stelselmatige inspanning zowel op stedebouwkundig als op sociaal, economisch en cultureel gebied, gericht op behoud, herstel en verbetering - zomede, indien nodig, op herindeling en sanering - van stadskernen en daarbij aansluitende stedelijke gebieden alsmede van andere door dichte bebouwing gekenmerkte centra van maatschappelijk leven.

De grondslagen van het gemeentelijk stadsvernieuwingsbeleid worden neergelegd in een *structuurplan* als bedoeld in artikel 7 WRO, vastgesteld voor het gehele gebied van de desbetreffende bebouwde kom. Het structuurplan omvat daartoe naast stedebouwkundige ook sociale, economische en culturele uitgangspunten. (Vrijstelling is gedurende 10 jaar mogelijk, mits bij raadsbesluit wel voldoende uitgangspunten voor stadsvernieuwing zijn vastgelegd).

Op basis van het structuurplan kan de gemeenteraad *vernieuwingsgebieden* aanwijzen. Voor zulk een gebied kan de raad een *verbeteringsplan* of een *herindelingsplan* vaststellen.
De bevoegdheid van de raad om volgens *bestaande wettelijke voorschriften* maatregelen te nemen blijft onverlet.

Ad II Algemeen werkende maatregelen

1. Geldende wetten en maatregelen

Hoofdstuk B 2 van het Structuurplan van Amsterdam noemt in dit verband:
a. Rechtsmiddelen op het gebied van de ruimtelijke ordening (met name bestemmingsplannen).

b. Voorschriften betreffende het wonen en de volkshuisvesting:
   woningwet,
   woonruimtewet,
   regeling compensatie onttrekking woonruimte.
c. Bescherming van het woon- en leefklimaat:
   algemene politieverordening,
   wet en verordening op de woonschepen,
   beheer van openbare wateren,
   wegbeheer,
   garageverordening,
   parkeerexcessenverordening.
d. Grondbeleid:
   grondverwerving,
   gereedmaken van terreinen,
   gronduitgiftebeleid, dat niet alleen op financieel-technische grondslagen berust, maar ook maatschappelijke doeleinden dient.

2. *Leefmilieuverordening*

Volgens het ontwerp van Wet op de Stadsvernieuwing kan de gemeenteraad onder goedkeuring van Gedeputeerde Staten voor bepaalde gedeelten van het gemeentelijk grondgebied (ook buiten aanwijzingsgebied) voorschriften geven ten aanzien van bouwen en verbouwen en de toelaatbaarheid van uitvoering van andere werken dan bouwwerken.
Sanctie:
a. weigering bouwvergunning,
b. sloop in deze gebieden alleen met vergunning van B. en W.,
c. bouwen na sloop kan worden verlangd en gesanctioneerd door een bankgarantie,
d. gedoogplicht eigenaren terreinen voor tijdelijke voorzieningen t.b.v. het leefklimaat (tegen vergoeding),
e. artikel 49 WRO (schadevergoeding) is van toepassing.

3. *Voorkeursrecht gemeente*

Ingevolge wetsontwerp 4 december 1975, nr. 13713, zal de gemeente een voorkeursrecht genieten bij de verwerving van onroerend goed binnen ingevolge die wet aangewezen gebieden, waarop het recht van toepassing is, zulks bij gebreke van overeenstemming omtrent de prijs, tegen overeenkomstig de bepalingen van de Onteigeningswet vast te stellen prijs.

4. *Woningverbetering en huurvaststelling*

Ingevolge wetsontwerp van 3 maart 1976, nr. 13835, worden in de Woningwet bepalingen opgenomen omtrent aanschrijving tot verbetering van (particuliere) woningen, die uit een oogpunt van woongerief niet aan de eisen des tijds voldoen. Daarbij sluit aan het wetsontwerp van dezelfde datum, nr. 13836, tot regeling van de huurprijzen van verbeterde woningen.

5. *Financiële bijdrageregelingen*

a. *regelingen, voornamelijk gericht op vervanging:*
   - 80% bijdrageregeling verwervingskosten,
   - voorzieningen wegverkeer en openbaar vervoer,
   - afbraak krotten.

b. *regelingen, voornamelijk gericht op behoud en verbetering:*
   - subsidieregelingen voor woningverbetering en woonomgevingsverbetering,
   - idem herstel van gebreken en achterstallig onderhoud,
   - restauratiesubsidie,
   - woningverbetering woningwetwoningen.

c. *regelingen gericht op de gebruikers:*
- geldelijke steun voor bewoners (huursubsidie),
- regelingen voor midden- en kleinbedrijf,
- samenlevingsopbouw.

Ad III Bijzondere middelen

1. *Aanwijzing stadsvernieuwingsgebied*

De gemeenteraad kan een bepaald gedeelte of bepaalde gedeelten van de gemeente aanwijzen tot vernieuwingsgebied, zulks onder goedkeuring van de Minister van VRO (beroep bij *onthouding* van goedkeuring op de Kroon). Deze aanwijzing is bedoeld voor de gevallen waarin de bestaande middelen ongenoegzaam zijn om het proces van stadsvernieuwing te doen slagen.
Deze redenen kunnen van financiële aard zijn (met name bij herindelingsgebieden), maar ook van juridische aard (bijv. teneinde in een verbeteringsgebied aanschrijvingen te doen uitgaan voor ingrijpende voorzieningen, zowel voor woningen als voor andere gebouwen).
De goedkeuring van een aanwijzing tot vernieuwingsgebied houdt in, dat in beginsel uit 's-Rijks kas aan de gemeente geldelijke steun, als bedoeld in artikel 68 Wet SV zal worden verleend (z.g. saldoregeling).
Verder heeft de aanwijzing tot gevolg, dat een verbeterings- of herindelingsplan kan worden vastgesteld, waarvan procedure en inhoud afwijken van de WRO.

2. a. *verbeteringsplan:*

Uitgangspunt van dit plan is dat het algemeen bebouwing en stedebouwkundig patroon behouden blijven. Het richt zich op behoud en herstel van de opstallen en op verbetering van de omgeving.
Er hoort een algemeen uitvoeringsschema bij en een tijdsplanning. Verder moeten de nodige sociale aspecten (begeleiding, herhuisvesting) geregeld worden.
Het behoeft goedkeuring van Gedeputeerde Staten en vervolgens nog een (financiële) bekrachtiging van de Minister van VRO. Tegen *onthouding* goedkeuring of *weigering* bekrachtiging staat beroep open op de Kroon.

b. *herindelingsplan:*

Een herindelingsplan is een op uitvoering gericht bestemmingsplan ten behoeve van de reconstructie en sanering van het daarin begrepen gebied. Dit plan is dus gericht op vervanging. Het plan geeft de volgorde van de uitvoering en de raming van de kosten aan.
Het plan krijgt een verkorte bestemmingsplanprocedure; het behoeft de goedkeuring van de Minister van VRO (Gedeputeerde Staten slechts gehoord). Tegen *onthouding* goedkeuring staat beroep open op de Kroon.

NB Het voorstel van de WARS hield in de vaststelling zo nodig van een bestemmingsplan met verkorte procedure (goedkeuring Gedeputeerde Staten) en waar nodig de vaststelling van een of meer uitvoeringsbesluiten, waardoor het juridisch instrumentarium van moderniseringsaanschrijving, gedoogplichten enz. van toepassing werd. Dat stelsel had derhalve een meer open karakter en behield principieel de band met de WRO.
In de nota ter begeleiding van het rapport van de WARS opteerden de bewindslieden voor één soort plan, dat zowel bestemmings- als uitvoeringselementen zou bezitten. Dat is terug te vinden in het herindelingsplan. Daarnaast is er nu een verbeteringsplan, dat meer overeenkomst heeft met een uitvoeringsbesluit, zoals de WARS had voorgesteld.
Het verschil met de WARS lijkt ook nu nog, dat de WARS met het bestemmingsplan geregeld in de WRO met verkorte procedure, beoogde ook grotere gebieden te bestrijken, waarvoor de financiële medewerking van het rijk zou gelden, en waarbinnen successievelijk (procesmatig) de uitvoeringsprojecten in een regelmatige

terugkoppeling op de uitgangspunten voor het gehele gebied zouden worden ingevuld (dakpansysteem). Het ingediende wetsontwerp lijkt, gelet op de bij de plannen gestelde eisen (vb. kosten moeten bekend zijn) meer te zijn ingesteld op eenmalige projecten. Deze worden wel getoetst aan het structuurplan, maar voorzover zij binnen een bestemmingsplan vallen, moet dat bestemmingsplan de normale soms moeizame weg volgen en is de juridische verhouding tussen beide nog duister.

De vraag laat zich stellen of, aannemende dat de bestemmingsplanprocedure binnenkort aanzienlijk wordt bekort (in tijdsduur en wellicht ook in instanties), de ingediende wet niet een betere aansluiting bij de WRO kan vinden, zodat de WRO als bestemmingswetgeving volledig kan functioneren en de Wet SV als inrichtingswetgeving daarop aansluit. In het verlengde daarvan zou liggen dat ook de onteigening in de Onteigeningswet zelf zou worden opgenomen.

3. *Uitvoeringsmiddelen*

Hiertoe behoren:

a. aanschrijving ingrijpende verbetering, met gedoogplicht gebruikers en schadevergoedingsregelingen,
b. voorkeursrecht gemeente (algemene wet van toepassing),
c. onteigening op basis van o.m. herindelingsplan, bouwplan en samenvoeging van woningen (in Wet SV opgenomen, *niet* in de Onteigeningswet).

De wet regelt *niet* de mogelijkheid van stedelijke herverkaveling. (De WARS had een voorstel voor vrijwillige herverkaveling; wat een algemene regeling betreft had zij reeds begin 1973 de Minister attent gemaakt op de noodzaak van een afzonderlijke studie door daartoe uit te nodigen deskundigen).

4. *Financiële middelen*

a. Het belangrijkste is de toepassing van de zgn. saldoregeling, welke het wetsontwerp omschrijft als de "overbrugging van het gehele verschil tussen aan de ene kant de kosten, welke van gemeentewege zowel bij de voorbereiding als tengevolge van de toepassing of de uitvoering van maatregelen als in artikel 6, derde lid bedoeld, worden gemaakt (verbeteringsplan en herindelingsplan) en aan de andere kant de opbrengsten, welke daaruit worden verkregen",
b. een aangekondigde nieuwe regeling voor particuliere woningverbetering,
c. door inschakeling van de coördinatiecommissie stadsvernieuwing zal een parallelschakeling van prioriteiten bij de betrokken departementen moeten worden bereikt,
d. het wetsontwerp kondigt maatregelen aan tot steun aan bedrijven, die in aangewezen gebieden in moeilijkheden geraken door het stadsvernieuwingsproces.

In een nota van de gemeente Amsterdam over deze problematiek zijn als gewenste regelingen genoemd:

1. een bijdrageregeling investeringskosten nieuwbouw bedrijfsruimte,
2. huurgewenningsbijdrage ter overbrugging van het verschil tussen oude en nieuwe huur,
3. vergoedingsregeling extra kosten en omzetschade bij tijdelijke verplaatsing of bedrijfsonderbreking,
4. tegemoetkomingsregeling schade t.g.v. uitvoering van openbare werken tijdens de stadsvernieuwing.

Omtrent de voorgenomen rijksregelingen is echter nog niets bekend.

BIJLAGE II
bij preadvies J. Rothuizen

Inspraak

Gedeelte van het advies met betrekking tot de inspraak bij ruimtelijke planning, van de Amsterdamse Raad voor de Stedebouw, september 1975.

(Het volledige advies is gepubliceerd in Gemeenteblad Amsterdam, 1976 - Bijlage A)

Basisvoorwaarden bij inspraak
Mede als gevolg van de politieke verantwoordingsplicht is de organisatiestructuur bij overheidsorganen sterk naar binnen gericht. Dit heeft een soepele aanpassing aan de bij de bevolking opkomende behoefte aan inspraak bemoeilijkt. De bevolking heeft zich min of meer bij de overheid moeten opdringen. Nu de inspraak van de bevolking zich van een gunst tot een recht begint te ontwikkelen is het van extra groot belang om het niveau van de dialoog met de bevolking en daarmee het rendement van de inspraak te vergroten. Daartoe zou enerzijds de bevolking beter in staat moeten worden gesteld om als volwaardige gesprekspartner te kunnen functioneren, terwijl anderzijds de overheidsorganisatie meer zou moeten worden aangepast aan de specifieke eisen welke het overleg stelt. Hieronder worden algemene aspecten opgesomd, welke kunnen bijdragen tot het beter verlopen van de inspraak.

a. Met betrekking tot de procedures.
   - Het lijkt niet noodzakelijk en ook niet gewenst, één inspraakprocedure voor alle gevallen na te streven. Daarvoor zijn de soorten plannen, de voor de voorbereiding van een plan benodigde tijdsduur en de bij de planning te betrekken gesprekspartners uit de bevolking te verschillend.
   - Inspraakprocedures mogen niet te ingewikkeld zijn en moeten voldoende flexibel zijn.
   - Er moet rekening mee worden gehouden, dat de bevolking, vooral in de beginfase van een inspraakproces, geruime tijd nodig heeft om de stof tot zich te nemen en zich als gesprekspartner te organiseren en te uiten.
   - Het verlenen van inspraak veronderstelt een open overlegsituatie, d.w.z. dat zo enigszins mogelijk alle over en weer beschikbare en relevante informaties voor beide partijen toegankelijk moeten zijn.
   - De procedure moet de insprekende bevolking voldoende ruimte garanderen voor onafhankelijkheid tegenover de gesprekspartners op gemeentelijk niveau.
   - Het verdient aanbeveling vast te leggen, wat ieders rechten en verplichtingen zijn en op welke wijze moet worden gehandeld bij het ontstaan van conflicten.
   - De rol van de commissies van bijstand en van de gemeenteraad moet in de procedure duidelijk worden aangegeven.
   - Bij elk voorstel behoort een (aangepast) tijdschema.
   - In de procedure moet worden aangegeven op welke wijze de uit de inspraak verkregen informatie in de politieke besluitvorming zal worden verwerkt.
   - Bij het innemen van een afwijkend standpunt van wat uit de inspraakprocedure naar voren is gekomen moet dit bij de indiening van het plan door B. en W. worden gemotiveerd.

b. Met betrekking tot de inhoud van de voorstellen.
   - Aangegeven moet worden binnen welk kader de inspraak kan plaatsvinden, met andere worden wat de grenzen van de doelstellingen zijn, welke financiële middelen beschikbaar zijn of ten hoogste kunnen komen, welke sociale maatregelen getroffen zullen (kunnen) worden en wat daarvan de implicaties zijn, aan welke gegevenheden niet kan worden getornd etc.

- De kwaliteit van de inspraak zal worden verhoogd indien bij de beleidsvoorstellen zelf wordt aangegeven welke discussiepunten daarin essentieel zijn en welke opvattingen daarbij verdedigd kunnen worden.

c. Met betrekking tot de insprekers.
   - In beginsel ware niemand van de mogelijkheid tot deelname aan een inspraakprocedure uit te sluiten. Niettemin zal vaak een zekere beperking noodzakelijk zijn. Vooral bij de voorbereiding van het gemeentelijk structuurplan zal de inspraak van de bevolking in hoofdzaak tot gelding moeten komen via de in en rondom de stad gevestigde officiële overleg- en adviesorganen (zoals bijvoorbeeld de Amsterdamse Raad voor de Stedebouw). De direct belanghebbenden bij een planologische maatregel moeten de garantie hebben, dat zij aan een inspraakprocedure kunnen deelnemen. Wie direct belanghebbende is moet per plan, en niet zelden ook per planfase op een duidelijke en voor publieke controle toegankelijke wijze worden vastgesteld.
   - Essentieel voor het slagen van de inspraak is een zo hoog mogelijke organisatiegraad van de betrokken bevolking.
   - Het deelnemen aan inspraakprocedures is geen vrijblijvende aangelegenheid. Wie zich beschikbaar stelt moet zich bewust zijn van zijn verantwoordelijkheid voor de kwaliteit en de continuïteit van zijn bijdrage in het inspraakproces en voor het aanvaarden van het eindresultaat.
   - De insprekers moeten in de gelegenheid worden gesteld zich vertrouwd te maken met de grondbeginselen van de vergadertechniek, de bestuurlijke organisatie, wettelijke procedures, toezicht door hoger gezag etc.
   - Periodiek moet worden nagegaan of allen die bij het probleem betrokken (behoren te) zijn inderdaad de gelegenheid hebben gekregen aan de inspraakprocedure deel te nemen. Hier ligt vooral een taak voor de politieke partijen.
   - Een deel van de inspraakactiviteiten ware bij voorkeur door en mede onder verantwoordelijkheid van de bewoners zelf te laten geschieden. De wijkcentra zouden hierbij een intermediaire rol kunnen spelen.
     Gedacht kan worden aan het geven van voorlichting, het organiseren van bijeenkomsten, het deelnemen aan enquêtes, het op de hoogte houden van de achterban, het verzamelen van basismateriaal etc. Van overheidswege moet daarbij waar mogelijk medewerking en steun worden verleend.
   - De gehele stad rakende, structurele problemen kunnen niet als uitsluitend wijk- of buurtproblemen worden beschouwd. Voor een verantwoorde stedebouwkundige planning is het zien van grotere samenhangen onontbeerlijk.

d. Met betrekking tot de ambtelijke organisatie.
   - De bestaande ambtelijke organisatie is qua werkwijze, mankracht en mentale instelling nog slechts gebrekkig ingesteld op het op wat grotere schaal deelnemen van de bevolking aan de bestuurlijke arbeid.
     De integratie van inspraakactiviteiten in het bestuurlijk handelen doorbreekt de hiërarchische organisatiestructuur, waardoor de onderlinge afstemming van beleidsvisies, de coördinatie in het werk en de beheersbaarheid van het proces van ruimtelijke ordening worden bemoeilijkt.
     De noodzakelijke ombuiging van de organisatie in meer horizontale richting en de aanpassing van een doel-gerichte naar een cliënt-gerichte organisatie vragen een voortdurende aandacht van het gemeentebestuur. In dit verband wordt ook gewezen op de lopende discussie m.b.t. de binnengemeentelijke decentralisatie.
   - Zodra inspraakprocessen een vast onderdeel gaan uitmaken van de planologische arbeid zal aan een uitbreiding van het ambtelijk apparaat niet te ontkomen zijn. Deze personele consequentie dient te worden aanvaard en gehonoreerd.
   - De ambtenaren die met de planologische arbeid belast zijn, moeten worden getraind in het presenteren en bediscussiëren van de stof waarover inspraak wordt verleend.
   - Het is van belang, dat aan het begin van een inspraakproces wordt vastgesteld of het verkrijgen van alternatieven een van de doelstellingen zal zijn. Daarmee kan

worden voorkomen, dat zij die bij de voorbereiding van het plan zijn betrokken, zich al te zeer met hun plan identificeren. Daarmee wordt tevens bevorderd, dat de ambtenaren en de insprekers elkaar niet meer als tegenstanders, maar als medestanders beschouwen.
- De ambtenaren moeten over een mandaat beschikken, dat hen voldoende vrijheid van handelen biedt in het contact met de bevolking.
- Een en ander veronderstelt bij het ambtenarenkorps de bereidheid tot het dragen van verantwoordelijkheid voor de eigen inbreng in het inspraakproces.

e. Met betrekking tot de equipering.
- Indien wordt aanvaard, dat inspraak een essentieel element vormt in een planologisch proces moeten de daaruit voortvloeiende financiële consequenties eveneens worden erkend en zichtbaar gemaakt.
- Het is gewenst, dat per project een begroting wordt opgesteld waarin ook de kosten van de inspraak zijn opgenomen welke aan het project worden toegerekend. Deze kosten kunnen van plan tot plan en van geval tot geval verschillen. Soms kan het nodig zijn neutrale gespreksleiders in te schakelen of een intensievere voorlichting te geven dan in een andere situatie.
  In het algemeen moet er rekening mee worden gehouden, dat er als minimum een bedrag nodig is voor het voeren van een administratie (personeel en materiaal), voor het houden van vergaderingen en voor het geven van voorlichting aan de achterban.
  In bijzondere gevallen moet het mogelijk zijn, dat op verzoek van de insprekers niet-gemeentelijke deskundigen worden aangetrokken, hetzij om tegenspel te geven tegen de ambtelijke deskundigen, hetzij om, al dan niet in samenwerking met hen, alternatieven uit te werken.

f. Grenzen van de inspraak.
Uit het voorgaande kan blijken, dat het systematisch opnemen van inspraakprocedures in de bestuurlijke arbeid een organisatieprobleem van niet geringe omvang is.
Het ligt in de lijn en het verschijnsel doet zich ook allerwege voor, dat de participatiebehoefte zich bij alle takken van bestuurszorg zal gaan voordoen. Dit dwingt echter tot het stellen van prioriteiten, zowel met betrekking tot de sectoren van overheidszorg en de onderwerpen waarin inspraak wordt verleend als met betrekking tot de intensiteit waarmee dat zal kunnen geschieden. Voor het welslagen van inspraakprocedures is daarbij van essentieel belang, dat er een zo groot mogelijke duidelijkheid bestaat over de rol daarin van de gemeenteraad, van de individuele raadsleden, van het college van burgemeester en wethouders en van het ambtelijk apparaat. Inspraak is bovendien geen panacee. Zolang voldoende financiële middelen en een adequaat juridisch instrumentarium ontbreken en het voorzieningenniveau over de hele linie als onvoldoende wordt beschouwd, zal het effect van de inspraak tamelijk beperkt blijven.
Het belangrijkste winstpunt zal echter kunnen zijn, dat bestuurders, ambtenaren en stadsbewoners elkaar niet als concurrenten op het vlak van de besluitvorming gaan zien, maar als participanten.
Tenslotte moet men zich steeds er van bewust zijn dat naarmate de inspraak eerder aanvangt, het aantal onzekerheden over allerlei, soms zeer dringende, vragen groter is. De burger moet zich daarvan bewust zijn en er mee leren leven. De volksvertegenwoordiger moet er van zijn kant voor zorgen een inspraakproces niet te verstoren. Hij zal daarom enige terughoudendheid moeten betrachten bij het ter verantwoording roepen van het dagelijks bestuur en de met het overleg met de bevolking belaste ambtelijke vertegenwoordigers.

Noten

HOOFDSTUK I

1. Derde nota over de ruimtelijke ordening, deel 1a, 28 dec. 1973 Tweede Kamer, zitting 1973-1974, 12757; zie ook deel 1c, regeringsbeslissing van 15 april 1975.
2. Oriënteringsnota, blz. 20.
3. Zie onder meer Dr. S.O. van Poelje, Juridische aspecten van de ruimtelijke ordening na het in werking treden van de WRO, S. en V. 1973, blz. 112 e.v.
4. Deze termen zijn afkomstig van de Commissie van de RARO, die het advies over de bestuurlijk-planologische aspecten van de stadsvernieuwing voorbereidde, Tweede Kamer, zitting 1971, 11446, blz. 6, linkerkolom bovenaan.
5. Prof. mr. P. de Haan: Coördinatie van de administratieve wetgeving inzake onroerend goed, preadvies NJV 1973.
6. Commissie voorbereidend onderzoek toekomstige maatschappijstructuur, rapport, blz. 7, Tweede Kamer, zitting 1970-1971 nr. 10914.

HOOFDSTUK II

1. Een heldere uiteenzetting over de (achter)stand van zaken is te vinden in de beschouwing van mr. J.A.C. de Jonge in Bondsblad 11 juni 1976 onder de titel: Sedert 1965 . . . ruimtelijke ordening in rappe ontwikkeling.
2. Zie ook hoofdstuk VI, par. 37, maar in het bijzonder het preadvies van Brussaard. Voorts verwijs ik naar het illustratieve artikel van Dr. S.O. van Poelje over het ontwerp-wet Geluidshinder, in NJB, 30 april 1976, blz. 457 e.v.
3. Zie nader het rapport over het provinciaal instrumentarium voor het beïnvloeden van de ruimtelijke ontwikkeling, oktober 1973 en vooral een voor de sectie van planologische juristen van het NIROV op 21 november 1975 gehouden lezing van C. Harinck.
4. Derde nota over de ruimtelijke ordening, deel 2a: beleidsvoornemens over spreiding, verstedelijking en mobiliteit, Tweede Kamer, zitting 1975-1976, 13754 nr. 2.
5. Men zie de reactie van de VNG, gebundeld in: Sterke gemeenten in nieuwe provincies, november 1975, blz. 70-87. De VNG concludeert (op blz. 74), dat deze voorstellen, met name het directe rijkstoezicht, niet tenderen naar decentralisatie, maar naar "verhevigde concentratie van macht bij de rijksoverheid", die zij "uiterst bedenkelijk" acht. Over spreiding van macht gesproken. . .
6. De brochure "Ge(s)laagd bestuur" van een werkgroep uit de kring van de VNG geeft hiervan (hoe kan het anders uit die hoek) een treffende beschrijving.
7. Advies Gemeentefondsbegrotingen 1975, 1976 en 1977, 's Gravenhage, 1976.
8. De samenvatting van het advies is opgenomen in DNG 25 juni 1976, blz. RGF 21 e.v.
9. Werkgroep complementair bestuur, geïnstalleerd op 25 mei 1976, zie Ned. Stscrt. 31 mei 1976, nr. 103.

HOOFDSTUK III

1. In de indeling van Nederlands bestuursrecht, 1932 komt de term ruimtelijke ordening nog niet voor, maar behandelt mr. dr. G. van den Bergh het uitbreidingsplan in het hoofdstuk Volkshuisvesting. In de uitgave 1953 schrijft dr. S.O. van Poelje het hoofdstuk Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting en staat de ruimtelijke ordening als het meerdere voorop.

2. Vgl. ir. Th. Quené: Verstedelijking, de geleiding van een proces, publikatie RPD 1971 nr. 6, blz. 5.
3. Ir. H. Wiggerts: Planners perspectief in landinrichting en stadsvernieuwing, Delft, 30 september 1970.
4. ir. Th. Quené, t.a.p.
5. Planning en onderzoek op het gebied van de ruimtelijke ordening, hoofdstuk I, jaarverslag RPD 1972, en publikatie RPD 1973 nr. 4.
6. Algemeen ruimtelijk planningkader, eerste deel: planningmethodiek, en tweede deel: doelstellingen bij de ruimtelijke planning.
7. Zie noot I, 1.
8. Zie noot II, 4.
9. Nota van november 1975, met name hoofdstuk 3, blz. 1.
10. Naar een Wet op de Stadsvernieuwing, Tweede Kamer, zitting 1973-1974, 12790 nrs. 2 en 3.
11. Structuurplan Amsterdam, delen a: hoofdlijnen van de ruimtelijke structuur en b: wonen in de oude wijken van Amsterdam, gemeenteblad 1974, bijlage P.
12. Zo concludeerde ik in Bouwrecht 1974, nr. 7, blz. 433 linkerkolom onderaan.
13. Het tussenbericht, deel I, december 1974; zie hierover het geheel aan Groningen gewijde nr. van Wonen TA/BK, juli 1975.
14. Zie noot I, 4.
15. Punten A.1.3 en A.5.3, 4 en 5 van het Tussenbericht.
16. Prof. mr. P. de Haan. Zie met name zijn preadvies NJV 1973 over de Coördinatie van de administratieve wetgeving inzake onroerend goed.
17. Ik verwijs ook hier naar mijn artikel over het voorontwerp van Wet op de Stadsvernieuwing in Bouwrecht, 1974 nr. 7, blz. 427 e.v.
18. Deze procedureregeling zou men zich ook kunnen voorstellen in een aparte "verordening" voor alle stadsvernieuwingsgebieden, onafhankelijk van de vraag of bestemmingsplannen voor alle gebieden de grondslag voor het beleid vormen.
19. *N.B.* De continuïteit van het proces moet zijn gewaarborgd door de tijdige voorbereiding van de herinrichting van het gebied. Een van de middelen daartoe is tijdige verwerving, zonodig d.m.v. onteigening. 't Is niet zeker of een proces als hier geschetst m.n. in de aanvangsjaren door zo nodig parallelschakeling eerste onteigening en goedkeuring globaal plan wel verzekerd is. De jongste onteigeningsjurisprudentie (zie mr. A.Chr. Fortgens in TvO 3-2-1976, blz. 52) roept twijfel op.
20. Zó valt ook de "toverformule" te verstaan: de in de jurisprudentie geëiste verplichte vrijstelling van voorschriften omtrent gebruik, met het oog op het geval, dat strikte toepassing van het voorschrift leidt tot een beperking van het meest doelmatig gebruik, die niet door dringende redenen wordt gerechtvaardigd.
21. Zojuist is verschenen de dissertatie van Drs. W.J. Bruyn: Delegatie bij planvoorbereiding, een kritische nabeschouwing over het algemeen uitbreidingsplan voor Amsterdam - 1935. Naar ik verwacht zullen daarin ook ingangen voor een beoordeling zijn gekozen, die ik in het kader van mijn werk niet heb gezocht.
22. Drs. H. van der Cammen: De moderne ruimtelijke planning, een situatieschets, S. en V. 1975, blz. 462 e.v.
23. Ook de keuzemodellen uit de Verstedelijkingsnota en de uitwerking daarvan op blz. 152 e.v. roepen vragen op voor wat betreft de aansluiting van de huidige wensen en mogelijkheden op oplossingen die voldoende toekomstwaarde zullen blijken te bevatten.
24. Besluit van 30 januari 1976, staatsblad 1976, nr. 27.
25 Te hopen is dat deze aanvulling van het BRO in de toekomst een gunstige invloed heeft op de beoordeling van dergelijke plannen als grondslag voor onteigening; zie mijn aantekening bij paragraaf 5 hierboven (noot 19).
26. Zie noot III, 2.
27. Commissie interdepartementale taakverdeling en coördinatie, rapport Bestuursorganisatie bij de Kabinetsformatie 1971, staatsuitgeverij 1971.
28. Zie noot III, 22.

29. Mr. G.E. de Jongste: Planologische beweeglijkheid in verleden en heden, Bouwrecht 1971, blz. 529 e.v.
30. Geven de uitspraken van de Kroon ten aanzien van de Wet op de Ruimtelijke Ordening reeds voldoende houvast?, door Mr. J.F. Jansen en J. Rothuizen, met medewerking van mr. E.W. van Gelder, in Bouwrecht 1970, blz. 3-11, 65-73 en 121-126.
31. P.M.J. Mekkes, Jurisprudentie van de Kroon inzake gebruiksvoorschriften ex artikel 10 WRO, S. en V. 1969, blz. 95 e.v., 450 e.v., 1970, blz. 138 e.v. en 1971, blz. 24 e.v.
32. Mr. ing. J.P. Bos: Het bestemmingsplan kan ook procesmatig zijn, S. en V. 1975, blz. 162 e.v.
33. Prof. mr. R. Crince le Roy: Onrecht in de ruimtelijke ordening, intreerede Utrecht 1970.

HOOFDSTUK IV

1. Mr. L.E.M. Klinkers: Openbaarheid van Bestuur, VUGA 1974.
2. Commissie heroriëntatie overheidsvoorlichting, staatsuitgeverij, 1970.
3. Regelen betreffende de openheid en openbaarheid van bestuur, 26 mei 1975, Tweede Kamer, zitting 1974-1975, 13418.
4. Zie de beschouwingen van Klinkers, hoofdstuk II.
5. Prof. mr. W. Duk: Wetsontwerp Openbaarheid van Bestuur, NJB 20 maart 1976, blz. 393.
6. Zie ook dr. L.E.M. Klinkers in BW 1975, blz. 310 e.v.
7. M.v.T. blz. 21.
8. Zie ook: Met de deur op een kier, besturen in openbaarheid, verslag van een proef met in het openbaar vergaderen van commissies van advies en bijstand in Amsterdam, (1972) welke proef werd begeleid door een wetenschappelijk team, bestaande uit Mr. L.E.M. Klinkers, dr. J. Kooiman en prof. dr. A.F. Leemans.
9. Mr. A. Kleijn: Vernieuwing als strategie, DNG 1971, blz. 399
10. Over coördinatie op rijksniveau: drs. R.H.P.W. Kottman, BW 1975, 91 e.v. en 318 e.v., waarnaar ik mag verwijzen.
11. Bouwrecht, april 1974. Verslag leergang planologische besluitvorming en bestemmingsplan; zie daarin met name:
    mr. J.A.C. de Jonge: Bijzondere beleidsbeslissingen op het terrein van de ruimtelijke ordening.
    mr. G.E. de Jongste: Natuur en milieu en bestemmingsplan.
    mr. G.J. Balkenstein: Verkeersinfrastructuurplanning en bestemmingsplan.
    drs. J.B. van Zeijl: Openluchtrekreatie en bestemmingsplan.
    drs. D.H. Franssens: Landbouw en landbouwbeleid in hun relatie tot het bestemmingsplan als centraal beleidsinstrument van de ruimtelijke ordening.
    mr. P.C. Porrey: Rechtsbeschermingsaspekten voor bijzondere beleidsbeslissingen.
    prof. mr. P. de Haan: Coördinatie van de wetgeving inzake onroerend goed en bestemmingsplan.
    Andere bijdragen van prof. ir. H. Wiggerts, mr. P. Kuypers, drs. J.W. Kurstjens en C. Harinck.
12. Prof. mr. J. Wessel: Criteria voor wijzigingen in functie, inhoud en procedure van het huidige bestemmingsplan, Bouwrecht 1974 blz. 341 e.v.
13. Prof. drs. E.L. Berg: Decentralisatie in drievoud, VNG 1975.
14. Bij het schrijven van dit hoofdstuk kon nog geen gebruik worden gemaakt van het preadvies van mr. S.V. Hoogendijk-Deutsch: Groepsacties en algemeen belang in de administratiefrechtelijke procedure, NJV 1976, deel I, besproken door prof. mr. J.M. Polak in NJB 1976, blz. 781.
15. Prof. mr. F.H. van der Burg: Overheid en onderdaan in een representatieve democratie, VAR geschrift nr. LXIV, 1970.
16. Tweede Kamer, zitting 1969-1970, 10773.

17. Zie daarvoor hoofdstuk VI, in het bijzonder par. 40. e.v.
18. De literatuur over inspraak en participatie is nauwelijks te overzien. In dit preadvies is een eigen weg gevolgd.
    Voor goed begrip volgt hier echter een kleine selectie van basismateriaal over dit onderwerp.
    Prof. mr. A.D. Belinfante: Vrijheid van demonstratie, Alphen a/d Rijn, 1966.
    Prof. mr. A. Kleijn: Spelers buiten spel, provocatie van gezag en maatschappij, Alphen a/d Rijn, 1967.
    Piet Reckman: Naar een strategie en metodiek voor sociale aktie, Anthos, 1971.
    Verslag congres 1973 stichting juridische studentencongressen: Meesters in het bestuur, Zwolle, 1973.
    Prof. dr. H.A. Brasz e.a.: Democratie anno 1967, Meppel, 1967.
    Prof. mr. A.D. Belinfante: De burger en zijn staat, Nautareeks, Alphen a/d Rijn, 1966.
    Prof. dr. H.A. Brasz en drs. L. de Jong: Burger en gemeente, Alphen a/d Rijn, 1968.
    IULA: Participation, studies in comparative local government, volume 5, nr. 2, winter 1971 en volume 6, nr. 1, summer 1972.
    Mr. C. de Gooijer en prof. dr. L.P. Suetens: Burger en bestuur, preadviezen adm.-dagen 1972, BW mei 1972.
    VNG, Verslag congres 1972 over Inspraak en gezag, BW sept. 1972.
    Prof. mr. B. de Goede: De bestuurde; proeve van een bestuursrechtelijke typologie, BW maart 1974.
    Drs. A.F.A. Korsten: Strategieën voor participatiebevordering, BW maart/april 1975.
    Drs. H.P.G. Hoorn: Inspraak in gemeentelijk ruimtelijk beleid, Rotterdam/Alphen a/d Rijn, 1975.
    J.W. van Zundert: Inspraak in een veranderend ruimtelijk planproces, Deventer, 1975.
    (De laatste twee boeken besproken in S. en V. februari 1976).
19. Hierover mr. W.P.A.M. Hellegers in Bouw 31 juli 1976, blz. 510 e.v.
20. Om misverstand te voorkomen: Amsterdam heeft niet de primeur. Ik heb geput uit het mij meest vertrouwde - dus beperkte - materiaal. Rotterdam heeft al enkele jaren een verordening op de stadsvernieuwing, waarin aan de samenwerking met de bevolking op een andere wijze gestalte is gegeven.
21. Ik raadpleegde stukken van de gemeenten Berlicum, Boxtel, Castricum, Deventer, Ede, Gemert, Houten, Haaksbergen, Kampen, Medemblik, Soest, Steenwijk, Texel, Utrecht en Vleuten-De Meern.
22. Hand. 19 : 35 en 40: De stadsschrijver bracht het volk tot bedaren...
    Na deze woorden ontbond hij de volksvergadering.
    I Kor. 14 : 26 : Zorgt er voor dat alles ordelijk gebeurt.
23. Het is hier niet de plaats om uitvoerig in te gaan op het regeren per nota. Men zie echter prof. mr. J.M. Polak in NJB 1975, blz. 1049 e.v. en het maart/april nummer van 1976 van Beleid en Maatschappij, dat geheel aan dit onderwerp gewijd is. Zie voorts het preadvies van Brussaard.
24. Werkgroep Inspraak en Milieuhygiëne, rapport aan de Minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne 7 mei 1974.
25. Tweede Kamer, zitting 1975-1976, 13924, d.d. 31 mei 1976.

HOOFDSTUK V

1. Commentaar Wet op de Ruimtelijke Ordening, blz. 126 e.v.
2. Idem, blz. IV-8 e.v.
3. Voor een systematisch overzicht van de jurisprudentie d.m.v. korte samenvattingen zie men vooral de Handleiding voor de ruimtelijke ordening in gemeentelijk verband, onderdeel Voorschriften bestemmingsplannen, door H.H. Bod.

4. Wetsontwerpen regeling van een voorkeursrecht van gemeenten bij de verwerving van onroerend goed, en wijziging van de Onteigeningswet, Tweede Kamer, zitting 1975-1976, nrs. 13713 en 13714.
5. Een zeer overzichtelijke brochure: Grondeigendom en grondbeheer, rapport C.D.A., Den Haag 1975.
6. *Commentaar:*
   Prof. mr. P. de Haan: De wetsontwerpen inzake de grondpolitiek, NJB 1976, blz. 1 e.v.
   Prof. mr. S.F.L. Baron van Wijnbergen: De wetsontwerpen inzake grondpolitiek, De Pacht, jrg. 36 nr. 2.
   Vier gemeentebestuurders over het voorkeursrecht, DNG 1976, blz. 61 e.v.
   Nora Salomons: Politieke tegenstellingen sluiten compromis grondbeleid niet uit, Bouw 1976, blz. 271 e.v.
   Dr. mr. W. Schenk: Slechts utilitaire gebruikswaarde vergoeden bij onteigening? WPNR 197, blz. 153 e.v.
   Jhr. ir. L.H. Op ten Noort: Wijziging onteigeningswet, invoering voorkeursrecht, WPNR 1976, blz. 206 e.v.
   Mr. W.M. Kleijn en mevr. mr. C.L. de Vries Lentsch-Kostense: De wet voorkeursrecht gemeenten, WPNR 1976, blz. 217 e.v.
   Mr. A.P. Funke: De prijsbepalingsprocedure van de voorgestelde wet voorkeursrecht gemeenten, WPNR 1976, blz. 237 e.v.
   Prof. mr. J. in 't Veld: Grondpolitiek, TvO 1976, blz. 151 e.v.
   Jhr. ir. L.H. Op ten Noort: Een voorkeursrecht van gemeenten, Maatschappijbelangen 1976, blz. 431 e.v.
   Adviezen:
   VNG, Commentaar op de beide wetsontwerpen, DNG 19 maart 1976, blz. S.45 e.v.
   RARO, Advies over het grondbeleid, aangeboden aan de Minister van VRO 26 mei 1976.
7. Zie voor geschiedenis en praktijk van de toepassing van de bestemmingsplan-onteigening vooral mr. J.W. Scheffer, Over onteigening in het belang van de ruimtelijke ordening en van de volkshuisvesting, opgenomen in het commentaar Woningwet en WRO van Renes, Scheffer, Verduin.
   Ik wijs er voorts op, dat in de Regeringsvoorstellen tot herziening van de Grondwet, het nut van de Nutswet niet langer wordt ingezien. Het voorgestelde artikel 1.13 in hoofdstuk I: Grondrechten, zegt in het eerste lid niet meer, dan dat onteigening alleen kan geschieden in het algemeen belang en tegen vooraf verzekerde schadeloosstelling, een en ander naar bij of krachtens de wet te stellen voorschriften. Zie Tweede Kamer, zitting 1975-1976, 13872, nr. 2.
8. Prof. mr. R. Crince le Roy, noot bij K.B. 14 februari 1976, nr. 49 (Veenendaal), Bouwrecht 1976, blz. 322 e.v.
9. Zie het rapport van de werkgroep (onder voorzitterschap van prof. mr. P. de Haan), over Hoofdlijnen van een Wet op de Stadsvernieuwing, Bouwrecht monografieën, geschrift 1, 1971.
10. 1974, blz. 429.
11. G.A.M. Hompe, W.A.M. van der Made en G.J.Th.M. Valkenhoff: Proeve van een procedure voor stedelijke herverkaveling, in Ned. Geodetisch Tijdschrift 1976 blz. 27 e.v.
12. De toepassing van dit stelsel is bepaald niet onbesproken gebleven. Gemeentelijk vernuft en soms te vergaande verlangens hebben aanleiding gegeven tot een schat van jurisprudentie en literatuur. Zie dr. H.J.M. van de Schans: Verhaal van grondkosten door gemeenten (diss.) VUGA, 1965 en laatstelijk diens artikel in Bouwrecht 1974, blz. 363 e.v.
13. Blauwe Reeks nr. 41.
14. Zie laatstelijk zijn reeds genoemde artikel over: Wijziging Onteigeningswet en invoering voorkeursrecht.
15. Zie het verslag van de vergadering van de Vereniging voor Bouwrecht van 5 juni 1975, Bouwrecht 1975, blz. 507 e.v.

16. Zo omschrijft mr. J.W. Scheffer het op blz. 21 van zijn commentaar: zie noot V, 7.
17. Zie noot III, 19.
18. Mr. ing. J.P. Bos (noot III, 32) wijst er op, dat onteigening vóór een uitwerkingsplan mogelijk moet zijn, omdat uitwerking vóórafgaand overleg eist ingevolge artikel 11 WRO, en dat overleg praktisch onmogelijk is als er niet voldoende zekerheid is, dat de inrichter op korte termijn over de grond kan beschikken.
19. Zie Scheffer, blz. 25.
20. Zie noot III, 24.
21. 1974, blz. 434, tweede kolom.
22. Zie o.m. het aan Purmerend gewijde nr. van S. en V., okt. 1973, in het bijzonder mr. P. Scholten: Purmerends knelpunten en hun aanpak.
23. Zie noot V, 22.
24. Drs. R.J. de Wit, Cobouw 23 dec 1972.
25. Zie ook M.v.T. Begroting Binnenlandse Zaken 1976, Tweede Kamer, zitting 1975-1976, 13600, hfdst. VII.
26. Verstedelijkingsnota blz. 207.
27. Convenanten op bestuurlijk terrein, Bouwrecht 1974, blz. 189 e.v., zie m.n. zijn naschrift op blz. 194.
28. Zie over bovengenoemde aspecten prof. mr. A. Kleijn: Complementair bestuur, gecompliceerder dan medebewind, DNG. 1975, blz. 545 e.v.
29. Zie Bouwrecht 1975, blz. 147 e.v. met noot H.H. Bod, waarnaar ik gaarne verwijs, en Crince le Roy, blz. 128 d7. Vgl. mr. J.H. van der Veen DNG 1975, blz. S.160.
30. Andere beslissingen van de Kroon over verwante onderwerpen zijn:
    K.B. 18 sept. 1973, Abcoude, Bouwrecht 1974, blz. 26.
    K.B. 19 okt. 1974, Woubrugge, Bouwrecht 1975, blz. 31.
    K.B. 19 sept. 1974, Zelhem, Bouwrecht 1975, blz. 28.
    K.B. 8 mrt. 1975, Aalburg, Bouwrecht 1975, blz. 469.
    De jurisprudentie is niet alleen interessant in verband met de verhouding ruimtelijke ordening - landbouw, maar niet minder in verband met de vraag naar de grenzen van de bevoegdheid van gemeenten om waterschappen bij de uitoefening van hun taak te binden aan voorschriften van het bestemmingsplan. Over dit vraagstuk is waarschijnlijk binnenkort een nieuw K.B. te verwachten bij de beslissing over het bestemmingsplan Natuurgebieden van Amsterdam. Men zie hierover ook E. Egberts in Waterschapsbelangen 1976, blz. 61 e.v. en mej. mr. A. Schoemaker, idem blz. 105.
31. Rapport van de Interdepartementale commissie landinrichtingswet, door de Regering aangeboden aan de Staten Generaal op 25 maart 1976.
32. Overigens is de denktrant van de commissie gelukkig redelijk ver verwijderd van die van de schrijver van de MvT op het wetsontwerp voor de reconstructie van Midden Delfland (Tweede Kamer, zitting 1971/1972, 11740), die ergens opmerkt: "De verschillende bestemmingsplannen dienen nog te worden aangepast aan de nieuwe situatie. Hiermee kan zeer veel tijd gemoeid zijn, mede in aanmerking genomen, dat hiervoor de medewerking van de gemeenteraden vereist is", MvT blz. 13, rechterkolom.
33. Tweede Kamer, zitting 1975-1976, 13283, 13284 en 13285.
34. Zie Natuurbehoud (orgaan van de Vereniging tot behoud van Natuurmonumenten) febr. 1976.
35. Zie het commentaar van mr. W. Brussaard bij het preadvies van prof. mr. P. de Haan, NJV 1973, in DNG 1973, blz. 421 e.v.

HOOFDSTUK VI

1. Mr. F.J.M. Houben: Onvoldoende planologische bescherming van de buitengebieden, DNG 1973, no. 26.
2. Aanhangsel Hand. Tweede Kamer, 1973-1974, blz. 1859.
3. Aanhangsel Hand. Eerste Kamer, 1974-1975, no. 81.

4. Ontleend aan persbericht MVRO no. 109/76 d.d. 17 mei 1976.
5. Over de ambtshalve beoordeling is een zeer uitgebreide literatuur. Ik verwijs naar prof. mr. R. Crince le Roy: Ambtshalve beoordeling, een dubieuze zaak, in S. en V. 1970, blz. 229; onlangs heeft de schrijver overigens naar ik meen verklaard niet meer achter zijn toen verdedigde opvatting te staan en op grond van ervaring tot een positiever oordeel te komen.
6. Intreerede prof. mr. R. Crince le Roy.
7. Drs. H. van der Weijde: Recht en Onrecht in de ruimtelijke ordening, in S. en V. 1972, blz. 578.
8. Zie o.m. De gemeente en de Monumentenwet, VNG Blauwe Reeks no. 36.
9. Dat dit wetsontwerp de VNG een nogal zorgelijk commentaar ontlokte, laat zich wel verstaan. Zie DNG 1975, blz. 825.
10. Het ontwerp-wet Geluidshinder, NJB 1976, blz. 457 e.v., i.h.b. blz. 461.
11. MvA. Eerste Kamer, begroting VRO, 13600, XI, no. 48 B.
12. Art. 50 WRO heeft wat dat betreft nogal tot discussie aanleiding gegeven. Zie hierover de commentaren van Renes, Scheffer en Verduin, blz. VIII-14 e.v. en Crince le Roy, blz. 182[z5]-184[b]. In het kader van het Interprovinciaal overleg (IPO) is hiervoor een werkgroep ingesteld, die op 26 oktober 1973 rapport uitbracht, dat als bijlage bij DNG is opgenomen op 18 jan. 1974. Het rapport is besproken door mr. F.A. Helmstrijd in Bouwrecht 1974, blz. 3 e.v. Het rapport stelt voor art. 50 WRO los te koppelen van de zgn. "aanwijzing" en daarvoor in de plaats een ook in gevallen van vrijwillige regeling der bestemming van toepassing zijnde tekst te stellen, welke als volgt luidt:
"Indien ten behoeve van belangen, behartigd door andere openbare lichamen dan de gemeente, bepalingen in een bestemmingsplan worden opgenomen, kunnen Wij op verzoek van de gemeenteraad die lichamen de verplichting opleggen de hogere kosten welke het gevolg zijn van het opnemen van bedoelde bepalingen in het bestemmingsplan, geheel of gedeeltelijk aan de gemeente te vergoeden voor zover deze kosten redelijkerwijs niet ten laste van de gemeente dienen te blijven en indien zulks niet het geval is geen overeenstemming kon worden bereikt over vergoeding van kosten. Alvorens te beslissen horen Wij de Raad van State, Afdeling voor de geschillen van bestuur."
13. De tekst van de wijziging van art. 4 WRO luidt dan (lid 1a):
    Bij een streekplan kunnen voorzover bovengemeentelijke belangen dat vorderen een of meer gedeelten van het grondgebied der provincie worden aangewezen als gebieden, ten aanzien waarvan de bevoegdheden van de gemeentebesturen, bedoeld in hoofdstuk IV (structuurplan, bestemmingsplannen, JR.), geheel of gedeeltelijk overgaan op het provinciaal bestuur (provinciale bestemmingsgebieden). Wij bepalen bij algemene maatregel van bestuur, in welke gevallen de aanwijzing de bedoelde bevoegdheden geheel dan wel gedeeltelijk kan doen overgaan.
    En een nieuw artikel 6a zou luiden:
    Wij kunnen in bij algemene maatregel van bestuur aan te geven gevallen, voorzover bovengemeentelijke belangen dat vorderen, op verzoek van de Provinciale Staten bij algemene maatregel van bestuur het grondgebied van die provincie geheel of gedeeltelijk aanwijzen als provinciaal bestemmingsgebied, als bedoeld in artikel 4, lid 1a. Wij horen, alvorens te beslissen, de raden der gemeenten wier grondgebied bij de gevraagde aanwijzing betrokken is en de Rijksplanologische Commissie.
    Verder van belang zijnde teksten:
    Artikel 36a:
    De Provinciale Staten kunnen voor een gebied van de provincie, dat als provinciaal bestemmingsgebied is aangewezen, een provinciaal structuurplan vaststellen.
    Enz. . .
    Artikel 36b:
    De Provinciale Staten stellen voor het gebied van de provincie, dat als

provinciaal bestemmingsgebied is aangewezen, een provinciaal bestemmingsplan vast.

Enz. . .

Bij gedeeltelijke overdracht van bevoegdheid valt de uitwerkingsbevoegdheid van een provinciaal bestemmingsplan aan B. en W. toe. Bij gehele overdracht van bevoegdheid verliest de gemeente zelfs die mogelijkheid.

14. Zie de congresrede van drs. J.A.F. Roelen, Voorzitter van de VNG, DNG 1976, blz. 274. Ik citeer:
"In de eerste fase denken wij aan vaststelling van rijkstaken, die voor decentralisatie in aanmerking komen en overdracht hiervan (voorshands aan de bestaande provincies . . . Vervolgens kan een taakverdeling tussen provincies en gemeenten nader onder de loep worden genomen, waarbij een beter inzicht in de wenselijke omvang van de gemeenten kan worden verkregen. Daarmee kan dan de noodzakelijke herindeling verantwoord worden aangevat. Pas daarna, dus nadat er sterke gemeenten zijn gevormd, kan er sprake zijn van onvermijdelijke taakoverdracht van gemeenten aan provincies. Instelling van nieuwe provincies komt daarbij in onze fasering niet vooraan, maar achteraan."
Ik (JR) begrijp deze stellingname van de VNG die de bewijslast voor de goede wil voor een verantwoord gedecentraliseerd bestuur in eerste instantie bij het Rijk legt. Maar de vraag rijst wel of de gemeenten zich nog kunnen veroorloven een ongetwijfeld langdurig onderzoek naar de mogelijke decentralisatie van rijkstaken af te wachten voor een heroverweging van de gemeentelijke indeling. Moet de oplossing niet meer worden gezocht in een tegelijk aanvatten van deze zaken? Het leven staat niet stil; bij alle nieuwe wetgeving dreigen de gemeenten verder terrein te verliezen (ten nadele van de lokale democratie!), als niet spoediger bestuurskrachtige lokale eenheden met een territoir dat ook bij de oplossing van bijv. landinrichtingsproblemen meetelt, kunnen worden gepresenteerd.
15. Enige voorbeelden.
Groningen (als ik de reeds genoemde nota - noot III, 13 - goed lees) slaat de fase van het structuurplan over en spreekt over een (niet gejuridificeerd) stedebouwkundig plan als basis voor latere bestemmingsplannen.
Amsterdam bouwt voor het hele grondgebied gefaseerd een structuurplan op, dat een zeer algemeen karakter heeft en een toetsingskader zal vormen voor ruimtelijk beleid, met incorporatie van economische en sociale grondslagen, uit te werken niet alleen in bestemmingsplannen maar ook in andere beleidsmaatregelen.
Tilburg heeft zojuist een structuurplan gepubliceerd voor de oude stad, dat reeds geheel anticipeert op de Wet op de Stadsvernieuwing. Bij kennisneming van de plankaart kan men zich afvragen of het met het oog op de juridische bescherming niet zinvol zou kunnen zijn dit (deel van het) plan al om te dopen in een globaal bestemmingsplan (of is dat bezwaarlijk in verband met het proceskarakter?).
Het terrein is volop in beweging. Wellicht kunnen wij over enkele jaren meer verantwoord tot een heroverweging komen.
16. Een kleine selectie:
De besluiten der kleine zielen, drs. H. van der Weijde, S. en V., 1971, blz. 31 e.v.
Snelheid en rechtszekerheid bij het bestemmingsplan, mr. W. Brussaard, publikatie RPD 1971-4.
Bestemmingsplannen: een kapverbod voor de Kroon gewenst? prof. mr. J. Wessel, Bouwrecht 1971, blz. 265 e.v.
Hoe versnellen we de procedure voor bestemmingsplannen? mr. C.B.J. Oomen, Bouwrecht 1973, blz. 646 e.v.
Verkorting bestemmingsplan-procedure door uitschakeling van de Kroon, drs. L. Giebels (lid Tweede Kamer), DNG 1975, blz. 318 e.v.
De effectiviteit van het beroep op de Kroon bij bestemmingsplannen, mr. A.V. van den Berg en mr. L. Pronk, Bouwrecht 1975, blz. 644 e.v.
Het wijzigen van de bestemmingsplanprocedure, mr. H.G. de Winter, GS 28 november 1975, no. 6379.
17. De "schuld" ligt dus bepaald niet bij één van deze vier "partijen" in het proces in het

bijzonder. In het jaaroverzicht van de Raad van State wordt, blijkens een juist bij het schrijven van dit gedeelte verschenen bericht, aandacht gegeven aan de onjuiste opvatting, dat met name de Raad van State te traag zou zijn in de behandeling van de beroepen.

18. Rapport werkgroep SPJ/NIROV versnellingsprocedure, o.a. in DNG 1975, blz. S 153 e.v. en S. en V. 1975, blz. 307 e.v.;
Rapport RARO uitgebracht op 26 november 1975 aan de Minister van VRO, besproken o.a. door prof. mr. R. Crince le Roy NJB 1976, blz. 137 e.v., mr. N.S.J. Koeman, Bouwrecht 1976 blz. 239 e.v., prof. mr. J. in 't Veld, TvO 1976, blz. 191 e.v. Zie voorts prof. mr. J.G. Steenbeek: Mini-provincies en beroep, in BW 1976, no. 3, blz. 172 e.v.
19. In het advies van de Raad voor de territoriale decentralisatie over de bestuurlijke organisatie pleit deze Raad voor een afzonderlijke beroepsinstantie, die gevonden zou kunnen worden door de afdeling Geschillen van bestuur van de Raad van State te deconcentreren in de vorm van regionale kamers.
20. Mr. J. Wessel trad reeds in 1960 in discussie in zijn artikel: Het uitbreidingsplan een rechtsfiguur suï generis, NJB 1960, blz. 977 e.v. Een vroege samenvatting van standpunten en eigen opvatting vindt men bij mr. J. Bulthuis: Het plan in het openbaar bestuur, preadvies VAR 1967, blz. 101 e.v. Zie ook de discussie tussen prof. mr. A.D. Belinfante in Kort begrip van het administratief recht, Alphen a/d Rijn 1968, en prof. mr. H.D. van Wijk in De norm is per definitie abstract, Deventer, 1971. Vgl. prof. mr. B. de Goede: Beeld van het Nederlandse bestuursrecht, VUGA 1975, blz. 100/101.
Zie voorts mr. N.S.J. Koeman: Bestemmingsplan en privaatrecht (diss.), Deventer, 1974, hoofdstuk I en de bespreking daarvan door prof. mr. A.R. Bloembergen in Bouwrecht 1975, blz. 639.
21. De Tweede Kamer heeft bij de behandeling van de Wet-Arob een motie aangenomen, waarin aan de Regering wordt gevraagd te onderzoeken in welke gevallen het bestaande volle beroep op de Kroon zou moeten worden omgezet in een rechtmatigheidsberoep op de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State en omgekeerd.
Zitting 1973-1974, 11279/11280, no. 24.