

# WETGEVING, PLANNING EN FINANCIERING: RUIMTELIJK BELEID

Achtergrondstudie nummer 8, deel 2,  
uitgebracht aan de  
Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst

Ministerie van Binnenlandse Zaken

De Commissie hoofdstructuur rijksdienst heeft tot taak tijdig voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal advies uit te brengen aan de minister van Binnenlandse Zaken over de hoofdstructuur van de rijksdienst en zijn feitelijk functioneren. Om in de korte periode die voor deze omvangrijke taak beschikbaar is toch tot zo verantwoord mogelijke adviezen te kunnen komen, heeft de commissie ter ondersteuning van haar werkzaamheden een aantal onderzoeken en studies laten verrichten. Hierover wordt gerapporteerd in de vorm van een reeks achtergrondstudies die de commissie afzonderlijk uitgeeft. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van deze publikaties berust bij de auteur(s). De commissie onderschrijft dan ook niet noodzakelijkerwijs alle daarin weergegeven standpunten. Zij meent echter dat de achtergrondstudies op zichzelf een zodanig waardevolle bijdrage aan de publieke meningsvorming kunnen leveren dat een integrale publikatie gewenst is.

WETGEVING, PLANNING EN FINANCIERING:  
RUIMTELIJK BELEID

Rapport over een deelonderzoek naar organisatie  
en coördinatie van wetgeving, planning en  
financiering op ruimtelijk gebied

door  
mr. P.G.A. Noordanus

Januari 1981  
Achtergrondstudie nummer 8, deel 2,  
uitgebracht aan de  
Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst

Ministerie van Binnenlandse Zaken

Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1981

© mr. P.G.A. Noordanus

Citeren uit of overnemen van delen van dit rapport, waarop het auteursrecht van toepassing is, is toegestaan, mits daarbij uitdrukkelijk de bron wordt vermeld.

ISBN 90 12 03356 X

## Inhoudsopgave

1. Plaatsbepaling ruimtelijk beleid 5
2. Organisatie en coördinatie van de ruimtelijke wetgeving 9
  - 2.1. Plaatsbepaling Wet op de Ruimtelijke Ordening 9
    - 2.1.1. Wetsgeschiedenis 9
    - 2.1.2. NJV-préadvies De Haan 11
    - 2.1.3. Rapport Werkgroep Coördinatie Wetgeving 12
    - 2.1.4. VAR-préadviezen Brussaard en Rothuizen 14
  - 2.2. Aandacht voor het vraagstuk van de coördinatie van de ruimtelijk relevante wetgeving in algemene zin 16
    - 2.2.1. Coördinatie: harmonisatie of codificatie 16
    - 2.2.2. Opvatting regering 18
    - 2.2.3. Opvatting parlement 19
  - 2.3. Ontwikkelingen in de ruimtelijk relevante wetgeving 21
    - 2.3.1. Overzicht ruimtelijk relevante wetgeving 21
    - 2.3.2. Stadsvernieuwing/stadsuitbreiding 28
    - 2.3.3. Verkeer en vervoer 30
    - 2.3.4. Overige inrichtingswetgeving 32
    - 2.3.5. Milieuhygiëne 34
    - 2.3.6. Beheerswetgeving landelijk gebied 37
    - 2.3.7. Enkele conclusies 39
    - 2.3.8. De wetgevingsorganisatie 41
3. Organisatie en coördinatie van de ruimtelijke planning 43
  - 3.1. Algemeen 43
    - 3.1.1. Institutionalisering planning; planningbegrip 43
    - 3.1.2. Ontwikkeling sectorplanning 45
    - 3.1.3. Het onderscheid facet/sector 47
    - 3.1.4. Ontwikkelingen met betrekking tot de planning-methodiek 49
  - 3.2. Ontwikkelingen ten aanzien van de ruimtelijke planning op nationaal niveau 52
    - 3.2.1. De planningsorganisatie; WERON 52
    - 3.2.2. Structuurschetsen en structuurschema's 55
    - 3.2.3. De procedure voor planologische kernbeslissingen 58
    - 3.2.4. Ervaringen met de planning via structuurschetsen en structuurschema's 60
    - 3.2.5. Ervaringen met de procedure voor planologische kernbeslissingen 64
    - 3.2.6. Mogelijke verdere ontwikkelingen 66

3.3.	<u>Ontwikkelingen ten aanzien van de ruimtelijke planning op provinciaal niveau</u>	69
3.3.1.	Het streekplan nieuwe/nieuwste stijl	69
3.3.2.	Ontwikkelingen in de streekplanpraktijk	72
3.4.	<u>Ontwikkelingen ten aanzien van de ruimtelijke planning op gemeentelijk niveau</u>	76
3.4.1.	Meer aandacht voor het globale bestemmingsplan	76
3.4.2.	Ontwikkelingen met betrekking tot het structuurplan	77
3.5.	<u>De operationele gebiedsaanwijzing als planologische rechtsfiguur</u>	79
3.5.1.	Achtergronden	79
3.5.2.	Het RARO-advies van 10 december 1979	82
4.	<u>Organisatie en coördinatie financiering ruimtelijk beleid</u>	84
4.1.	<u>Inleiding</u>	84
4.2.	<u>Financiering nationaal ruimtelijk beleid</u>	85
4.2.1.	Financiële consequenties structuurschetsen, structuur-schema's en andere planologische kernbeslissingen	85
4.2.2.	(Rijks)middellange-termijnplanning en financiering	89
4.2.3.	Horizontale coördinatie van de financiering van het ruimtelijk beleid op nationaal niveau	93
4.2.4.	Mogelijke coördinatieconstructies	97
4.3.	<u>Toedeling van financiële middelen aan de lagere overheden ten behoeve van de uitvoering van het ruimtelijk beleid</u>	101
4.3.1.	Specifieke uitkeringen en financiële decentralisatie	101
4.3.2.	Financiële zekerheid, basisakkoorden	108
4.3.3.	Financiële aspecten ruimtelijke plannen lagere overheden	112
5.	<u>Slotbeschouwing</u>	114
	<u>Noten</u>	119

## 1. Plaatsbepaling ruimtelijk beleid

Zoals bekend is de ruimtelijke ordening in ons land ontstaan vanuit de volkshuisvesting. De Woningwet 1901, waarin een regeling was opgenomen van het gemeentelijk uitbreidingsplan wordt meestal als startpunt van de ruimtelijke planning gezien, zij het dat uiteraard ook lang daarvoor planmatige stadsuitleg incidenteel reeds voor kwam. Het uitbreidingsplan ontwikkelde zich geleidelijk van een plan, waarin het toekomstig stratenpatroon werd aangegeven tot een bredere regeling van de bestemming van de grond, in het bijzonder een regeling van de bebouwingmogelijkheden, zowel voor stadsuitbreiding, als voor het landelijk gebied. Dit proces werd met de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening (1965) voorlopig afgesloten. Bij het in deze laatste wet geregelde bestemmingsplan gaat het in principe om een algemene regeling van het meest gewenste grondgebruik, waarbij via aanlegvergunningen en gebruiksvoorschriften naast het bouwen ook andere activiteiten kunnen worden gereguleerd.

Begonnen dus als regulering van de stadsuitbreiding verbreedde de benadering van de ruimtelijke ordening zich geleidelijk tot wat de staatscommissie Van den Bergh (1950), belast met de voorbereiding van de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening, noemde "het scheppen van orde in de bestemming en het gebruik van de grond", daarbij aantekendend dat wezenlijk voor de ruimtelijke ordening is het coördineren van de verschillende uiteenlopende belangen, die bij het gebruik van de grond van ons dichtbevolkte land betrokken zijn<sup>1)</sup>. De Tweede nota over de ruimtelijke ordening in Nederland (1966) definieert de ruimtelijke ordening als een samenspel tussen overheid en maatschappij, waarbij het aan de kant van de overheid gaat om een onderling op elkaar afstemmen van ruimtelijk, economisch en

sociaal-cultureel beleid. De ruimtelijke ordening houdt zich -aldus de nota- in het bijzonder bezig met het fysische milieu. Zij wil de levensontplooiing van de bevolking, voor zover die van het leefmilieu afhankelijk is zo goed mogelijk dienen<sup>2)</sup>.

De Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie (Commissie Van Veen) omschreef in 1971 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." De commissie verbond hier onder meer de conclusie aan, dat een belangrijk deel van de milieuzorg uitdrukking kan en moet krijgen in de ruimtelijke ordening in ruime zin. In dit verband introduceerde de commissie het begrip ruimtelijk beheer waaronder moet worden verstaan het beleid, dat gevoerd dient te worden om te komen tot integratie van alle aspecten, die bij de inrichting en de bestemming van de ruimte een rol spelen. Als aspecten van het ruimtelijk beheer noemt de commissie de zorg voor de milieuhygiëne en daarnaast onder meer de recreatie, de landbouw, het waterstaatkundig beheer enz.<sup>3)</sup>.

De omschrijving, welke de Commissie Van Veen van het begrip ruimtelijke ordening heeft gegeven is door de regering overgenomen en is bijvoorbeeld ook de Oriënteringsnota -het eerste deel van de Derde nota over de ruimtelijke ordening- te vinden. Wel worden in deze nota wat kanttekeningen geplaatst bij het antropocentrische karakter van de definitie. De mogelijkheden van ruimte en milieu stellen ook grenzen aan de samenleving en nopen tot aanpassing van die samenleving<sup>4)</sup>.

Het begrip ruimtelijk beheer dat door de commissie werd voorgesteld heeft verder weinig weerklank gevonden. Toch is de grondgedachte, die aan dit begrip ten grondslag lag- namelijk dat het bij de ruimtelijke ordening gaat om een integratie van alle aspecten die bij de bestemming van de ruimte een rol spelen -inmiddels algemeen

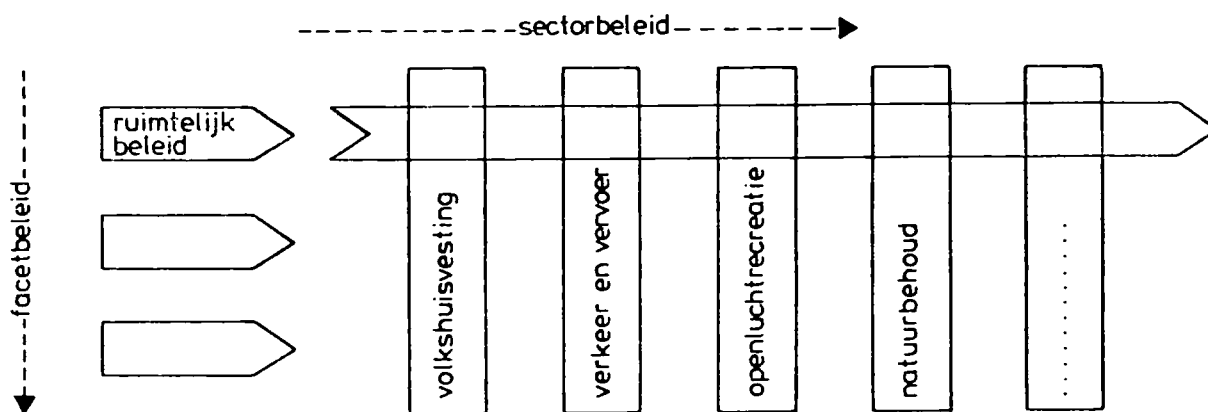


aanvaard. Ruimtelijke ordening wordt gezien als een vorm van facetbeleid, zulks in de zin van het eerder (hoofdstuk I) besproken rapport van de Commissie De Wolff<sup>4)</sup>, waarin een onderscheid werd gemaakt tussen sectorplanning, facetplanning en integrale planning. Dit facetmatige karakter van de ruimtelijke ordening wordt in de Nota spelregels voor ruimtelijk relevante wetgeving, welke in februari 1980 aan een aantal instanties om advies is gestuurd en bij die gelegenheid aan de Tweede Kamer is gezonden<sup>5)</sup> als volgt omschreven.... "De facetmatige besluitvorming in de ruimtelijke ordening is erop gericht alle ruimtelijk relevante sectoren in hun onderlinge samenhang te plaatsen en tegen elkaar af te wegen, zodanig dat de uitkomst de best denkbare synthese voor ruimte en samenleving oplevert".

In een eerder door de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening aan de Tweede Kamer toegezonden notitie over de coördinerend bewindsman voor de ruimtelijke ordening<sup>6)</sup> wordt daaraan toegevoegd, dat de ruimtelijke ordening ook niet een eigen zelfstandig "belang" is, maar erop gericht is 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 en dat de genomen beslissing het best denkbare resultaat voor ruimte en samenleving oplevert.

Op de betekenis van het onderscheid tussen facet- en sectorplanning zal elders in deze studie (par. 3.1.3.) nader worden teruggekomen. Hier kan volstaan worden met de conclusie, dat ruimtelijke ordening per definitie sterk verbonden is met beleidscoördinatie en dat het ruimtelijk facetbeleid zich naar zijn aard uitstrekt tot al die onderdelen van het overheidsbeleid, die ruimtelijke aspecten c.q. ruimtelijke effecten hebben. Het gaat de ruimtelijke ordening er daarbij om de onderlinge samenhang van het overheidsbeleid te bewaken, uiteraard slechts voor zover het de ruimtelijke consequenties daarvan betreft. De omvang van de coördinatieproblematiek is hiermee aangegeven. Aan de orde is het gebrek aan onderlinge afstemming van het ruimtelijk relevant handelen van de verschillende overheden c.q. overheidsorganen. Doelstellingen van

ruimtelijk facetbeleid, al dan niet neergelegd in ruimtelijke plannen en sectorale beleidsvoornemens dienen hierbij met elkaar in overeenstemming te worden gebracht. De plaats van het ruimtelijk beleid en de aard van het coördinatievraagstuk kan als volgt worden weergegeven.



Afb. 1: plaatsbepaling ruimtelijk beleid

## 2. Organisatie en coördinatie van de ruimtelijke wetgeving

### 2.1. Plaatsbepaling Wet op de Ruimtelijke Ordening

#### 2.1.1. Wetsgeschiedenis

In 1965 trad de Wet op de Ruimtelijke Ordening in werking. Daarmee was er voor het eerst ten principale, los van de Woningwet en de uit de oorlogsjaren stammende voorlopige regeling inzake het nationale plan en de streekplannen daargelaten, een wettelijk kader voor het ruimtelijk beleid op de verschillende bestuursniveaus tot stand gebracht. De wet kan worden gekarakteriseerd als een kaderwet, dat wil zeggen de wet geeft regels voor plannen en (plan-)procedures, maar legt het beleid zelve niet vast. Voorts kent de wet een gedecentraliseerde opzet. Er werd afgezien van een nationaal plan en een hiërarchie van plannen op de verschillende bestuursniveaus. Een sterk accent kwam te liggen op het gemeentelijk bestemmingsplan, dat als enig plan de burgers rechtstreeks bindt en waarvan de tot standkoming dan ook met uitgebreide procedurele waarborgen werd omringd. De nieuwe wet bevat voorts een aantal regels gericht op bestuurlijke coördinatie. Door het voorschrijven van overleg met andere overheden, door het opnemen van een verplichting tot inschakeling van ambtelijke coördinatiecommissies zoals de Provinciale Planologische Commissie (PPC), c.q. op rijksniveau de Rijksplanologische Commissie (RPC) wordt getracht bij de totstandkoming van ruimtelijke plannen en andere ruimtelijk relevante maatregelen een afstemming van beleid tussen de overheden c.q. overheidsorganen te bewerkstelligen<sup>7)</sup>.

Bij de parlementaire behandeling van het toenmalige wetsontwerp werd het systeem van bestuurlijke coördinatie op zichzelf niet bestreden. Wel werden kanttekeningen geplaatst bij de -naar het oordeel van een deel van de Tweede Kamer- te zwakke positie van de Rijks-

planologische Commissie als interdepartementaal coördinatiecollege, zulks in verband met de in de wet voorziene mogelijkheid voor een uitzonderingspositie voor bestaande sectorale coördinatiecommissies, zoals de Centrale Cultuurtechnische Commissie en de Commissie van Overleg voor de Wegen. Dit leidde echter niet tot wetswijziging. De relatie met andere ruimtelijk relevante wetgeving kwam tijdens de parlementaire behandeling van de wet nauwelijks aan de orde. Wel werd met een enkele opmerking gewezen op de relatie tussen de nieuwe wet en de op dat moment bij de Tweede Kamer eveneens aanhangige ontwerp-Boswet. Een en ander leidde niet tot duidelijke uitspraken.

Toen de Wet op de Ruimtelijke Ordening eenmaal in werking getreden was, werd bij de vaststelling van nieuwe sectorwetgeving de relatie tussen deze sectorwetten en de Wet op de Ruimtelijke Ordening een belangrijk discussiepunt. Gewezen kan worden op de parlementaire behandeling van de Natuurbeschermingswet en de Ontgrondingenwet<sup>8)</sup>. Ook rezen er al spoedig vragen met betrekking tot het al dan niet van toepassing zijn van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in geval van waterstaatswerken (waterstaatswetgeving), ruilverkavelingswerken (Ruilverkavelingswet), bosbeheer (Boswet) e.d.

De gang van zaken rond de kwestie Shell-Moerdijk maakte voorts al spoedig na het inwerking treden van de nieuwe wet duidelijk, dat -hoewel er sprake was van een formele decentralisatie van de besluitvorming op het gebied van de ruimtelijke ordening- er materieel gezien belangrijke de ruimtelijke structuur bepalende beslissingen op rijksniveau bleven liggen en dat bovendien de spankracht van de ruimtelijke ordening bepaald niet zo groot was, dat met het nationale ruimtelijke beleid strijdige beslissingen in andere beleidssectoren konden worden voorkomen. In casu ging het om een in het kader van het industrialisatiebeleid genomen beslissing om -zulks in strijd met de kort daarvoor vastgestelde Tweede Nota ruimtelijke ordening- in Moerdijk een grootschalig industrieterrein ten behoeve van de petro-chemische industrie aan te leggen. Formeel stond voor de burger deze beslissing pas ter discussie in het kader van het gemeentelijk bestemmingsplan. De zaak Shell-Moerdijk leidde dan ook tot voorstellen voor besluitvormingsprocedures voor

nationale ruimtelijk relevante beslissingen en tot hernieuwde bezinning op het systeem van verticale beleidscoördinatie<sup>9)</sup>.

Een derde punt dat na het inwerking treden van de wet al spoedig duidelijk werd, was dat de nieuwe wet, weliswaar een aantal mogelijkheden bood om ongewenste planologische ontwikkelingen te weren, maar onvoldoende instrumentarium bevatte om gewenste ontwikkelingen te bevorderen. Het operationeel karakter van de nieuwe wet was onvoldoende. Streek- en bestemmingsplannen bleken vaak te vrijblijvend door het ontbreken van de benodigde financiële en juridische middelen om ze tot uitvoering te brengen. Dit leidde tot pleidooien voor "uitvoeringsplanologie" in plaats van "toelatingsplanologie"<sup>10)</sup> en tot een steeds sterker wordende roep om nieuwe "instrumentele" wetgeving, met name ten behoeve van de stadsvernieuwing en de stadsuitbreiding<sup>11)</sup>.

#### 2.1.2. NJV-Préadvies De Haan

Het is De Haan geweest die in zijn préadvies voor de Nederlandse Juristen-Vereniging van 1973 voor het eerst de plaats van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in het geheel van de ruimtelijk relevante wetgeving in kaart heeft gebracht<sup>12)</sup>. In dit préadvies werd in het kader van een functionele indeling van het onroerend goedrecht de onderscheiding tussen bestemming, inrichting en beheer geïntroduceerd. Deze begrippen, die inmiddels in de gedachtenvorming over de coördinatie van de ruimtelijk relevante wetgeving een centrale plaats innemen kunnen als volgt worden omschreven:

- bestemming: de vaststelling van doeleinden van het gebruik, van onroerend goed
- inrichting: de verandering van de feitelijke gesteldheid van onroerend goed door uitvoering van werken en/of herindeling van het gebruik, ten einde het goed aan zijn doeleinden te doen beantwoorden
- beheer: de zorg voor het onroerend goed of bepaalde aspecten daarvan door

instandhouding en behoorlijk gebruik, eveneens ten einde het goed aan die doeleinden te doen beantwoorden.

In het préadvies wordt erop gewezen, dat beslissingen waarmee materieel de bestemming bepaald wordt lang niet altijd in het kader van de gemeentelijke bestemmingsplanprocedure worden genomen en zelfs niet kunnen worden genomen, eenvoudig omdat de gemeente daartoe de competentie mist. Belangrijke bevoegdheden ten aanzien van de inrichting -men denke aan aanleg van infrastructuur, ruilverkavelingswerken enz.- liggen op een hoger bestuursniveau. Ten aanzien van het beheer -natuurbeheer, milieuhygiënisch beheer enz.- is dit niet anders. Onvermijdelijk vallen er dus ruimtelijk relevante beslissingen op andere bestuursniveaus en buiten het bestemmingsplan om. In het préadvies leidt dit tot een aantal conclusies met betrekking tot de aanpassing van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (met name een sterker accent op de ruimtelijke planning op provinciaal c.q. nationale niveau en het versterken van het operationeel karakter van streek- en structuurplannen). Meer in het algemeen wordt er in het préadvies voor gepleit de wetgeving ten aanzien van bestemming, inrichting en beheer als één geheel te behandelen en worden er voorstellen gedaan voor een verdere coördinatie van wetgeving.

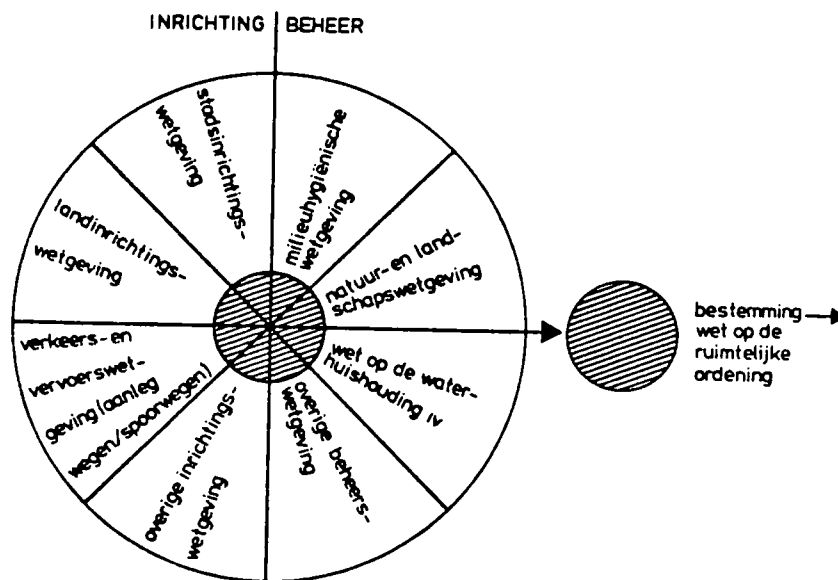
### 2.1.3. Rapport Werkgroep Coördinatie Wetgeving

De gedachtenlijn uit het preadvies wordt doorgetrokken in het rapport Coördinatie Administratieve wetgeving onroerend goed (1976), opgesteld door de werkgroep coördinatie wetgeving onroerend goed van het Instituut voor Bouwrecht en het NIROV<sup>13)</sup>. In dit rapport wordt het geheel van de wetgeving inzake bestemming, inrichting en beheer in beschouwing genomen.

De Wet op de Ruimtelijke Ordening -zo wordt in dit rapport geconstateerd -vormt als het ware de spil van het geheel aan wetgeving, die betrekking heeft op de fysieke ruimte. Rond deze wet -de facetwet, die de bestemming van de ruimte regelt liggen complexen van sectorale inrichtings- en beheerswetgeving, die voor zover de toepassing daarvan ruimtelijke implicaties heeft, met die algemene facetwet

ten nauwste zijn of dienen te worden verbonden. Deze inrichtings- en beheerswetgeving maakt een snelle ontwikkeling door. Gewezen kan bijvoorbeeld worden op de recente milieuhygiënische wetten, de gewijzigde Luchtvaartwet met nieuwe regels voor de aanwijzing van Luchtvaartterreinen en de daarbij behorende geluidszones, de gewijzigde Woonwagenwet enz. Voorts liggen er voor de landinrichting en de stadsinrichting wetsontwerpen bij het parlement, wordt er gewerkt aan een planningwet verkeer en vervoer, aan nieuwe wetgeving op het gebied van het natuur- en landschapsbeheer enz. Doordat de relatie tussen de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de sectorale inrichtings- en beheerswetgeving onvoldoende is geregeld en er van de bestaande (bestuurlijke) coördinatieconstructies te zwakke impulsen voor wederzijdse beleidsafstemming uitgaan zijn ruimtelijke plannen en sectorale uitvoering in de praktijk vaak onvoldoende op elkaar afgestemd.

In het rapport wordt een wetgevingsmodel ontwikkeld waaraan nieuwe wetgeving zou moeten worden getoetst. Centraal element daarbij vormt de uitbouw van de Wet op de Ruimtelijke Ordening door in deze wet koppelingsmechanismen op te nemen tussen ruimtelijke plannen en inrichtings en beheersplanning op de lange, middellange en korte termijn. Op de inhoud van de concrete voorstellen uit het rapport zal later in deze bijdrage nader worden ingegaan (par. 2.2.1.). De plaats van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in het door de werkgroep coördinatie wetgeving onroerend goed (WCWOG) ontwikkelde wetgevingsmodel kan als volgt worden weergegeven:



Afb. 2: plaats Wet R.O. in wetgevingsmodel WCWOG

#### 2.1.4. VAR-préadviezen Brussaard en Rothuizen

De ontwikkelingen rond de wetgeving op het gebied van de ruimtelijke ordening kwamen ook aan de orde in de préadviezen uit 1976 van Brussaard en Rothuizen voor de Vereniging voor Administratief Recht<sup>14)</sup>. In het préadvies van Brussaard wordt bij de bespreking van de verhouding van de wet op de Ruimtelijke Ordening tot andere ruimtelijk relevante wetten het begrip tweesporigheid geïntroduceerd. In discussie over de coördinatie van de ruimtelijk relevante wetgeving is deze "tweesporigheid" inmiddels een van de kernthema's.

De tweesporigheid vloeit voort uit de constatering dat ruimtelijk relevante beslissingen langs verschillende besluitvormingslijnen tot standkomen. Op het terrein van de ruimtelijke ordening worden bestemmingsbeslissingen genomen, in de verschillende beleidssectoren wordt beslist over inrichting en beheer. De ruimtelijke facetlijn en de lijn van de sectorbesluitvorming volgen beide hun eigen besluitvormingsproces met (vaak) eigen planningskaders. In tijd gezien zal de besluitvorming in de beide lijnen niet gelijk lopen. Bij het opstellen van een ruimtelijk plan zullen nooit alle ruimtelijk relevante sectorbeslissingen gelijktijdig ter afweging ter beschikking staan. Onvermijdelijk is dus dat er ook in de verschillende beleidssectoren besluitvorming over ruimtelijk relevante aangelegenheden plaatsvindt naast de besluitvorming op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Dit is de tweesporigheid als (onvermijdelijk) verschijnsel.

Brussaard knoopt er in zijn préadvies de conclusie aan vast dat het op zichzelf ook een juiste zaak is dat de besluitvorming langs twee sporen plaatsvindt (tweesporigheid als norm), omdat de aard van de beslissingen ook verschilt. Het gaat aan de ene kant om een ruimtelijke afweging en aan de andere kant in de sectorlijn om een afweging van sectorbelangen tegen andere belangen. Beide besluitvormingslijnen hebben hun eigen karakteristiek, hun eigen ratio en gehoorzamen aan eigen regels. De beide lijnen zijn zelfstandig. Een besluit genomen in de ene lijn prevaleert niet reeds naar zijn aard boven een besluit in de andere lijn. Voor de wetgeving betekent dit dat (ruimtelijke) facet- en sectorwetgeving naast elkaar staan en elkaar niet opzij zetten. Om eventuele conflicten tussen de verschillende (wettelijke) besluitvormingslijnen op te lossen zal in de



wetgeving duidelijk moeten worden vastgelegd op welk niveau facet-  
en sectorbesluitvorming zo nodig met elkaar in overeenstemming  
zullen worden gebracht.

## 2.2. Aandacht voor het vraagstuk van de coördinatie van ruimtelijk relevante wetgeving in algemene zin

### 2.2.1. Coördinatie: harmonisatie of codificatie

De Nederlandse Juristenvereniging kwam in 1973 bij de bespreking van de préadviezen van De Haan en Schilthuis<sup>15)</sup> tot de conclusie dat de wettelijke regelingen, die betrekking hebben op onroerend goed dienen te worden gecoördineerd. Stond bij de vraagstelling in de Juristenvereniging de rechtspositie van de burger meer centraal, in het eerder genoemde rapport van de Werkgroep Coördinatie Administratieve Wetgeving Onroerend werden meer in algemene zin zin eenheid en doelmatigheid van het overheidsbeleid én een goede rechtsbescherming als motieven aangevoerd, die een verdere coördinatie van de ruimtelijk relevante wetgeving nodig maken.

Het rapport van de werkgroep coördinatie wetgeving onroerend goed geeft voor de verbetering van de samenhang tussen de ruimtelijk relevante wetgeving ook enkele mogelijke strategieën. Besproken wordt met name de keuze tussen harmonisatie en codificatie van wetgeving<sup>16)</sup>. Gaat het bij codificatie uiteindelijk om het tot stand brengen van algemene op de Wet op de Ruimtelijke Ordening aansluitende inrichtings- en beheerswetten, bij harmonisatie van wetgeving gaat het om een dusdanige onderlinge afstemming van de inrichtings- en beheerswetgeving, dat er eenheid gebracht wordt in de relatie tot de Wet op de Ruimtelijke Ordening en dat de verschillende bijzondere sectorwetten in onderlinge combinatie toepasbaar zijn, zonder dat de eenheid van beleid en de rechtsbescherming in gevaar komen. Harmonisatie kan bijvoorbeeld plaatsvinden via het wegwerken van onnodige verschillen in plannen en planprocedures en via het invoegen in de wetgeving van zoveel mogelijk uniforme coördinatieconstructies.

In het rapport van de werkgroep wordt uiteindelijk de conclusie getrokken, dat harmonisatie en codificatie elkaar niet noodzakelijkerwijs behoren uit te sluiten. Zij liggen veel meer in elkaar verlengde. Denkbaar is, dat begonnen wordt met harmonisatie en dat zó geharmoniseerd wordt dat op lange termijn codificatie mogelijk wordt. Denkbaar is ook, dat synchroon aan harmonisatievoorstellen én aan codificatie gewerkt wordt. Dit moet in de gedachtengang van het rapport dan wel gebeuren vanuit een duidelijke visie die de structuur

van de ruimtelijke relevante wetgeving zou moeten hebben. Met een dergelijk wetgevingsmodel als wenselijk "eindbeeld" dient volgens de werkgroep aan de hand van een wetgevingsprogramma het coördinatievraagstuk via harmonisatie en/of codificatie te worden aangepakt.

Het rapport schetst voor de structuur van de ruimtelijke wetgeving een structuur in vier "trappen", elk in principe mogelijk voor planning en besluitvorming op ieder bestuursniveau. Deze verschillende trappen zijn:

- a. de ruimtelijke ontwikkelingsplannen
- b. daaraan te koppelen operationele gebiedsaanwijzingen
- c. inrichtings- en beheersplannen
- d. juridische, financiële en organisatorische middelen om de inrichtings- en beheersplannen uit te voeren.

Als belangrijk aansluitpunt voor coördinatie tussen bestemming, richting en/of beheer wordt in het rapport de operationele gebiedsaanwijzing gepresenteerd.

De opvatting, dat de coördinatie van de ruimtelijk relevante wetgeving verbeterd dient te worden werd in 1976 door de Raad van advies voor de ruimtelijke ordening (RARO) overgenomen. In het in dat jaar door de RARO aan de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening aangeboden advies over de planologische besluitvorming op rijksniveau<sup>17)</sup> wordt, aansluitend bij het door de werkgroep coördinatie wetgeving voorgestelde wetgevingsmodel, een deel van dat model, namelijk de ruimtelijke ontwikkelingsplannen op rijksniveau en de daaraan te koppelen operationele gebiedsaanwijzingen uitgewerkt. Voor de operationele gebiedsaanwijzing betrof dit een eerste voorlopige uitwerking, welke inmiddels is gevolgd door een nader in 1979 uitgebracht advies over de operationele gebiedsaanwijzing als planologische rechtsfiguur<sup>18)</sup>. Op de inhoud van dit advies zal in par. 3.4. nader worden ingegaan. Het in 1976 uitgebrachte advies over de planologische besluitvorming op rijksniveau was het startpunt van een reeks RARO-adviezen, waarin hetzij voor specifieke ruimtelijk relevante beleidsterreinen, hetzij in algemene zin voorstellen voor verbetering van de coördinatie van wetgeving en besluitvorming werden gedaan<sup>19)</sup>.

### 2.2.2. Opvatting regering

Op regeeringsniveau vond de gedachte dat de ruimtelijk relevante wetgeving beter op elkaar moet worden afgestemd voor het eerst weerklank in de Oriënteringsnota ruimtelijke ordening. Wel was een jaar eerder reeds de Nota Openbaarheid verschenen<sup>20)</sup>, waarin een voorstel gedaan werd voor introductie van een procedure voor planologische kernbeslissingen en voorts werd aangekondigd dat er structuurschetsen en structuurschema's zouden worden opgesteld, allebei zaken die -zoals later in deze studie zal blijken- materieel voor de wetgevingscoördinatie van wezenlijk belang zijn.

In de Oriënteringsnota ging de regering echter voor het eerst op de coördinatie van ruimtelijk relevante wetgeving in algemene zin in. Er werd een herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in drie fasen aangekondigd, waarbij in de derde fase het gehele veld van de wetgeving inzake de ruimtelijke ordening in studie zou moeten worden genomen. Daarbij zal -aldus de nota- tevens de verhouding van die wetgeving tot de andere wettelijke regelingen, die van invloed zijn op de ruimtelijk structuur en op de kwaliteit van de omgeving van de mens worden betrokken. Doel van een dergelijke fundamentele herziening is het tot stand brengen van een meer coherent systeem van wetgeving. In de nota wordt geconstateerd, dat een en ander de nodige tijd van studie zal vergen. Aangekondigd wordt dat deze studie spoedig ter hand zal worden genomen<sup>21)</sup>.

In de jaren volgend op het uitbrengen van de Oriënteringsnota is door de regering het voornemen te komen tot een fundamentele herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening een aantal malen herhaald<sup>22)</sup>. Nadere concretisering bleef echter uit. In de memorie van toelichting bij de begroting 1980 van het departement van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening<sup>23)</sup> wordt geconstateerd dat gezien de veelheid van reeds bestaande en in voorbereiding zijnde wetgeving met betekenis voor de ruimtelijke ordening een dergelijke fundamentele herziening een zo ambitieuze en langademige opgave is, dat alleen daarom al een zorgvuldige aanpak nodig is, wil de zaak niet op voorhand tot mislukken gedoemd zijn. Als conclusie wordt hieraan vastgeknoopt dat in eerste instantie niet te veel hooi op de vork moet worden genomen, maar dat vooral de mogelijkheden tot harmonisatie van de

wetgeving afgetast moeten worden. Een eerste stap tot dat doel zou -aldus de memorie van toelichting- kunnen zijn te onderzoeken of zich regels laten formuleren, waaraan ruimtelijk relevante sectorwetgeving en de wetgeving op de ruimtelijke ordening in hun onderlinge verhouding zouden moeten voldoen om de voorwaarden voor een gecoördineerd ruimtelijk beleid te scheppen.

Een eerste ontwerp voor dit soort regels "spelregels voor ruimtelijk relevante wetgeving" is inmiddels gepubliceerd en een aantal adviesinstanties voorgelegd<sup>24)</sup>. Het blijkt bij deze spelregels te gaan om richtlijnen voor harmonisatie van wetgeving, welke deels gericht zijn op het tot stand brengen van de nodige bestuurlijke dwarsverbanden (via wettelijk te regelen overlegverplichtingen e.d.) en voor een ander deel gericht zijn op de onderlinge consistentie tussen ruimtelijke facet- en sectorbeslissingen (bv. wettelijk te regelen relaties tussen plannen en uitvoeringsbeslissingen). Op de inhoud van de spelregels zal in par. 2.3.7. worden teruggekomen. Hier kan worden volstaan met de conclusie dat de coördinatie van de ruimtelijk relevante wetgeving als zodanig bij de regering "op de agenda" staat en dat vooralsnog gekozen wordt voor een voorzichtige aanpak via harmonisatie van wetgeving. Een wetgevingsmodel, waarin als richtsnoer voor het harmonisatieproces de wenselijke structuur van de ruimtelijke wetgeving wordt beschreven ontbreekt echter nog, althans is niet expliciet gemaakt. Verder is er nog geen sprake van een gericht wetgevingsprogramma.

### 2.2.3. Opvatting parlement

Bij de volksvertegenwoordiging krijgt de coördinatie van ruimtelijk relevante wetgeving voornamelijk aandacht bij de bespreking van concrete wetsvoorstellen, de signalering van coördinatieproblemen per sector en bij te behandelen planologische kernbeslissingen. Hoewel de zaak dus duidelijk per beleidsveld aan de orde wordt gesteld, laat de Tweede Kamer zich bij het aandringen op en zelfs het aandragen van oplossingen voor het coördinatievraagstuk bepaald niet onbetuigd.

Gewezen kan bijvoorbeeld worden op het bij de behandeling van de wijziging van de Luchtvaartwet aanvaarde amendement Rienks, dat voorziet in een wettelijke koppeling tussen de planologische kern-

beslissing (Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen c.q. Structuurschema Militaire Terreinen) en de in de Luchtvaartwet geregelde aanwijzing van luchtvaartterreinen<sup>25)</sup>.

Voorts kan worden genoemd, de bij gelegenheid van de begrotingsbehandeling 1980 door de Tweede Kamer aanvaarde motie Lambers-Hacquebard waarin de regering gevraagd wordt "zowel ten behoeve van zorgvuldige besluitvorming met een doelmatige aansluiting bij procedures ingevolge wettelijke voorschriften van andere beleidsterreinen, als met het oog op de rechtszekerheid en inspraak voor de burger" te komen tot een zo spoedig mogelijke wettelijke vastlegging van de bij tracévaststelling te volgen procedures<sup>26)</sup>.

Een derde voorbeeld betreft het bij gelegenheid van de Kamerbehandeling van de planologische kernbeslissing inzake de Waddenzee ingediende initiatief-ontwerp Waddenzee wet. Het gaat hier om een lex specialis bedoeld om beslissingen inzake activiteiten, die belangrijke gevolgen kunnen hebben voor het milieu in het Waddengebied sterker op de in planologische kernbeslissing vastgelegde en in het wetsontwerp overgenomen centrale Waddenzeedoelstelling af te stemmen. Het initiatiefwetsontwerp geeft daarvoor een regeling die lijkt op de voorgestelde milieu-effectrapportage<sup>27)</sup>.

Voor wat betreft de coördinatie van de ruimtelijk relevante wetgeving in meer algemene zin werd in het kader van de begrotingsbehandeling 1979 van het departement van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening een motie Eversdijk c.s. aangenomen waarin geconstateerd werd dat het noodzakelijk is ten behoeve van een moderne wetgeving op het gebied van de ruimtelijke ordening een wetgevingsprogramma te ontwerpen en de regering gevraagd werd bij de volgende begroting een dergelijk wetgevingsprogramma te presenteren<sup>28)</sup>. Achtergrond van deze motie was, dat de in de Oriënteringsnota aangekondigde algemene herziening van de ruimtelijke wetgeving nu ook daadwerkelijk aangepakt moest worden. Inmiddels is toegezegd dat een dergelijk wetgevingsprogramma in het kader van de verdere parlementaire behandeling van het aanhangige wetsontwerp tot wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening zal worden ontvouwd<sup>29)</sup>.

## 2.3. Ontwikkelingen in de ruimtelijk relevante wetgeving

### 2.3.1. Overzicht ruimtelijk relevante wetgeving

Na deze meer algemene beschouwingen over het coördinatievraagstuk lijkt het nuttig een overzicht te bieden van de belangrijkste wetten, die bij de coördinatie van de ruimtelijk relevante wetgeving betrokken zijn. Dit gebeurt in onderstaand schema, waarin naar departement gerangschikt de belangrijkste inrichtings- en beheerswetten zijn gerubriceerd. Omdat -zoals later in deze studie zal blijken- het bij de kwestie coördinatie van wetgeving het ook in belangrijke mate gaat om coördinatie van wettelijk geregelde/wettelijk te regelen beleidsplanning is in het schema aangegeven of er in de desbetreffende wet (reeds) sprake is van een eigen planningkader. Voorts is aangegeven of er in de desbetreffende wet een expliciete relatie is gelegd met de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Omdat een kenmerk van de inrichtings- en beheerwetgeving ligt in zijn snelle groei -de pleidooien voor een grotere aandacht voor een gecoördineerde ontwikkeling van de ruimtelijk relevante wetgeving als geheel worden juist daardoor ook ingegeven- zijn in het schema ook wetsontwerpen en door de regering aangekondigde en in voorbereiding genomen nieuwe wetten opgenomen. Niet opgenomen zijn wetten, die hoewel ruimtelijk relevant een meer algemene werking hebben. Zo is niet opgenomen de wetgeving met betrekking tot de bestuursorganisatie, alhoewel de ontwikkelingen rond de reorganisatie binnenlands bestuur voor de ruimtelijke wetgeving uiteraard van wezenlijk belang zijn. Ook de Onteigeningswet is niet opgenomen alhoewel deze wet via titel IV een aansluiting kent met de Wet op de Ruimtelijke Ordening en via andere onteigeningstelsels ook onteigening mogelijk is voor specifieke inrichtings- en beheersmaatregelen. Bedoeling van onderstaand schema is niet meer dan het bieden van een globaal inzicht van het wetgevingscomplex, dat (mede) bij de coördinatie van ruimtelijk relevante wetgeving zal moeten worden betrokken. Het schema is een op enkele punten aanvulde versie van een soortgelijk overzicht dat als bijlage bij het RARO-advies over de spelregels voor ruimtelijk relevante wetgeving is opgenomen<sup>30)</sup>.

Wet	departement	beleidsplanning	relatie Wet R.O.	Opmerkingen
1. Woningwet	V.R.O.	neen	bouwvergunning gekoppeld aan bestemmingsplan	Op een systeem van beleidsplanning in de Volkshuisvestingssector wordt gestudeerd (notitie decentralisatie volkshuisvesting).
2. Woonruimtetwet	V.R.O.	neen	geen	Van belang bijv. in verband met tegengaan van suburbanisatie en verdeling nieuwbouw in groeikernen. Toepassing mede in verband met planologische doeleinden is in studie. Huisvestingswet?
3. Wetsontwerp stadsvernieuwing	V.R.O.	gemeentelijke stadsvernieuwingssystemen	stadsvernieuwingplan is tevens bestemmingsplan sui generis. PSC subcommissie PPC	In het in 1979 verschenen concept voor een gewijzigd wetsontwerp wordt sterker aansluiting gezocht bij de Wet op de Ruimtelijke Ordening.
4. Wetsontwerp voorkeursrecht gemeenten	V.R.O.	neen	voorkeursrecht o.m. gekoppeld aan structuurplan en bestemmingsplan	Voorkeursrecht voor in het kader van de gemeentelijke ruimtelijke ordening afgewogen beleidsdoelstellingen
5. Woonschepewet i.v.	V.R.O.	neen	vergunningenstelsel wellicht gekoppeld aan bestemmingsplan	Een in 1975 verschenen voorontwerp koppelt de ligvergunning aan het bestemmingsplan
6. Natuurbeschermingswet	C.R.M.	door het rijk goed te keuren beheersplannen	Minister V.R.O. en R.P.C. bij aanwijzing natuurmonumenten betrokken	Wijziging wet in voorbereiding (Werkingsfeer, beheersplanning, relatie Wet op de Ruimtelijke Ordening, nationale parken).
7. Monumentenwet	C.R.M.	neen	Minister V.R.O. en R.P.C. bij aanwijzing beschermde stads- en dorpsgezichten betrokken. Aanwijzing dient opgenomen te worden in bestemmingsplan. Koppeling monumentenvergunning/bouwvergunning.	



Wet	departement	beleidsplanning	relatie Wet R.O.	opmerkingen
8. Ontwerp Kampeerwet	C.R.M.	neen	vergunningenstelsel gekoppeld aan bestemmingsplan. Kampeerterein moet expliciet in bestemmingsplan opgenomen worden. Coordinatieregeling kampeerverordening bestemmingsplanvoorschriften.	
9. Ontwerp Waddenzee-wet	C.R.M. V. en M.	neen	geen	Het wetsontwerp legt de hoofddoelstelling van de planologische kernbeslissing inzake de Waddenzee vast en voorziet -ten einde afstemming op deze doelstelling te bevorderen in een effectrapportage bij beslissingen over voor het milieu in het Waddengebied relevante activiteiten.
10. Woonwagenwet	C.R.M.	provinciale woonwagenplannen	inschakeling PPC in planprocedure, aanwijzingsbevoegdheid gebaseerd op provinciaal woonwagenplan, uitnodigingsconstructie analoog aan voorstel wijziging Wet R.O.	De conflictregeling ten aanzien van de vergunningverlening (uitnodigingsfiguur) is bedoeld als tijdelijke regeling totdat de Wet op de Ruimtelijke Ordening in een dergelijke constructie voorziet.
11. Ontwerp kaderwet specifiek welzijn	C.R.M.	welzijnsplannen en programma's op de drie bestuursniveaus	geen	Ruimtelijke aspecten voorzover het de lokaties van welzijnsvoorzieningen betreft.
12. Ontwerp-Landinrichtingswet	L. en V.	(rijks-)voorbereidingsschema, landinrichtingsprogramma's en landinrichtingsplannen	Regels m.b.t. bestuurlijke coördinatie. Structuurschema Landinrichting grondslag voorbereidingschema, landinrichtingsprogramma wordt getoetst aan het streekplan. Uitnodigingsconstructie conform voorstel tot wijziging van de Wet R.O.	Strekt tot vervanging van de Ruilverkavelingswet 1954 (niet in schema opgenomen). Betere afstemming ruimtelijke ordening belangrijk motief nieuwe wet. Wetsontwerp is voorafgegaan door twee herinrichtingswetten voor specifieke gebieden (Midden-Delfland, Oost-Groningen en Gronings/Drentse veenkoloniën). Deze wetten zijn ook niet in het schema opgenomen.

Wet	departement	beleidsplanning	relatie Wet R.O.	opmerkingen
13. Boswet	L. en V.	(nog) niet	geen	Een wijziging van de wet is in voorbereiding. Het reeds bestaande (buitenwettelijke) stelsel van beheersplanning zal in de wet opgenomen worden, terwijl tevens aansluiting zal worden gezocht bij de Wet op de Ruimtelijke Ordening.
14. Ontwerp wet vervreemding landbouwgronden	L. en V.	neen	in bij planologische kernbeslissing aangeduide gebieden kan een voorkeursrecht worden ingesteld	Naast een voor de ruimtelijke ordening minder relevante regeling van het agrarisch grondverkeer bevat dit wetsontwerp een regeling van een door de SBL uit te oefenen voorkeursrecht voor landinrichtingsgebieden, reservaten en bij PKB aangewezen gebieden.
15. Wet beheer landbouwgronden i.v.	L. en V.	beheersplannen	nog niet bekend	Deze wet zal een regeling bieden van de beheersovereenkomsten en de daarbij reeds op grond van de Beschikking beheersovereenkomsten in ontwikkeling zijnde beheersplanning.
16. Waterstaatswetten (wet betreffende 's Rijkswaterstaatswerken 1891, Waterstaatwet 1901, Wet inzake droogmakerijen enz 1904 c.a.)	V. en W.	neen	geen	Het betreft een aantal wetten, die onder meer de basis vormen voor de uitvoering van waterstaatswerken en landaanwinning. Voor speciale gevallen bestaan er planwetten (Zuiderzeewet, Deltawet), welke geen relatie hebben met de Wet op de Ruimtelijke Ordening.
17. Wet op de Waterhuishouding i.v.	V. en W.	waterhuishoudingsplannen	nog niet bekend	Waterpeilbeheersing relevant voor gebruiksmogelijkheden grond. Peilbesluiten e.d. worden thans genomen op basis van de Keurenwet (niet in schema opgenomen).
18. Grondwaterwet	V. en W., V. en M.	provinciale grondwaterplannen	sectorale aanwijzingsbevoegdheid in overeenstemming met Minister V.R.O.	Grondwateronttrekking relevant voor gebruiksmogelijkheden (bestemming) grond. Voor grondwateronttrekking door waterleidingbedrijven is er een aparte wet, de Grondwaterwet waterleiding bedrijven (niet in schema opgenomen.)
19. Wet uitkeringen wegen	V. en W.	rijks- en provinciale wegenplannen	geen	Herziening in voorbereiding (zie 20).

Wet	departement	beleidsplanning	relatie Wet R.O.	opmerkingen
20. Planningwet verkeer en vervoer	V. en W.	geïntegreerde verkeers- en vervoersplanning op de drie bestuursniveaus	nog niet bekend	Aangekondigd in regeringsbeslissing Structuurschema Verkeer en Vervoer. (Gedeeltelijke) vervanging WUW, WAP, regeling van bestaande (buitenwettelijke) planfiguren, zoals het meerjarenplan Personenvervoer en het verkeerscirculatieplan. Tevens wettelijke regeling tracé-vaststellingsprocedure ter vervanging bestaande buitenlandse wettelijke procedure.
21. Luchtvaartwet	V. en W.	Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen Structuurschema Militaire terreinen	Aanwijzing luchtvaartterrein dient gebaseerd te zijn op planologische kernbeslissing (Structuurschema). Aanwijzing dient opgenomen te worden in het bestemmingsplan. Regels m.b.t. bestuurlijke coördinatie	Aanwijzing van de terreinen en de bepaling van de geluidzones voor de ruimtelijke ordening van wezenlijk belang. Regels m.b.t. doorwerking van de aanwijzing in het bestemmingsplan zijn tijdelijk, dat wil zeggen gelden totdat in de voorgestelde rechtstreekse aanwijzingsbevoegdheid in de Wet R.O. is opgenomen.
22. Ontgrondingenwet	V. en W.	(nog) niet	geen	Herziening wet in voorbereiding met het oog op o.m. introductie in de wet van provinciale ontgrondingenplannen en een beter vastleggen van de relatie met de wet R.O.
23. Wet verontreiniging oppervlaktewateren	V. en W.	(nog) niet	geen	Bij de Tweede Kamer is een wetsontwerp aangehangig, dat voorziet in een regeling van het Indicatief Meerjarenprogramma Water (een voortschrijdende middellange termijnplan op rijksniveau) en waterkwaliteitsplannen voor rijkswateren c.q. wateren in beheer bij provincie/waterschappen. Waterkwaliteit is relevant voor gebiedsbestemming.
24. Hinderwet	V. en M.	niet	geen	Hinderbesluit wordt in de praktijk vaak bij bestemmingsplannen gebruikt als richtsnoer voor het beoordelen van de toelaatbaarheid van bedrijven.

Wet	departement	beleidsplanning	relatie Wet R.O.	opmerkingen
25. Wet luchtverontreiniging	V. en M.	Indicatief meerjarenprogramma op rijksniveau. Saneringsprogramma's voor aangewezen saneringsgebieden	geen	Er bestaat het voornemen op de in de Wet Algemene Bepalingen Milieuhygiëne een regeling op te nemen van (provinciale) milieuhygiëneische beleidsplanning.
26. Wet geluidhinder	V. en M.	Indicatief meerjarenprogramma op rijksniveau	Geluidhindernormen randvoorwaarde het bestemmingsplanwerk. Aanwijzing stiltegebieden op basis streekplan. Regels m.b.t. de bestuurlijke coördinatie	
27. Afvalstoffenwet	V. en M.	provinciale afvalstoffenplannen	geen	Voor chemische afvalstoffen geldt de Wet Chemische Afvalstoffen met een apart vergunningenstelsel (niet afzonderlijk in het schema opgenomen)
28. Wet Bodembescherming i.v.	V. en M.	nog niet bekend	nog niet bekend	
29. Wet Algemene Bepalingen Milieuhygiëne	V. en M.	nog niet	mogelijkheid bouwvergunning in coördinatieregeling te betrekken	Harmonisatie en coördinatie wet voor het beleids terrein van de milieuhygiëne. Wordt uitgebouwd tot milieukaderwet met o.m. hoofdstukken over normstelling en beleidsplanning.
30. Wijziging Waterleidingwet i.v.	V. en M.	Basisplannen drinkwatervoorziening	nog niet bekend	Aangekondigde wetswijziging in verband met inrichtings- en beheersmaatregelen t.b.v. de drinkwatervoorziening.
31. Ontwerp-wet voorzieningen gezondheidszorg	V. en M.	provinciale en gemeentelijke plannen	geen	Ruimtelijke aspecten voorzover het de lokatie van voorzieningen t.b.v. de gezondheidszorg betreft.

Wet	departement	beleidsplanning	relatie Wet R.O.	opmerkingen
32. Onderwijswetgeving (wetsontwerp basisonderwijs, Wet op het Voortgezet Onderwijs c.a.)	O. en W.	(rijks-)scholenplannen	geen	Relevant voorzover het gaat om de lokatie van onderwijsvoorzieningen
33. Wet Selectieve Investeringsregeling (SIR)	EZ	neen	medeverantwoordelijkheid Minister V.R.O. vergunningverlening	SIR-vergunningen en heffingen mede bedoeld als instrument van ruimtelijk beleid.
34. Wet Investeringsrekening (WIR)	EZ	neen	geen	De wet voorziet o.m. in een (voor groeikernen) geldende ruimtelijke ordeningstoelage en in een -nog nader uit te werken- stadsvernieuwingstoelage en een bijzondere regionale toeslag.
35. Mijnwetgeving (Mijnwet 1810, Wet opsporing Delfstoffen c.a.)	EZ	neen	geen	Werken i.v.m. opsporing en winning ruimtelijk relevant. In het kader van de concessieverlening functioneert de Planologische Werkcommissie.
36. Electriciteitswet	EZ	neen	geen	Op grond van de concessievoorwaarden is er bij de bouw van nieuwe centrales en de aanleg van hoogspanningsleidingen een inspraak en adviesprocedure door de Commissie Electriciteitswerken.
37. Kernenergiewet	EZ, SoZa, V. en M.	geen	niet	Lokatiekeuze kernenergiecentrales, etc. ruimtelijk relevant

### 3.2. Stadsvernieuwing / stadsuitbreiding

In het bestek van deze studie kunnen niet alle boven opgesomde wetten besproken worden. Volstaan wordt met het aangeven van de ontwikkelingen op enkele centrale beleidsvelden.

Allereerst de stadsvernieuwing en het stedelijk inrichtingsbeleid. De uitvoering van dit beleid ligt bij de lagere overheden. Coördinatieproblemen doen zich hier vooral voor in de afstemming van het (subsidie-)beleid van de verschillende bij stadsvernieuwing en stedelijke inrichting betrokken departementen. Daarnaast is er probleem van regionale coördinatie: de afstemming tussen stadsvernieuwingsbeleid en overloopbeleid.

De oorspronkelijke versie van het wetsontwerp stadsvernieuwing voorzag voor wat betreft de interdepartementale coördinatie van het subsidiebeleid in een overlegplatform op rijksniveau in de vorm van de Coördinatiecommissie stadsvernieuwing (CCSV)<sup>31)</sup>. Daarnaast kende het wetsontwerp de zogenaamde "saldoregeling", een financiële regeling waarbij in beginsel voor de aangewezen stadsvernieuwingsgebieden het gehele negatieve saldo van stadsvernieuwingsmaatregelen uit 's Rijks kas aan de betrokken gemeenten wordt vergoed. Voor de coördinatie op regionaal niveau voorzag het wetsontwerp in provinciale stadsvernieuwingscommissies als subcommissies van de PPC.

Met de saldoregeling is inmiddels via een interimregeling<sup>32)</sup> enige ervaring opgedaan. Daarbij is gebleken dat de financiële coördinatie op rijksniveau onvoldoende uit de verf kwam. De oorspronkelijke gedachte was dat alle betrokken departementen gelden ten behoeve van de aangewezen saldoregeling-gebieden op hun begroting apart zouden zetten en dat door de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening vervolgens de niet door de verschillende subsidieregelingen gedekte kosten zouden worden vergoed. In de praktijk blijkt dat de meeste departementen zich onvoldoende voegen in het saldoregelingregiem en hun eigen subsidieprioriteiten blijven kiezen. De interim-saldoregeling werd dan ook in plaats van een instrument voor een integraal stadsvernieuwingsbeleid tot een nieuwe VRO-subsidieregeling voor de kosten van verwerving en bouwrijp maken, die zich van bestaande instrumenten -men denke aan de lokatiesubsidie en de zogenaamde

80%-regeling- voornamelijk onderscheidt, doordat de gemeenten eerder over voorschotten en werkkapitaal kunnen beschikken. Het bleek bovendien moeilijk om in de procedure tot aanwijzing van de gebieden tot eenduidige kostenramingen en daarop gebaseerde principetoezeggingen te komen. Gevolg is sterke druk om de gebiedsomvang en de omvang van de financiële toezeggingen bij de aanwijzing van het gebied beperkt te houden<sup>33)</sup>. Doordat garanties voor terugtred van het rijk bij de beoordeling van uitvoeringsplannen ontbreken lijkt de saldoregeling ook te leiden tot een vergroting van de rijksinvloed op de planvorming. (Zie voor de coördinatie van het subsidiebeleid overigens meer uitgebreid par. 4.2.3. en par. 4.2.4.).

De Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening bereidt op dit moment -mede als gevolg van de reactie van de Tweede Kamer op het oorspronkelijke wetsontwerp- een gewijzigd ontwerp van wet voor, waarin plannen en planprocedures zullen worden vereenvoudigd en sterker aansluiting zal worden gezocht bij de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Voorts ligt het in de bedoeling te komen tot een financiële decentralisatie<sup>34)</sup>. Een concept van dit gewijzigd ontwerp van wet heeft inmiddels een adviesronde doorlopen. Het saldoregelingsstelsel zal blijkens dit concept vervangen worden door een globale doeluitkering welke vooralsnog op basis van objectieve maatstaven naar speciale stadsvernieuwingsfondsen, zal worden versleuteld, maar slechts een beperkt aantal kostenposten zal bevatten. Voor het probleem van de coördinatie van het voor de stadsvernieuwing relevante subsidiebeleid wordt daarmee nog geen nadere oplossing geboden<sup>35)</sup>.

Bij het verstedelijkingsbeleid en in het bijzonder het beleid ten aanzien van groeikernen en groeisteden spelen in wezen dezelfde coördinatieproblemen als bij de stadsvernieuwing. Ook hier gaat het erom het subsidiebeleid, maar ook de uitvoeringsplanning van de verschillende betrokken departementen zo op elkaar af te stemmen, dat een evenwichtige ontwikkeling van nieuwe steden c.q. groeisteden mogelijk wordt. Om deze coördinatie te bereiken is wel gepleit voor basisakkoorden, afspraken tussen de verschillende overheden over groeitempo, benodigde subsidies, aanleg van infrastructuur enz. Deze basisakkoorden zijn er echter nooit gekomen (zie par. 4.3.2.) Beleidscoördinatie wordt nagestreefd via coördinatiecommissies, zoals voor het

rijksniveau de Interdepartementale Commissie groeikernen en groeisteden (ICOG) en op regionaal niveau de stuurgroepen voor de verschillende delen van de randstad<sup>36)</sup>. Het bestaan van dergelijke commissies heeft de roep om een verdere regeling van de coördinatie van het verstedelijkingsbeleid niet doen afnemen. In het kader van de pkb-procedure rond de Verstedelijkingsnota is van een aantal kanten aangedrongen op een versterking van de coördinatie<sup>37)</sup>. In het advies van de RARO over de Verstedelijkingsnota is in dit verband gepleit voor een stadsinrichtingswet, waarin regels voor een gecoördineerde planning en uitvoering van het beleid ten aanzien van groeikernen en groeisteden zouden moeten worden opgenomen<sup>38)</sup>. Het zou bij een dergelijke wet bijvoorbeeld moeten gaan om een overlegprocedure voor de aanwijzing van groeikernen en groeisteden, de programmering, de uitvoeringsorganisatie enz.

In de regeringsbeslissing over de Verstedelijkingsnota wordt de suggestie om te komen tot een stadsinrichtingswet op zichzelf niet onlogisch genoemd. De regering acht het tijdstip evenwel nog niet rijp om nu reeds over de toekomstige wetgeving op het gebied van de organisatie van de stedelijke groei uitspraken te doen<sup>39)</sup>. Inmiddels wordt wel -op buitenwettelijke basis- met de uitvoeringsprogrammering per groeikern/groeistad een start gemaakt<sup>40)</sup>.

### 2.3.3. Verkeer en vervoer

Vervolgens enkele opmerkingen over de verkeers en vervoerwetgeving. Het verkeers- en vervoerbeleid is voor de ruimtelijke ordening een belangrijk instrument en een belangrijke variabele. Een sturend verkeers- en vervoerbeleid is wezenlijk voor de realisering van het verstedelijkingsbeleid; omgekeerd worden urbanisatiepatronen in belangrijke mate door het verkeers- en vervoerbeleid -de ontsluiting van gebieden door wegen en openbaar vervoer- bepaald. Voor aanleg en beheer van wegen is er de Wet Uitkeringen Wegen een planningwet die sterk gericht is op de verdeling van financiële middelen. Voorts bestaat er op rijksniveau en in een aantal provincies een buitenwettelijke procedure voor de aanwijzing van tracés en zijn er tendenzen naar een meer geïntegreerde verkeers- en vervoerplanning op rijksniveau bijvoorbeeld in de vorm van het Structuurschema Verkeer en Vervoer of het Meerjarenplan Personenvervoer<sup>41)</sup>. De openbaar vervoerwet-



geving draagt nog in sterke mate het karakter van economisch orderingsrecht, terwijl er de afgelopen jaren steeds sterker een situatie is gegroeid waarbij er niet meer sprake is van zelfstandige marktpartijen, maar de instandhouding van het openbaar vervoer in sterke mate afhankelijk is van rijksfinanciering.

De coördinatieproblemen liggen allereerst binnen de verkeers- en vervoersector. Hoe kan er op de drie bestuursniveaus tot een geïntegreerd verkeers- en vervoerbeleid worden gekomen? Daarnaast is er noodzaak voor afstemming van het verkeers- en vervoerbeleid op het ruimtelijk beleid, zowel bij de aanleg van nieuwe infrastructuur, als bij de bepaling van het voorzieningenniveau van het openbaar vervoer. Ten slotte is er de kwestie van de financiering. Hoe wordt op de verschillende bestuursniveaus een relatie gelegd tussen het geïntegreerde verkeers- en vervoerbeleid en de financiële planning?

Bij de aanleg van nieuwe infrastructuur zijn met name de problemen van een tijdige afstemming op streek- en bestemmingsplannen in de bestuurspraktijk al volop zichtbaar. Een tijdige coördinatie met het bestemmingsplanwerk vormt de grootste bottle-neck. Actuele voorbeelden, zoals de aanleg van de Schiphollijn bij Warmond, de tracévaststelling van de Almerespoorlijn en de verwikkelingen rond de aanleg van de RW 27 bij Amelisweerd spreken in dit verband voor zichzelf<sup>42)</sup>. Het feit, dat in de jurisprudentie van de Hoge Raad en de Afdeling Rechtspraak de bestemmingsplankaart een rechtstreeks bindende betekenis gekregen heeft, maakt dat de oplossing van deze coördinatieproblemen extra urgent is geworden<sup>43)</sup>, omdat nu geen enkel infrastructureel werk meer in strijd met de op deze kaart aangegeven bestemming kan worden uitgevoerd. Van verschillende kanten zijn tot verbetering van de coördinatie tussen infrastructuurplanning en ruimtelijke planning voorstellen gedaan<sup>44)</sup>.

In het kader van de procedure rond het Structuurschema Verkeer en Vervoer heeft de regering -mede naar aanleiding van het RARO-advies over dit structuurschema- in de regeringsbeslissing meegedeeld dat er een planningwet verkeer en vervoer tot stand zal worden gebracht waarin een regeling zal worden opgenomen voor de geïntegreerde verkeers- en vervoerplanning op de verschillende bestuursniveaus<sup>45)</sup>. De wet zal

moeten voorzien in de nodige regels voor verticale en horizontale coördinatie, waarbij -aldus de regeringsbeslissing- bij de planprocedures er, gezien de nauwe samenhang tussen verkeer en vervoer en ruimtelijke ordening in het bijzonder zal worden toegezien op zodanige procedures, dat de samenhang tussen de verkeers- en vervoerplannen en de ruimtelijke plannen verzekerd is. In samenhang met de nieuwe planstructuur zal een nieuw financieel statuut worden ontworpen en zullen ook de verantwoordelijkheden voor de uitvoering van het verkeers- en vervoerbeleid nader worden bepaald.

In de memorie van toelichting bij de begroting 1980 van het departement van Verkeer en Waterstaat wordt opgemerkt dat bezien zal worden of vooruitlopend op de algemene wet niet elementen van de gedachte planningstructuur reeds tot stand kunnen worden gebracht<sup>46)</sup>. Dit ligt dicht bij het voorstel uit het RARO-advies over het Structuurschema Verkeer en Vervoer om de wet -daar coördinatiewet verkeers- en vervoerbeleid genoemd- gefaseerd tot stand te brengen en de wet naar het voorbeeld van de Wet Algemene Bepalingen Milieuhygiëne het karakter van een "aanbouwwet"<sup>47)</sup> te geven. Denkbaar zou bijvoorbeeld zijn, dat in de lijn van de in de Tweede Kamer aanvaarde motie Lambers-Hacquebard<sup>48)</sup> begonnen wordt met de regeling van een coördinatieprocedure voor de tracévaststelling van (rijks-)wegen als uitbouw en wettelijke vastlegging van de thans nog buitenwettelijke tracévaststellingsprocedure. Daarnaast zou bij voorrang voorzien kunnen worden in een overlegprocedure leidende tot vaststelling en financiering van gemeentelijke verkeerscirculatieplannen, in het bijzonder voor gemeenten met eigen openbaar vervoer. De tekorten van dit openbaar vervoer worden op dit moment door de rijksoverheid overgenomen, waarbij onder meer het opstellen van een verkeerscirculatieplan als eis gesteld wordt en eventuele nieuwe investeringen gedetailleerd worden getoetst. Van verschillende kanten is aangedrongen op een met meer waarborgen omringde overlegprocedure en een minder gedetailleerde projecttoetsing<sup>49)</sup>.

#### 2.3.4. Overige inrichtingswetgeving

Soortgelijke afstemmingsproblemen welke zich voordoen bij de aanleg van wegen en spoorwegen doen zich voor de overige inrichtingswetgeving. Bij de overige inrichtingswetten vergen er twee bijzondere

aandacht in verband met daarin gekozen coördinatieconstructies.

Allereerst is dat de Luchtvaartwet, die na de wijziging van 1977 voorziet in een verbeterde aanwijzingsprocedure voor de aanwijzing van luchtvaartterreinen en daarbij horende geluidzones. Het zal duidelijk zijn, dat de aanwijzing van een luchtvaartterrein belangrijke consequenties heeft voor de regionale en lokale ruimtelijke ordening. Niet alleen het directe ruimtebeslag is in het geding, maar ook de bebouwingmogelijkheden binnen de geluidcontouren, de verkeers- en vervoerstromen van en naar het veld enz. De besluitvorming rond de aanwijzing van luchtvaartterreinen vraagt dus in sterke mate coördinatie van ruimtelijk beleid, milieuhygiënisch beleid en het beleid in de luchtvaartsector.

De gewijzigde Luchtvaartwet kent daarom voor de aanwijzing een overlegprocedure, die voorziet in overleg tussen de betrokken departementen en inschakeling van de lagere overheden. Waar de wet zich onderscheidt van andere sectorwetgeving is dat er een expliciete relatie gelegd wordt met de ruimtelijke planning op nationaal niveau in de zin dat de aanwijzing in overeenstemming moet zijn met planologische kernbeslissingen ten aanzien van het nationale ruimtelijk beleid inzake luchtvaartterreinen<sup>51)</sup> (de Structuurschema's Burgerluchtvaartterreinen en Militaire Terreinen). Verder bevat de wet -dit ook weer in tegenstelling tot de meeste andere sectorwetten- regels voor doorwerking van de aanwijzing in het bestemmingsplan. Voor de bij het luchtvaartterreinen behorende geluidzones geeft (imperatief) de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening aanwijzingen aan Gedeputeerde Staten, die deze instructies door moeten geven aan de betrokken gemeentebesturen. Het luchtvaartterrein zelf dient op grond van de wet binnen één jaar in een bestemmingsplan opgenomen te worden. Deze regeling is echter een tijdelijke, die weer uit de wet zou moeten verdwijnen als de rechtstreekse aanwijzingsbevoegdheid in de Wet op de Ruimtelijke Ordening is opgenomen<sup>52)</sup>. Opvallend is dat, hoewel in een reeks rijksnota's een planningconceptie wordt uiteengezet<sup>53)</sup> waarbij voor grootschalige infrastructuur het streekplan het voornaamste ruimtelijk integratiekader is, een expliciete koppeling met het streekplanwerk in de wet ontbreekt.

Dit laatste is niet het geval in de onlangs uitgebrachte ontwerp-landinrichtingswet<sup>54)</sup>. Deze wet, die strekt tot vervanging van de Ruilverkavelingswet 1954 beoogt een betere basis te bieden voor multipurpose herinrichting van het landelijk gebied, maar heeft daarnaast blijkens de memorie van toelichting tot doel een betere coördinatie met de ruimtelijke ordening tot stand te brengen. Naast de nodige overlegregels in de verschillende fasen van de landinrichtingsplanning wordt in het wetsontwerp voorzien in een expliciete koppeling tussen het landinrichtingsprogramma en het provinciale ruimtelijke beleid zoals dat in een streekplan of een afzonderlijk statenbesluit inzake de provinciale ruimtelijke ordening is vastgelegd<sup>55)</sup>. Tevens wordt er een relatie gelegd tussen landinrichtingsplanning en het nationale ruimtelijke beleid. De meerjarenplanning op rijksniveau (het voorbereidingsschema landinrichting) wordt vastgesteld mede op basis van het structuurschema landinrichting<sup>56)</sup>. Zwak punt in het wetsontwerp vormt de coördinatie met het bestemmingsplan. Daarvoor wordt verwezen naar de bestaande -in het wetsontwerp tot wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening verbrede- aanwijzingsmogelijkheden<sup>57)</sup>. Dit is echter slechts coördinatie ex post in de vorm van een (omslachtige) conflictregering. Wat nodig lijkt is een regeling die ertoe dwingt om tijdig in de besluitvorming landinrichtingsplanning en bestemmingsplan met elkaar te laten sporen.

#### 2.3.5. Milieuhygiëne

Voor wat betreft de beheerswetgeving vragen eerst de ontwikkelingen op het gebied van de milieuhygiënische wetgeving nadere aandacht. De afgelopen jaren is er op het beleidsterrein van de milieuhygiëne per sector (waterverontreiniging, luchtverontreiniging, geluidhinder, afvalstoffen) wetgeving tot stand gebracht. Voor bepaalde sectoren (bodembescherming, externe veiligheid) wordt nog aan wetgeving gewerkt. Deze sectorgewijs opgebouwde wetgeving wordt nu overkoepeld door de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne<sup>58)</sup>. Dit is een harmonisatie- en coördinatiewet, die gefaseerd tot stand zal worden gebracht (aanbouwwet) en waarvan de eerste hoofdstukken ongeveer gelijktijdig met de publikatie van deze studie in werking zullen treden. Wanneer de wet verder uitgebouwd is zal het een kaderwet voor het milieubeleid moeten worden. In de wet zullen behalve een regeling

voor de coördinatie van de vergunningverlening en een algemene regeling voor inspraak, bezwaar en beroep bij de verlening van milieuhygiënische vergunningen, welke beide onderwerpen in het reeds tot stand gebrachte eerste deel zijn opgenomen, waarschijnlijk onder meer regels gegeven worden voor:

- de externe beleidsadvisering (wettelijke status Centrale Raad voor de Milieuhygiëne; een daartoe strekkend wetsontwerp is reeds ingediend)<sup>59)</sup>;
- de milieu-effectrapportage (aan een wetsontwerp wordt gewerkt)<sup>60)</sup>;
- normstelling en beleidsplanning (onderzoek loopt);
- het vergunningstelsel (een en ander mede op basis van het rapport Harmonisatie milieuwetgeving)<sup>61)</sup>;
- heffingen en schadevergoeding.

Het interessante van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne is dat er tegelijkertijd gewerkt wordt aan een juridisch-technische harmonisatie van de bestaande milieuwetten, terwijl in de wet tevens met het oog op de versterking van de beleidscoördinatie nieuwe coördinatiebepalingen worden opgenomen. Harmonisatieonderdelen van de wet zijn bijvoorbeeld de regels voor inspraak, bezwaar en beroep en de (nog tot stand te brengen) regeling van het vergunningstelsel. Hierbij ontstaat er voor de vergunning en de vergunningprocedure een uniforme regeling, waarbij onnodige verschillen tussen de onderscheiden milieuhygiënische wetten worden weggewerkt en dus een betere onderlinge afstemming mogelijk wordt, terwijl ook de burger niet langer geconfronteerd wordt met verschillen in termijn, in de mate waarin relevante documenten kunnen worden geraadpleegd enz.

Coördinatie-onderdelen van de wet zijn bijvoorbeeld de regeling van de coördinatie van de vergunningverlening en de nog te ontwerpen regels met betrekking tot de normstelling en beleidsplanning.

Voor wat betreft de coördinatie van de vergunningverlening bevat het reeds tot stand gebrachte deel van de wet een aantal bepalingen over de coördinatie bij de voorbereiding en behandeling van vergunningaanvragen. Deze bepalingen zien primair op aanvragen op grond van de door de wet zelf bestreken milieuhygiënische wetten. Op aandrang van de Tweede Kamer is echter ook een mogelijkheid geopend om

andere vergunningenstels (bijvoorbeeld de bouwvergunning, de SIR-vergunning enz.) in de coördinatie te betrekken.

Op grond van de regeling kunnen Gedeputeerde Staten een gecoördineerde behandeling van samenhangende vergunningaanvragen bevorderen en moeten zij dat doen, wanneer de aanvrager(s) of een der betrokken overheidsorganen het verzoek doet (doen) de verschillende vergunningverlenende instanties inhoudelijk op één lijn te brengen, terwijl er daarnaast ook zoveel mogelijk voor is gezorgd dat de vergunningprocedures worden gesynchroniseerd. Regels voor een nadere structurering van het overlegproces en een regeling voor het oplossen van eventuele conflicten ontbreken evenwel<sup>62)</sup>.

Bij de normstelling gaat het om de procedurele aspecten en de rechtsgevolgen van verschillende soorten milieuhygiënische normen. Blijkens de brief van de Minister-President aan de Tweede Kamer over de versterking van de positie van de Minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne is het de bedoeling dat de normstelling (mede) zal fungeren als een van de instrumenten voor het stellen van randvoorwaarden aan beleidsactiviteiten van andere overheidsorganen welke mogelijke schade voor het milieu met zich mee brengen<sup>63)</sup>. Het stellen van dergelijke (beleids-)normen is dus in hoge mate een kwestie van beleidscoördinatie. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de Wet Geluidhinder, waarin reeds van normstelling sprake is. Met geluidhindernormen moet rekening gehouden worden bij de verlening van de geluidhindervergunning, de normen zijn ook uitgangspunt voor het bestemmingsplan en in het bijzonder voor de beoordeling van de toelaatbaarheid van woningen en andere geluidgevoelige bestemmingen in de geluidzones<sup>64)</sup>.

Voor wat betreft de milieuhygiënische beleidsplanning gaan -zo blijkt uit de memorie van toelichting bij de begroting 1979 van het departement van Volksgezondheid en Milieuhygiëne<sup>65)</sup>- de gedachten uit naar een in de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne op te nemen stelsel van milieubeleidsplannen van vooral rijks- en provinciale overheid. Voor de rijksoverheid zou daarbij in eerste instantie gedacht kunnen worden aan harmonisatie en coördinatie van de verschillende indicatieve meerjarenprogramma's waarbij de relatie met de

provinciale milieuhygiënische beleidsplannen in het bijzonder in het oog gehouden moeten worden. Bij deze laatstgenoemde plannen zal moeten worden gestreefd naar harmonisatie en coördinatie van deelplannen voor het provinciaal milieuhygiënisch beleid en aan afstemming met andere provinciale plannen, waaronder het streekplan. Met de voorgenomen beleidsplannen wordt dus een versterking van de coördinatie van het beleid binnen de sector milieuhygiëne nagestreefd, terwijl ook voorzien zal moeten worden in goede afstemmingsconstructies met bijvoorbeeld de ruimtelijke planning.

### 2.3.6. Beheerswetgeving landelijk gebied

Een tweede cluster beheerswetten, waarvan de ontwikkeling in het bestek van deze studie gesignaleerd dient te worden is de beheerswetgeving landelijk gebied. Het gaat hier om wetten zoals de Bcswet, de Natuurbeschermingswet, de in voorbereiding zijnde Wet beheer landbouwgronden enz., welke voor de landbouw en het natuur- en landschapsbeheer van wezenlijk belang zijn. De wetten kennen eigen specifieke beheersregiems. Het hele wetgevingscomplex is snel in beweging. Zo is een wijziging van de Boswet in voorbereiding onder meer ertoe strekkende de thans buitenwettelijke beheersplanning voor produktiebossen in de wet op te nemen en wellicht te komen tot een betere afstemming op de Wet op de Ruimtelijke Ordening<sup>65)</sup>. Verder wordt er gewerkt aan een wijziging van de Natuurbeschermingswet waarbij aan de orde is een eventuele verbreding van de werkingssfeer van de wet, een versterking van de beheersplanning en het uitvoeringsinstrumentarium en wederom een verbetering van de relatie met de relatie met de Wet op de Ruimtelijke Ordening<sup>66)</sup>. De buitenwettelijke planning op grond van de Beschikking beheersovereenkomsten zal in een Wet beheer landbouwgronden worden neergelegd<sup>67)</sup>. Verder zijn aan de orde wijzigingen van de Ontgrondingenwet en de Waterleidingwet, beide voor het beheer van het landelijk gebied uiterst relevant. Ten slotte wordt gestudeerd op de wettelijke status en de beheersorganisatie van nationale parken en eventuele nationale landschapsparken.

Bovengenoemde wetgeving wordt door de betrokken departementen ontwikkeld, zonder dat er sprake is van een gezamenlijke visie op de structuur van de beheerswetgeving landelijk gebied als geheel. Toch

hangt bijvoorbeeld de voorgenomen herziening van de Natuurbescher-  
mingswet in hoge mate samen met de te ontwerpen Wet beheer landbouw-  
gronden. Zouden bijvoorbeeld in de toekomst randzones rond natuurge-  
bieden onder de Natuurbescheringswet gebracht worden -hetgeen door  
de Natuurbescheringsraad in zijn advies over de herziening van de  
wet is bepleit- dan ontstaat er een situatie met elkaar potentieel  
overlappende beheersregiems. Bij de Wet beheer landbouwgronden zullen  
de gronden die voor reservaatvorming zijn aangewezen, na verwerving  
op den duur waarschijnlijk onder de Natuurbescheringswet gebracht  
moeten worden, zodat ook dit vraagt om een goede onderlinge afstemming  
van beide wetten. Afstemming is ook nodig op het gemeentelijk bestem-  
mingsplan, dat een eigen beheersfunctie heeft en waarin ook gebruiks-  
voorschriften gericht op het natuur- en landschapsbeheer in kunnen  
worden opgenomen<sup>68)</sup>.

Gelet op bovengenoemde samenhangen heeft de RARO in zijn advies  
over de Nota landelijke gebieden<sup>69)</sup> gepleit voor een sterkere stelsel-  
benadering van het wetgevingscomplex dat voor het beheer van het lan-  
delijk gebied van belang is. De regering zou een visie moeten ont-  
wikkelen op de wenselijke structuur van de beheerswetgeving en van-  
uit deze visie moeten werken aan een verdere uitbouw van de wetgeving  
en een versterking van de samenhang tussen de verschillende wetten.  
In het RARO-advies worden als bijdrage aan de totstandkoming van een  
dergelijke visie een tweetal denkmodellen voor de verdere ontwikke-  
ling van de wetgeving geschetst. Het eerste model sluit aan bij de  
bovenbesproken reeds voorgenomen wetgevende arbeid en voorziet in het  
opnemen van coördinatieconstructies in de verschillende wetten en  
het tot stand brengen van een coördinatiewet beheer landelijk gebied,  
bedoeld bijvoorbeeld voor het beheer in meervoudige beheersgebieden  
(landschapsparken, rand- en overgangszones e.d.). Het tweede ontwik-  
kelingsmodel gaat verder en mikt op een uitbouw en integratie van de  
bestaande beheerswetten in één -op de Wet op de Ruimtelijke Ordening  
aansluitende- algemene beheerswet landelijk gebied. In het advies  
klinkt door, dat het niet eenvoudig zal zijn tot een dergelijke in-  
tegratie van wetgeving te komen. Men denke bijvoorbeeld alleen al  
aan de vragen die zullen rijzen op het stuk van de bevoegdheden van  
de verschillende betrokken bewindslieden. Toch acht de RARO van-



wege de aan één algemene beheerswet verbonden voordelen van duidelijkheid en uniformiteit dit model nadere studie waard.

In de regeringsbeslissing over de Nota landelijke gebieden<sup>70)</sup> gaat de regering niet op de door de RARO gepresenteerde ontwikkelingsmodellen in. Volgens de regering is het heel goed denkbaar dat ook op andere manieren vorm kan worden gegeven aan de afstemming tussen facet- en sectorwetgeving. De regering betwijfelt in dit verband of de door de RARO voorgestelde nieuwe wetgeving noodzakelijk is. Wel wordt erkend dat de coördinatie van de beheerswetgeving een complex probleem is. Er wordt in de regeringsbeslissing nog geen definitief standpunt ingenomen, maar aangekondigd dat er een interdepartementale commissie zal worden ingesteld, die de spanning tussen de verschillende sectorregelingen voor het beheer en het facet ruimtelijke ordening zal onderzoeken.

#### 2.3.7. Enkele conclusies

Wanneer men de ontwikkelingen in de ruimtelijk relevante wetgeving overziet, kan geconstateerd worden dat de afgelopen jaren de afstemming op de Wet op de Ruimtelijke Ordening steeds meer aandacht heeft gekregen. Het bestuurlijk coördinatiemodel dat men bij het in werking treden van de wet voor ogen had, wordt in recente sectorwetgeving steeds meer aangevuld met stringentere coördinatieconstructies (Luchtvaartwet, ontwerp-Landinrichtingswet). Ook binnen enkele beleidssectoren zijn met harmonisatie c.q. coördinatie van wetgeving belangrijke vorderingen gemaakt (milieuhygiëne) of is het proces van coördinatie van wetgeving in gang gezet (verkeer en vervoer). Toch ontbreekt nog een visie op de structuur van de ruimtelijk relevante wetgeving als geheel, een expliciete keuze voor een bepaald coördinatiemodel en een duidelijk wetgevingsprogramma, aan de hand waarvan de gewenste samenhang in de wetgeving kan worden gerealiseerd.

In het concept voor de spelregels voor ruimtelijk relevante wetgeving, welke door de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening onlangs zijn gepubliceerd en voor advies aan een aantal externe adviesinstanties zijn gezonden, wordt voor wat betreft de

afstemming tussen sectorwetgeving en de Wet op de Ruimtelijke Ordening min of meer de huidige stand van zaken aangegeven. De spelregels beschrijven de eisen die in het interdepartementaal overleg over nieuwe sectorwetgeving op het stuk van de afstemming op de ruimtelijke ordening gesteld worden. Deels betreft dit regels met betrekking tot bestuurlijke coördinatie. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de vraag wanneer in de wetgeving het vereiste van overeenstemming met de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening moet worden opgenomen, of wanneer het horen van de Rijksplanologische Commissie c.q. de Provinciale Planologische Commissie moet worden voorgeschreven. Er worden echter ook regels gegeven voor de relatie tussen ruimtelijke facetplannen en ruimtelijk relevante sectorplannen c.q. sectorbeslissingen. Het gaat hierbij echter uitsluitend om een koppeling op hetzelfde bestuursniveau (horizontale planrelaties), bijvoorbeeld de afstemming tussen sectorplannen op rijksniveau en planologische kernbeslissingen, de relatie tussen provinciaal sectorbeleid en het streekplan enz. Voor het proces van verticale beleidscoördinatie (verticale planrelaties) wordt in de (concept-) spelregels vooralsnog uitgegaan van het systeem van bestuurlijke coördinatie.

In de begeleidende brief bij de concept-spelregels constateert de Minister dat de spelregels uitgaan van het huidige bestuurlijke coördinatiemodel en derhalve niet ingaan op de vraag welke andere coördinatiemodellen denkbaar zijn. Deze laatste vraag zal volgens de minister bij de derde fase van de herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en tijdens de parlementaire behandeling van het thans aanhangige ontwerp van Wet tot wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in de beschouwingen worden betrokken. De spelregels zijn dus blijkbaar niet meer dan een vorm van interimbeleid, hangende nadere keuzes die in het kader van de herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening gemaakt moeten worden.

In die zin opgevat zijn de spelregels een nuttige -maar overigens bescheiden- eerste stap in het kader van de fundamentele herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Wel zal erop gelet moeten worden, dat wat als interimbeleid bedoeld is ook inderdaad door verdergaande maatregelen gevolgd wordt. Met name de problema-

tiek van de verticale coördinatie blijft met de spelregels in hun huidige opzet onopgelost, terwijl daar nu juist in de praktijk de problemen liggen. Verder krijgt ook de koppeling tussen planning en juridisch en financieel uitvoeringsinstrumentarium te weinig aandacht en is ook nog onvoldoende doordacht, welke de positie van de burger in een meer gecoördineerde besluitvorming moet zijn <sup>71)</sup>.

### 2.3.8. De wetgevingsorganisatie

Tot slot van de beschouwingen over de wetgeving enkele opmerkingen over de wetgevingsorganisatie. De voorbereiding van ruimtelijk relevante wetgeving vindt uiteraard primair departementsgewijs plaats. Per wetsvoorstel wordt in interdepartementaal overleg onderhandeld over de relatie met de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Deze methode van werken doet echter onvoldoende recht aan de noodzaak om -met het oog op de eenheid van beleid en de rechtspositie van de burger- het wetgevingscomplex dat op de fysieke ruimte betrekking heeft als één geheel te behandelen. Soms kunnen wetten gelet op de sterke samenhangen eenvoudig ook niet los van elkaar worden voorbereid -men denke bijvoorbeeld aan de voorbereiding van de Wet beheer landbouwgronden en de voorgenomen wijziging van de Natuurbeschermingswet -of raakt de voorbereiding van een bepaalde wet dermate het beleid van andere departementen, dat een gezamenlijke voorbereiding geboden is. Een voorbeeld van dit laatste bieden meer integrale herinrichtingswetten, zoals de Landinrichtingswet en de Wet op de stadsvernieuwing.

De afgelopen jaren is er dan ook al een sterker accent komen te liggen op gezamenlijke interdepartementale voorbereiding van nieuwe wetgeving. De Interimnota Landinrichtingswet werd bijvoorbeeld opgesteld door een interdepartementale commissie ad hoc, voor de voorbereiding van het wetsontwerp stadsvernieuwing was er behalve een interdepartementale werkgroep ook een ministeriële commissie ad hoc. Voor de beheerswetgeving landelijk gebied heeft -zoals in par. 2.3.6. reeds werd opgemerkt- de regering het voornemen een aparte interdepartementale commissie in te stellen. De (concept-) spelregels voor ruimtelijk relevante wetgeving ten slotte zijn ook resultaat van interdepartementaal beraad.

Ad hoc constructies zoals boven genoemd hebben het ontegenzeggelijke voordeel van een zekere flexibliteit in de organisatie van de beleidvoorbereiding. Nadeel is dat het steeds gaat om een partiële benadering en dat er voor de problematiek van de coördinatie van de ruimtelijk relevante wetgeving in meer algemene zin (nog) geen geschikt interdepartementaal organisatiekader bestaat. Toch zal dit er moeten komen. De voorgenomen derde fase van de herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening is naar zijn aard een stuk wetgevende arbeid, dat door de betrokken departementen gezamenlijk zal moeten worden voorbereid. Aard en omvang van deze door de regering aangekondigde fundamentele herziening rechtvaardigt dan ook een meer permanente organisatieconstructie. Probleem in de huidige situatie is ook, dat men bij gebrek aan mankracht en door de eigen departementale prioriteiten bij de wetgeving er maar moeilijk in slaagt de coördinatie van de ruimtelijk relevante wetgeving interdepartementaal van de grond te brengen. Het is niet zozeer dat de coördinatieproblematiek niet op de "politieke agenda" zou staan -dat is zeker in algemene zin bepaald wel het geval<sup>72)</sup>- het is veel meer dat signalen vanuit de politieke besluitvorming onvoldoende opgepakt (kunnen) worden, mede door het ontbreken van een organisatiekader waarin de coördinatieproblematiek expliciet kan worden aangepakt.

In dit verband dient men zich ook te realiseren, dat de coördinerend minister belast met de ruimtelijke ordening op het stuk van de wetgeving slechts een verantwoordelijkheid heeft voor "zijn" beleidswet, de Wet op de Ruimtelijke Ordening, maar dat hem op het terrein van de coördinatie van de ruimtelijk relevante wetgeving als geheel geen duidelijke coördinerende taken zijn toegekend. Voorwaarde voor een werkelijk op gang komen van het proces van de coördinatie van de ruimtelijk relevante wetgeving lijkt, dat de coördinerend bewindsman expliciet als opdracht krijgt mede te zorgen voor een gecoördineerde ontwikkeling van de ruimtelijk relevante wetgeving als geheel. Hieraan zou dan nader inhoud moeten worden gegeven via de instelling van een interdepartementale commissie ruimtelijk relevante wetgeving ondersteund door een eigen stafbureau, waaraan de wetgevingsprogrammering, de ontwikkeling van wetgevingsmodellen, coördinatieconstructies enz. zou kunnen worden opgedragen.<sup>73)</sup>

### 3. Organisatie en coördinatie van de ruimtelijke planning

#### 3.1. Algemeen

##### 3.1.1. Institutionalisering planning; planningbegrip

Zoals uit de vorige paragrafen duidelijk zal zijn geworden is er op de voor de ruimtelijke ordening relevante beleidsterreinen in steeds sterkere mate sprake van wettelijk geregelde beleidsplanning. Het gaat daarbij vaak om kaderwetgeving waarbij voor specifieke inrichtings- en/of beheersmaatregelen voorzien wordt in de formele en procedurele aspecten van de planning en de rechtsgevolgen van de plannen. Ook de Wet op de Ruimtelijke Ordening geeft voor de planologische bestemming het kader voor de planning op de verschillende bestuursniveaus aan. In een aantal gevallen is het zo, dat vooruitlopend op wetgeving planfiguren en planprocedures eerst in een ministeriële beschikking worden neergelegd waarbij vervolgens invoering plaatsvindt door het eisen van een plan als voorwaarde voor subsidieverlening<sup>74)</sup>. Of het nu op basis van dit soort "pseudo"-wetgeving of via formele wetgeving geschiedt, er is een sterke ontwikkeling naar een verdere institutionalisering van de planning, waarbij plansystemen in (pseudo-)wetgeving ingebed worden. Men zie hiervoor het in het vorige hoofdstuk opgenomen overzicht van de ruimtelijk relevante wetgeving (par. 2.3.2.) Het probleem van de organisatie en de coördinatie van de planning is daarmee voor een belangrijk deel een zaak van coördinatie van wetgeving of omgekeerd, het gaat er bij de coördinatie van wetgeving met name ook om de planvorming in de verschillende beleidssectoren in relatie te brengen met de ruimtelijke facetplanning. De beschouwingen in dit hoofdstuk en hetgeen in het vorige hoofdstuk over de organisatie en coördinatie van de ruimtelijk relevante wetgeving is opgemerkt liggen dus sterk in elkaars verlengde. Waar in het vorige hoofdstuk de ontwikkelingen op het stuk van de

coördinatie van wetgeving in algemene zin zijn beschreven, zal in dit hoofdstuk het accent gelegd worden op de bespreking van een aantal specifieke ontwikkelingen die zich na het in werking treden van de Wet op de Ruimtelijke Ordening op het terrein van de ruimtelijke planning in brede zin hebben voorgedaan.

Daaraan voorafgaand in het kort iets over het gehanteerde planningbegrip. In het RPD-studierapport Planningmethodiek wordt ruimtelijke planning gedefinieerd als de systematische beleidsvoorbereiding op het terrein van de ruimtelijke ordening<sup>75)</sup>. Ook Witsen<sup>76)</sup> gaat van dit traditionele planningbegrip uit en wijst erop, dat ruimtelijke ordening en ruimtelijke planning methodologisch twee verschillende begrippen zijn, waarbij ruimtelijke ordening betrekking heeft op de praktijk van het beleid en ruimtelijke planning ziet op de voorbereiding van het beleid door het doormeten van de consequenties van de verschillende ontwikkelingsmogelijkheden. Wel tekent hij er bij aan, dat ruimtelijk beleid en ruimtelijke planning niet zo strikt te scheiden zijn. Beide ontmoeten elkaar in het plan, dat als het goed is een daad van planning en beleid is.

Dit laatste is ongetwijfeld juist, maar is lang niet het enige moment waarop planning en beleid samenlopen. Er is in wezen sprake van een continue wisselwerking tussen planners en beleidsvoerders, die zich uitstrekt van planvorming tot planvaststelling en planuitvoering c.q. procesbewaking. Dit blijkt bijvoorbeeld ook duidelijk uit het in het rapport Planningmethodiek opgenomen planningschema (stappenschema) waarin deze voortdurende samenloop zichtbaar wordt<sup>77)</sup>. De rol van de planners is het voortdurend aandragen van voor de beleidsvoering relevante informatie en het opstellen van prognoses en ramingen met betrekking tot toekomstige ontwikkelingen. Het is aan de beleidsvoerders om daarbij uitgangspunten vast te stellen en vervolgens op basis van de toegeleverde informatie in het kader van het plan tot beleidskeuzes te komen.

In tweërlei opzicht is de definitie van ruimtelijke planning uit het rapport Planningmethodiek daarom te beperkt. Allereerst heeft deze alleen betrekking op de beleidsvoorbereiding, terwijl -overigens ook in de verdere opzet van het rapport- de beleidsvaststelling en

7

de beleidsuitvoering (procesbewaking) onderdeel van het planningproces zijn. Ten tweede wordt in de definitie de rol van het beleid in de planning niet tot uitdrukking gebracht. In meer recente literatuur<sup>78)</sup> wordt planning daarom terecht opgevat als strategisch beleid en heeft planning betrekking op het integrale beleidsproces van beleidsvoorbereiding tot en met beleidsuitvoering. Dit uitgebreide planningbegrip, dat aansluit bij de praktijk van de ruimtelijke planning wordt in de beschouwingen in dit hoofdstuk als uitgangspunt genomen. Ruimtelijke planning kan in dit verband gedefinieerd worden als het strategisch beleid gericht op het tot stand brengen van de best denkbare wederkerige aanpassing van ruimte en samenleving.

### 3.1.2. Ontwikkeling sectorplanning

De ruimtelijke planning heeft zich geleidelijk ontwikkeld van lokale woningbouwplanning tot een meer algemene bestemmingsplanning op de drie bestuursniveaus. Kreukels<sup>79)</sup> spreekt van een "drie ringen"-ontwikkeling en onderscheidt drie globale ontwikkelingsfasen.

In de eerste fase -globaal lopend van 1900 tot 1945- valt de ontwikkeling van een woningbouworiëntatie naar een meer algemene stedenbouwkundige benadering en van een lokale naar een regionale schaal. In deze periode komt ook de civiel- en cultuurtechnische -op inrichtingsactiviteiten gerichte- planning (wegen, waterstaatswerken, ruilverkavelingen e.d.) geleidelijk aan tot ontwikkeling als afzonderlijke beleidsvelden naast de ruimtelijke planning. De scope van de ruimtelijke planning verbreedt zich geleidelijk aan tot een meer omvattende gebiedsgewijze ordeningsplanning.

In de periode 1945-1970, door Kreukels de fase van de consolidatie genoemd, vindt een verdere institutionalisering plaats uiteindelijk in de Wet op de Ruimtelijke Ordening van 1965. Deze wet kent een gedecentraliseerde opzet van de planning, waarbij alleen op gemeentelijk niveau bindende bestemmingsplannen worden vastgesteld en voor het overige de plannen slechts een indicatief karakter hebben. Van een wettelijke regeling van de planning op nationaal niveau werd afgezien. In buitenwettelijke vorm blijft er overigens sprake van indicatieve planning op nationaal niveau. Ruimtelijke planning en

(sectorale) uitvoering worden nu ook voor wat de woningbouw betreft formeel van elkaar gescheiden.

Het in werking treden van de nieuwe wet luidde vervolgens een periode van expansie in. Wellicht door het ontbreken van adequate andere planningkaders neemt de ruimtelijke planning met name op nationaal en regionaal niveau de vorm aan van min of meer integrale ontwikkelingsplanning<sup>80)</sup>. De laatste tijd boet deze algemeen coördinerende rol van de ruimtelijke planning overigens weer aan betekenis in. De ontwikkeling naar afzonderlijke beleidsplanning in specifieke beleidssectoren zet door. Er komen ook vanuit andere sectoren initiatieven voor integrale territoriale beleidsplanning, men denke bijvoorbeeld aan het Integraal Structuurplan Noorden des Lands en de Perspectievennota Zuid-Limburg, beide ontwikkeld vanuit de problematiek van het regionaal sociaal-economisch beleid, of aan het in het kader van de voorstellen met betrekking tot de reorganisatie binnenlands bestuur ter tafel liggende voorstel voor een algemeen provinciaal beleidsplan. Het is verder zo dat het milieubeleid zich in snel tempo ontwikkelt tot een zelfstandig beleidskader -op termijn met eigen milieubeleidsplanning- naast de ruimtelijke planning.

Waar deze ontwikkelingen toe zullen leiden is nog moeilijk te voorspellen. Duidelijk is dat de verdere uitbouw van de beleidsplanning in de voor de ruimtelijke ordening relevante beleidssectoren de behoefte aan coördinatie zal vergroten. De uitvoering van ruimtelijke plannen zal op afzienbare termijn -zelfs bijvoorbeeld op een van oudsher met de ruimtelijke ordening verbonden beleidsveld als de volkshuisvesting<sup>81)</sup>- via afzonderlijke planningsstelsels lopen. Het in het verleden wel gekoesterde ideaal van de ruimtelijke ordening als master-planning, waarin ook de programmering van ruimtelijk relevante maatregelen is geïncorporeerd, is -hoewel incidenteel nog bepleit<sup>82)</sup>- door de feitelijke ontwikkeling van de sectorplanning definitief achterhaald. Duidelijk is verder dat de ontwikkeling van de sectorale beleidsplanning een zekere herdefiniëring van de aard en inhoud van de ruimtelijke planning noodzakelijk maakt. De nadruk zal minder komen te liggen op het algemeen coördinerend karakter van de ruimtelijke planning, maar meer op de ruimtelijke integratie van functies in een bepaald gebied. Dit betekent een minder veelomvattende ruimtelijke planning in die zin dat slechts zaken in de planning betrokken worden



indien ze van directe betekenis zijn voor geconstateerde ruimtelijke probleemsituaties.

### 3.1.3. Het onderscheid facet/sector

Het is in dit verband zinvol om met het oog op de positie van de ruimtelijke planning nog even afzonderlijke aandacht te besteden aan de ontwikkelingen rond het onderscheid tussen sectorplanning, facetplanning en integrale planning. In het algemeen deel van deze studie werd dit onderscheid reeds ten principale besproken terwijl in de beschouwingen in par. 1. van dit hoofdstuk al geconstateerd werd dat met name op het beleidsterrein van de ruimtelijke ordening dit onderscheid een belangrijke rol is gaan vervullen. Die rol ligt dan vooral daarin dat met behulp van het onderscheid goed kan worden aangegeven, wat de plaats van de ruimtelijke ordening is in het geheel van het overheidsbeleid en dat de facet/sector-indeling een bruikbare basis biedt voor de opzet van het ruimtelijk planningssysteem (vergelijk voor dit laatste bijvoorbeeld het stelsel van structuurschetsen en structuurschema's dat in par. 3.2.2. e.v. afzonderlijk zal worden besproken).

Het onderscheid tussen facet- en sectorplanning is dus vooral van planningstheoretische aard. Men dient zich daarbij te realiseren dat de facet/sectorindeling een open systeem is en dat de keuze van wat als facetplanning wordt beschouwd tijdsgebonden is en ook mede afhangt van de maatschappelijke omstandigheden. Illustratief zijn in dit verband de ontwikkelingen met betrekking tot de positie van het milieubeleid. Werd in het rapport van de Commissie Van Veen<sup>83)</sup> de coördinatie van het milieubeleid in brede zin nog gelegd bij de ruimtelijke ordening en werd milieuhygiëne strikt opgevat als een sectortak -de zorg voor de kwaliteit van water, bodem en lucht en de bestrijding van geluidhinder- inmiddels is -na nadrukkelijke interventies van de kant van de Tweede Kamer<sup>84)</sup> - de positie van de Minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne versterkt<sup>85)</sup>, heeft deze minister een eigen coördinerende taak nãast de minister belast met de ruimtelijke ordening, wordt er gewerkt aan het tot stand brengen van instrumenten voor een randvoorwaardenbeleid ten aanzien van activiteiten in andere beleidssectoren en zal er -zoals gezegd- binnen afzienbare termijn

sprake zijn van afzonderlijke milieuhygiënische beleidsplanning. In feite wordt het milieubeleid daarmee een afzonderlijke vorm van facetbeleid en de milieubeleidsplanning een afzonderlijke vorm van facetplanning naast de ruimtelijke facetplanning, ofschoon de band tussen beide vormen wel nauw zal moeten zijn.

Een tweede voorbeeld betreft de energievoorziening, welke ten tijde van het uitbrengen van het rapport van de Commissie De Wolff ongetwijfeld als een sectoractiviteit werd beschouwd. Naarmate het energievraagstuk meer centraal komt te staan, kan het energiebeleid van verzorgingstaak wellicht ook ordeningstaak worden en een facetkarakter krijgen, waarbij allerlei handelingen van overheden en burgers op energiegebruik worden getoetst. Het hangt er bij de indeling in facetten en sectoren in wezen maar van af, vanuit welke invalshoeken men het in een bepaalde maatschappelijke context politiek het belangrijkste vindt om het overheidsbeleid te ordenen. Schaarstevraagstukken -de verdeling van beperkte financiële middelen, optimale indeling van beperkt beschikbare ruimte, aanwending van schaarse hulpbronnen- liggen daarbij als invalshoek het meest voor de hand. Wat daar verder van zij, geconstateerd kan worden dat na het verschijnen van het rapport van de Commissie De Wolff in 1970 ook op andere dan de in het rapport onderscheiden velden van facetplanning vormen van facetmatig bestuur van de grond beginnen te komen. Het milieubeleid is daar het meest duidelijke voorbeeld van.

De na 1970 gebruikelijke typering van de ruimtelijke planning als vorm van facetplanning heeft in de literatuur nadien ook nog op een ander punt aanleiding gegeven tot commentaar. Met name van de kant van Steigenga en Van der Weijde<sup>86)</sup> en later ook door Verduyn en Salet<sup>87)</sup> werd erop gewezen dat de fact-sectorindeling leidt tot een opvatting van ruimtelijke planning waarin de coördinatie tussen sectoren centraal staat en er onvoldoende aandacht is voor het eigen waardenpatroon, de specifieke planologische inbreng in de besluitvorming. Laatstgenoemde auteurs brengt dit tot de conclusie dat er behoefte is aan een meer expliciete ruimtelijke visie op basis waarvan coördinatieprocessen gestart worden. Deze kritiek lijkt juist, voor zover aandacht gevraagd wordt voor de noodzaak de coördinatie in de ruimtelijke facetplanning te laten geschieden vanuit expliciete

ruimtelijke doelstellingen. Milieudifferentiatie, de conceptie van het stadsgewest, het uitgangspunt van de open groene ruimte, of de zonering uit de Nota landelijke gebieden zijn voorbeelden van dit soort eigen ruimtelijke doelstellingen. De in par. 3.1.2 beschreven ontwikkeling van de sectorplanning zou ertoe moeten leiden dat in de ruimtelijke facetplanning de nadruk sterker op het ontwikkelen van eigen inhoudelijke ruimtelijke planningconcepties komt te liggen.

#### 3.1.4. Ontwikkelingen met betrekking tot de planningmethodiek

Op het stuk van de planningmethode zijn er sinds het inwerking treden van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in algemene zin een drietal relevante ontwikkelingen te signaleren. Allereerst is het zo dat de in de zestiger jaren ontwikkelde idee van procesplanning, waarbij er sprake is van een continue begeleiding van ruimtelijke ontwikkelingsprocessen en een gefaseerde verwezenlijking van ruimtelijke doelstellingen rekening houdend met mogelijke aanpassingen op grond van nieuwe ontwikkelingen of nadere gegevens, inmiddels gemeen goed geworden is. Het RPD-rapport Planningmethodiek noemt als kenmerken van het begrip procesplanning de continuïteit en het cyclische karakter. Planning is in deze optiek een voortdurende bezigheid en ook geen lineair proces in de zin dat lijnrecht toegewerkt wordt naar een tevoren vastgelegd resultaat. Het is een proces waarin voortdurend teruggekoppeld moet worden op eerdere fasen met zo nodig een bijstelling van doeleinden en uitvoeringswijzen. De Wet op de Ruimtelijke Ordening kende met de figuur van het globale, nader uit te werken bestemmingsplan al een mogelijkheid -in het oorspronkelijke wetsontwerp voor ontwikkelingsgebieden zelfs een verplichting- voor een procesmatige aanpak. Nadien is de gedachte van procesplanning in algemene zin in de ruimtelijke planning op de drie bestuursniveaus ingeburgerd geraakt, ofschoon in een bepaald stadium van de planning ook de conceptie van eindplanning uiteraard nog wel rol speelt.

Trefwoord bij procesplanning is het begrip flexibiliteit. Buit heeft in een beschouwing over ruimtelijke flexibiliteit<sup>88)</sup> vier vormen daarvan onderscheiden, te weten flexibiliteit qua activiteit, qua

lokatie, qua ruimtelijke omvang en qua tijd. Hij heeft er daarbij terecht op gewezen dat het inbouwen van flexibiliteit in een plan geen neutrale bezigheid is, maar voor- en nadelen heeft, die voor de verschillende partijen in het planproces kunnen verschillen. Flexibiliteit in de ruimtelijke planning heeft bovendien zijn grenzen. Ruimtelijke planning is immers naar zijn aard structuurplanning. In die zin heeft Witsen<sup>89)</sup> gewaarschuwd voor procesplanning als panacee en het reduceren van de ruimtelijke planning onder de vlag van procesplanning tot een reeks ad hoc beslissingen. Dit leidt tot het stellen van een aantal eisen aan ruimtelijke procesplanning: er moet duidelijkheid zijn over de gewenste ruimtelijke structuren, de uitwerkingsrichting moet inhoudelijk zijn bepaald (beleidsdoelstellingen), bij nadere beslissingen moet er steeds een wisselwerking zijn tussen de visie op de hoofdstructuur en de visie op de microstructuren (mixed-scanning).

Naast een sterkere oriëntatie op procesplanning is een tweede ontwikkeling op het gebied van de ruimtelijke planning na het inwerking treden van de Wet op de Ruimtelijke Ordening de tendens naar een meer communicatieve planning. De democratisering van het eind van de jaren zestig leidde op het gebied van de ruimtelijke ordening tot een herbezinning over de positie van de burger bij de planvorming. Een RARO-advies uit 1970 over het betrekken van de bevolking bij de vorming van het ruimtelijk beleid<sup>90)</sup> kwam met aanbevelingen over de inspraak op gemeentelijk en provinciaal niveau. In het kader van de discussie over nationale bestemmingen (zie par. 2.1.1.) werd door de regering in de Nota openbaarheid<sup>91)</sup> een inspraakprocedure voor belangrijke nationale ruimtelijke beslissingen geïntroduceerd. Op rijksniveau werden ook voor bepaalde ruimtelijk relevante uitvoeringsbeslissingen inspraakprocedures ontwikkeld<sup>92)</sup>. Inmiddels is inspraak een vast deel van ruimtelijk planningproces zowel op gemeentelijk niveau als bij het streekplanwerk en bij de planologische kernbeslissingen. Het wetsontwerp stadsvernieuwing en het wetsontwerp tot wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening voorzien in een verplichting voor gemeentebesturen om de inspraak te regelen bij stadsvernieuwingsmaatregelen c.q. bij de vaststelling van bestemmingsplannen<sup>93)</sup>. Hoewel over de vorm van de inspraak en de te hanteren inspraaktechnieken -schriftelijk reageren, hoorzitting,

overleggroep enz.- bepaald nog geen overeenstemming bestaat en de praktijk op dit punt van gemeente tot gemeente grote verschillen vertoont, is ten opzichte van de situatie bij het in werking treden van de wet de positie van de burger in het ruimtelijke planningsproces bepaald sterker geworden.

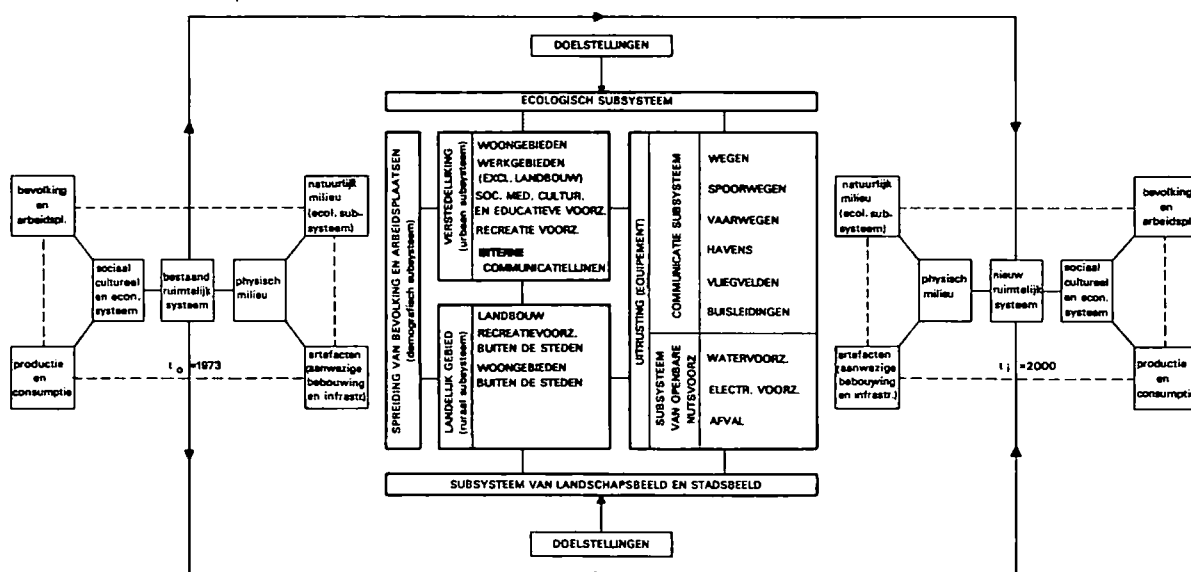
Een derde ontwikkeling die op het gebied van de ruimtelijke planning zichtbaar is, is de ontwikkeling naar wat genoemd zou kunnen worden vormen van multi-agencies-planning. Deze ontwikkeling hangt samen met de eerder besproken verdere uitbouw van de sectorplanning. Om tot een afstemming van ruimtelijke planning en sectorplanning te komen zijn verschillende planningsconstructies in ontwikkeling, waarbij planningautoriteiten in facet- en sectorlijn hetzij een gezamenlijk planningsprodukt maken, hetzij in onderlinge wisselwerking komen tot een synchrone planning. Belangrijkste voorbeeld zijn de structuurschema's, die hieronder nog afzonderlijk zullen worden besproken (par. 3.1.6.). Het gaat bij de structuurschema's om gezamenlijke lange termijnplanning van de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en de verantwoordelijke sectorminister(s). Het structuurschema als plan is basis voor de verdere planning in de desbetreffende sector en dient ook door te werken in de regionale en lokale ruimtelijke planning. Soortgelijke vormen van gezamenlijke planning ontwikkelen zich op streekplanniveau, waarbij via de uitwerkingsbevoegdheid sector en facetplanning met elkaar worden verbonden. Interessant voorbeeld biedt het Brabantse streekplanmodel en met name de daarin geregelde zogenaamde passieve uitwerkingsbevoegdheid, waarmee rijkssectorautoriteiten en gewestbesturen actief in de streekplanning worden betrokken (zie par. 3.3.2.)<sup>94)</sup>. Blijkens de Verstedelijkingsnota is ook op gemeentelijk niveau voor de relatie tussen gemeentelijk verkeers- en vervoerplan en structuurplan een vorm van gemeenschappelijke planning gedacht<sup>95)</sup>. Tot slot dient in dit verband genoemd te worden de hieronder (par. 3.5.1.) nog nader te bespreken gedachte van de operationele gebiedsaanwijzing, in een recent RARO-advies uitgewerkt in de zin van een complementaire planningprocedure, waarbij synchronisatie en coördinatie plaatsvindt van ruimtelijke planning en sectorplanning en het tevens komt tot afspraken over de financiering<sup>96)</sup>.

### 3.2. Ontwikkelingen ten aanzien van de ruimtelijke planning op nationaal niveau

#### 3.2.1. De planningsorganisatie; WERON

De voorbereiding van de ruimtelijke planning op nationaal niveau berust bij de Rijksplanologische Dienst, die zowel facetplanbureau is als Directoraat-Generaal voor de Ruimtelijke Ordening. Planning en beleid lopen in de organisatie dus samen, zij het dat binnen de Rijksplanologische Dienst met het Werkproces Ruimtelijke Ordening Nederland (WERON) een aparte organisatievorm voor de ruimtelijke planning tot ontwikkeling is gekomen.

Dit WERON-systeem is in sterke mate geïnspireerd door de gedachte van de systeembenadering in de (ruimtelijke) planning. De (ruimtelijke) werkelijkheid wordt beschouwd als een systeem onderverdeeld in subsystemen voor bepaalde aspecten. De Oriënteringsnota<sup>97)</sup> onderscheidt voor de ruimtelijke planning een zestal subsystemen (stedelijk gebied, landelijk gebied, communicatie, openbare nutsvoorzieningen, landschapsbeeld en stadbeeld, natuurlijk milieu). Afbeelding 3 brengt het WERON - schema in kaart.



Afbeelding 3 WERON volgens de Oriënteringsnota

De subsystemen zijn uiteraard niet strikt te scheiden, maar overlappen elkaar gedeeltelijk.

Bedoeling van het WERON-model is blijkens de Oriënteringsnota te komen tot een vorm van procesplanning voor de gehele ruimtelijke ontwikkeling van Nederland in grote lijn. De planning zou daarbij een cyclisch en continu karakter moeten hebben, zodat telkens terugkoppeling op eerdere veronderstellingen en doelstellingen mogelijk is en nieuwe informatie kan worden ingevoerd. Voor wat dit betreft, is het ook de bedoeling bij de informatievoorziening het "Informatiesysteem Ruimtelijke Ordening Nederland" (INSYRON) te structureren aan de hand van de systeemindeling van het WERON-model. Ditzelfde geldt voor het planologisch onderzoek, dat ook aan de WERON-indeling zou moeten worden gekoppeld.

In het rapport Planningmethodiek <sup>98)</sup> wordt het WERON-model nader uitgewerkt. De systeembenadering krijgt een sterker accent. In de systeemindeling krijgt het ecologisch systeem een meer zelfstandige plaats. De nadruk komt verder te liggen op de organisatie van de planningswerkzaamheden van de Rijksplanologische Dienst, waarbij de systeemindeling van WERON basis vormt voor horizontale werkverbanden (WERON)-werkgroepen), overkoppeld door een Planningberaad. Als horizontale planningorganisatie heeft WERON een aantal jaren gefunctioneerd en bijdragen geleverd aan de Verstedelijkingsnota, de Nota landelijke gebieden en de structuurschema's. Blijkens het jaarverslag 1979 van de Rijksplanologische Dienst <sup>99)</sup> liet de effectiviteit van de WERON-organisatie opgezet op basis van het WERON-relatieschema echter te wensen over. Er is inmiddels een herstructurering doorgevoerd, waarbij het sterker accentueren van het meer direct op eindprodukten gerichte werk (de structuurschetsen en de structuurschema's) een van de belangrijkste uitgangspunten was. Er zijn een achttal permanente planninggroepen, waarvan er vier vooral gericht zijn op het tot stand brengen van eindprodukten van de Dienst en de voortgangsanalyse (procesbewaking) van het in planologische kernbeslissingen neergelegde beleid, terwijl twee groepen verantwoordelijk zijn voor de kwantitatieve respectievelijk instrumentele onderbouwing van het beleid en de twee resterende groepen gericht zijn op lange termijn-toekomstverkenning. Deze nieuwe opzet van de WERON-organisatie wordt hieronder weergegeven.

WERON- verstedelijking	WERON-regionale ontwikkeling	WERON-landelijke gebieden	WERON infra- structuur
---------------------------	---------------------------------	------------------------------	------------------------------

WERON- kwantitatieve onderbouwing	WERON- instrumentarium
WERON- maatschappelijke toekomstverkenning	WERON- milieu

In de literatuur is met name van de kant van Launspach<sup>100)</sup> en Van der Ham<sup>101)</sup> kritiek geuit op de bij WERON gebezigde systeemin-deling. Launspach heeft er daarbij op gewezen dat er strikt genomen geen apart ruimtelijk systeem bestaat, maar dat het bij ruimtelijke ordening gaat om een aspectbenadering van maatschappelijke processen. Van der Ham heeft zich daarbij aangesloten en een onderscheid gemaakt tussen de ruimtelijke ordening als aspectstelsel met daarnaast een drietal op elkaar in werkende subsystemen te weten:

- a) het systeem van natuurlijk elementen en processen: het ecosysteem
- b) het systeem van (plaats- en lijngebonden) menselijke activitei-ten, waaronder de produktie en consumptie van goederen en diensten en het bestuur
- c) het systeem van normen, waarden en strevingen.

Door Salet<sup>102)</sup> is het WERON-model meer ten principale bestreden. Zijns inziens is de systeemcybernetische planningsopvatting die eraan ten grondslag zou liggen niet te rijmen met het "geleidend" karakter<sup>103)</sup> dat de ruimtelijke planning in de huidige opvatting heeft.

Het is echter maar de vraag of WERON als vorm systeembenadering zo sterk vereenzelvigd moet worden met de systeemcybernetische plan-ningsbenadering, waarin zelfregulering van systemen inderdaad voorop staat en de planning een reactief karakter heeft. Dit lijkt in het RPD-studierapport Planningmethodiek bepaald niet bedoeld en is ook niet zonder meer noodzakelijk. Men zou kunnen stellen dat een vorm van systeembenadering als methode van werken bij de planvorming zin-vol kan zijn en los gezien kan worden van het antwoord op de vraag



in hoeverre planning sturend, geleidend of slechts volgend kan zijn. Wel moet geconstateerd worden dat bij introductie van WERON in de Oriënteringsnota een aantal problemen -zowel in de sfeer van het vergaren van de benodigde kennis, als in de sfeer van de organisatie en de informatievoorziening- onderschat zijn. Met WERON werd een ambitieus en complex model op tafel gelegd voor de werkwijze bij de nationale ruimtelijke planning en de organisatie van de planvorming. Door de ervaringen in de afgelopen jaren zijn de verwachtingen van wat met WERON en met de systeembenadering bereikt kan worden bijgesteld. Over bleef een van al te grote pretenties ontdaan WERON-model dat bij de planvorming op zichzelf een nuttige -zij het beperkte- rol kan vervullen.

### 3.2.2. Structuurschetsen en structuurschema's

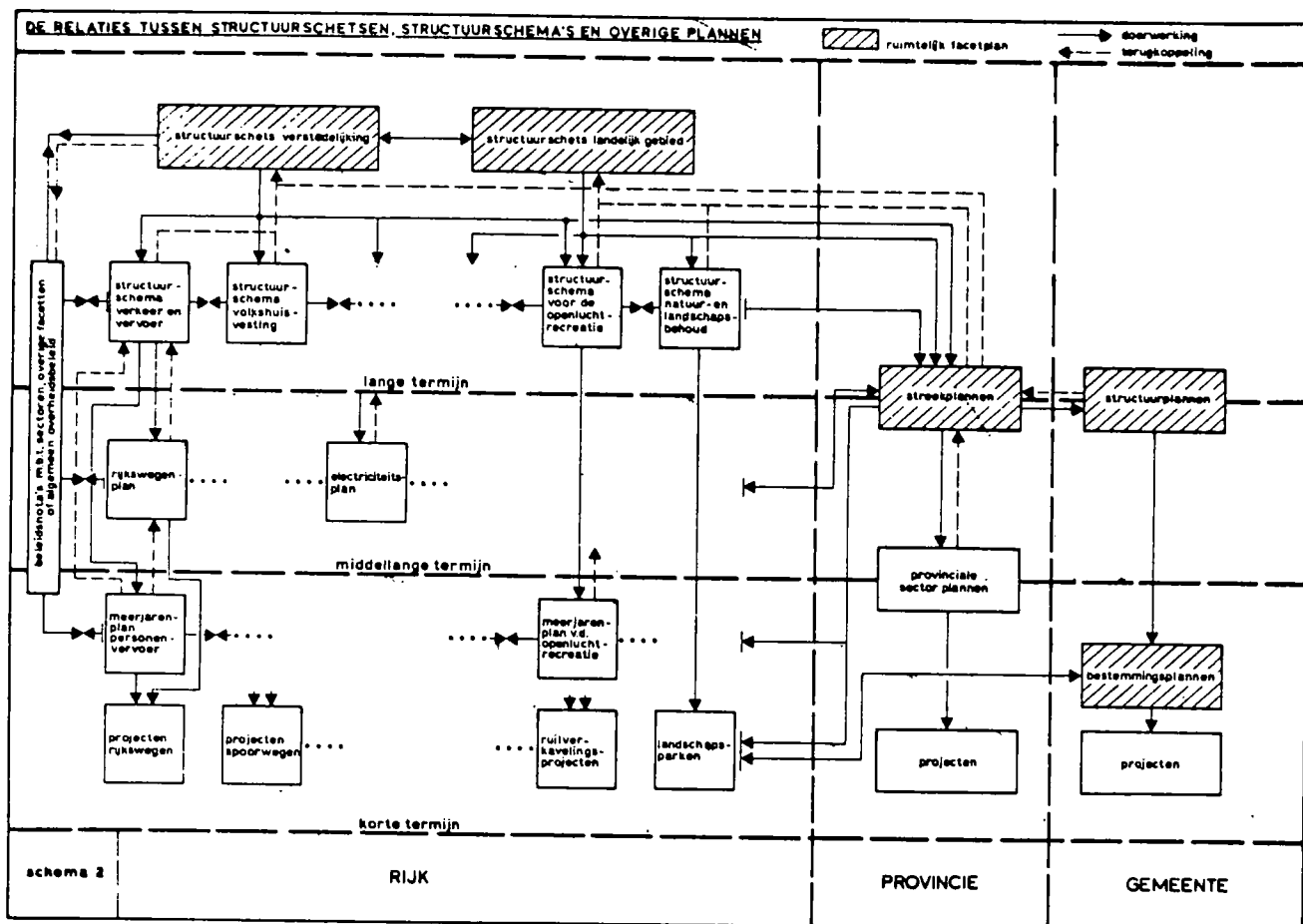
Een tweede veel belangrijker ontwikkeling in de ruimtelijke planning op rijksniveau betreft de invoering van het stelsel van structuurschetsen en structuurschema's. Ook deze planfiguren werden geïntroduceerd in de Oriënteringsnota. Eerder bestonden er wel plannen van dezelfde naam (de structuurschets openluchtrecreatie en het structuurschema hoofdwegennet), maar die hadden qua opzet en inhoud een volstrekt ander karakter<sup>104)</sup>. Structuurschetsen en structuurschema's worden nu gepresenteerd in het kader van een totaalopzet voor de ruimtelijke planning op lange termijn op het nationale niveau. Bij een structuurschets gaat het blijkens de Oriënteringsnota<sup>105)</sup> om algemene ruimtelijke ontwikkelingen, die de rijksoverheid in een bepaalde richting wenst te beïnvloeden, zoals de verstedelijking of de ontwikkeling in de landelijke gebieden. Het rapport Planningmethodiek<sup>106)</sup> geeft als omschrijving van een structuurschets..... " een facetplan voor de lange termijn met betrekking tot algemene ruimtelijke ontwikkelingen, tegen de achtergrond van de te verwachten algemene maatschappelijke ontwikkeling". Een structuurschets bevat globale taakstellingen met betrekking tot de algemene ruimtelijke ontwikkeling, de fasering en de financiële consequenties voor een periode van 25 tot 30 jaar. Deze taakstellingen zijn mede richtinggevend voor de inhoud van de structuurschema's en plannen van lagere overheden. De voorbereiding van een structuurschets kan aanleiding geven tot terugkoppeling op doelstellingen van het algemene over-

heidsbeleid en op doelstellingen met betrekking tot de overige facetten. Uitgegaan wordt van procesplanning; structuurschetsen worden eens in de vijf jaar herzien en doorlopen de procedure voor planologische kernbeslissingen.

Een structuurschema wordt in de Oriënteringsnota omschreven als: "een nota met kaarten over het te voeren lange termijnbeleid ten aanzien van bepaalde voorzieningen, die relevant zijn voor het ruimtelijke beleid en waarvoor het rijk in belangrijke mate verantwoordelijkheid draagt". De structuurschema's geven een verkenning van de te verwachten omvang en de plaats van de desbetreffende voorzieningen. In een structuurschema worden allereerst -gerangschikt naar de facetten van planning- de doelstellingen van het lange termijnbeleid voor de desbetreffende sector aangegeven, voorts wordt een raming gegeven van de behoefte aan inrichtings- en/of beheersmaatregelen voor de lange termijn, deze behoefte raming wordt aan de doelstellingen- waaronder die uit het ruimtelijke facet-getoetst, terwijl er ten slotte een confrontatie met de ruimtelijke en financiële claims van andere beleidssectoren plaats te vinden. Een en ander resulteert uiteindelijk in een in het algemene overheidsbeleid passend gefaseerd lange-termijn-plan<sup>107)</sup>. Ook structuurschema's dienen om de vijf jaar herzien te worden. Vaststelling en herziening geschiedt via de procedure voor planologische kernbeslissingen.

Gaat het bij de structuurschetsen dus om een vorm van ruimtelijke facet-planning, de structuurschema's zijn gesitueerd op het kruispunt tussen facet- en sectorplanning. Het gaat om een gezamenlijke planningactiviteit van de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en de betrokken sectorminister. De voorbereiding van de structuurschema's geschiedt dan ook in de praktijk door de betrokken sectordienst in nauw overleg met en met actieve medewerking van de Rijksplanologische Dienst. De structuurschema's fungeren als startpunt voor de verdere planning zowel in de desbetreffende sector als op het gebied van de ruimtelijke Ordening. Vastgesteld als planologische kernbeslissing behoren de structuurschema's ook tot de hoofdlijnen van het nationale ruimtelijke beleid. De in de literatuur wel naar voren gebrachte opvatting<sup>108)</sup> -waarschijnlijk gevoed door

teleurstelling over de concrete ruimtelijke toetsing van het sectorbeleid in reeds verschenen structuurschema's- dat structuurschema's louter een instrument van sectorplanning zouden zijn, berust dus op een misvatting. De plaats van structuurschema's en -schetsen in de planning werd in het rapport Planningmethodiek als volgt in schema gebracht.



Afb. 4: Plaats structuurschetsen en structuurschema volgens Planningmethodiek.

De Oriënteringsnota kondigde de verschijning aan van drie structuurschetsen. Daaryan zijn de structuurschetsen voor de verstedelijking en die voor de landelijke gebieden inmiddels verschenen annex aan de Verstedelijkingsnota en de Nota landelijke gebieden. De structuurschets voor de bestuurlijke herindeling -een wat vreemde eend

in deze planningopzet- is ook uitgebracht, maar inmiddels in de discussies over de bestuurlijke reorganisatie van de tafel geraakt. Er werden dertien structuurschema's aangekondigd, waarvan er inmiddels zes -met een uitgebracht aanvullend structuurschema elektriciteitsvoorziening (lokatie kerncentrales) mee zeven- zijn uitgebracht, welke zich in verschillende stadia van de pkb-procedure bevinden. Per 1 september 1980 waren (ontwerp-)structuurschema's uitgebracht voor:

- drink -en industriewatervoorziening (vastgesteld maart (1976)
- elektriciteitsvoorziening (ontwerp geplubliceerd juli 1975, nog niet definitief vastgesteld)
- kerncentrales (een in februari 1977 uitgebracht ontwerp is inmiddels ingetrokken)
- Vaarwegen (ontwerp gepubliceerd maart 1977 nog niet definitief vastgesteld)
- Verkeer en vervoer (ontwerp maart 1977, Kamerbehandeling bijna afgerond)
- volkshuisvesting (ontwerp gepubliceerd april 1977, nog niet definitief vastgesteld)
- burgerluchtvaartterreinen (ontwerp gepubliceerd november 1979).  
In voorbereiding zijn structuurschema's voor de landinrichting, de openluchtrecreatie, het natuur- en landschapsbehoud, de militaire terreinen, buisleidingen en zeehavens.

### 3.2.3. De procedure voor planologische kernbeslissingen

De procedure voor planologische kernbeslissingen (pkb-procedure) is ontwikkeld naar aanleiding van de in par. 2.1.1. genoemde kwestie Shell/Moerdijk, die de start gaf voor herbezinning ten aanzien van de planologische besluitvorming op rijksniveau en de verticale coördinatie van het ruimtelijk beleid. In de Nota Openbaarheid bij de voorbereiding van het ruimtelijk beleid is voor de vaststelling van planologische kernbeslissingen een procedureregeling opgenomen, welke inmiddels is neergelegd in de bij het parlement aanhangige wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening<sup>109</sup>). De structuurschetsen en -schema's vallen als hoofdlijnen en beginselen, die van algemeen belang zijn voor het nationale ruimtelijke beleid, onder een van de categorieën waarvoor de pkb-procedure van toepassing is verklaard. De voornaamste elementen van de pkb-procedure zijn<sup>110</sup>):

- a. interdepartementaal overleg, afgerond met een behandeling in de Rijksplanologische Commissie en eventueel in andere betrokken interdepartementale coördinatiecolleges. Eventuele ambtelijke consultatie lagere overheden.
- b. behandeling van de ontwerp planologische kernbeslissing (structuurschets/structuurschema) in de Raad voor de Ruimtelijke Ordening en Milieuhygiëne (RROM), c.q. de Ministerraad.
- c. publikatie en tervisielegging van het ontwerp (beleidsvoornemen)
- d) een inspraakprocedure waarbij een ieder de gelegenheid heeft over het beleidsvoornemen zijn mening te geven bij de Raad van advies voor de Ruimtelijke Ordening (RARO) danwel een ander betrokken extern adviescollege. Hierbij worden in de regel hoorzittingen gehouden. De inspraakresultaten worden gebundeld en aan regering en Tweede Kamer aangeboden.
- e. externe beleidsadvisering: de RARO en eventueel het extern adviesorgaan uit de betrokken sector brengen over het beleidsvoornemen advies uit.
- f. bestuurlijk overleg met de lagere overheden, in de regel beperkt tot overleg met de bij het beleidsvoornemen betrokken provinciale besturen, het Interprovinciaal Overleg Ruimtelijke Ordening (IPO-RO) en de VNG.
- g. hernieuwd interdepartementaal overleg en een RPC-behandeling, zulks met het oog op het vaststellen van het definitieve standpunt.
- h. vaststelling van dit standpunt (regeringsbeslissing) na behandeling in de RROM c.q. de Ministerraad.
- i. toezending van de regeringsbeslissing aan de Tweede Kamer. Behandeling van de regeringsbeslissing door de Tweede Kamer.
- j. mededeling aan de Tweede Kamer van (eventuele) wijzigingen, die door de regering naar aanleiding van het kamerdebat in de regeringsbeslissing worden aangebracht. Met deze mededeling is de planologische kernbeslissing definitief vastgesteld.

In het voorstel tot wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening wordt bovenstaande procedure in hoofdlijnen vastgelegd, zij het dat de positie van de Tweede Kamer wordt versterkt, doordat deze in het wetvoorstel planologische kernbeslissingen goedkeurt. In par. 3.2.5. wordt hier nader op ingegaan. Aan een planologische

kernbeslissing wordt bovendien in het wetsontwerp als rechtgevolg verbonden, dat er in geval van een ministeriële aanwijzing tegen deze aanwijzing voor de betrokken gemeenten geen Kroonberoep mogelijk is.

#### 3.2.4. Ervaringen met de planning via structuurschetsen en structuurschema's

De planning met structuurschetsen en -schema's werd opgestart in de periode dat in de Nederlandse economie de omslag plaatsvond van de groei-economie van de zestiger jaren naar een periode van economische stagnatie. Het was een ongelukkig moment voor lange termijn beleidsplanning. Prognoses -bijvoorbeeld die met betrekking tot het drinkwaterverbruik in het structuurschema drink- en industriewatervoorziening 1972<sup>111)</sup> of de prognoses van de elektriciteitsbehoefte uit het structuurschema elektriciteitsvoorziening<sup>112)</sup> waren aan snelle en sterke veranderingen onderhevig. Van de in de Oriënteringsnota aangekondigde confrontatie in de structuurschema's met ruimtelijke en financiële claims van andere sectoren komt nog maar betrekkelijk weinig terecht. De aard van de structuurschemaplaning -verkenkend en gericht op de lange termijn- maakt het op zichzelf al moeilijk over de financiële consequenties zinnige uitspraken te doen. Daar komt bij dat de financieel-economische omstandigheden dwingen tot grotere marges in de fasering, zodat het mogelijk blijft in een structuurschema voorziene projecten op een later tijdstip uit te voeren.<sup>113)</sup>

Voor wat betreft de confrontatie van verschillende ruimtelijke claims is het zelfs principieel de bedoeling de afweging eerst later plaats te doen vinden en dan bij voorkeur niet op rijksniveau in structuurschemakader, maar in de ruimtelijke plannen van lagere overheden en in het bijzonder in het streekplan. Dit vloeit voort uit de opvatting van de regering, dat door de planning via structuurschetsen en structuurschema's de gedecentraliseerde opzet van de ruimtelijke planning niet in het gedrang mag komen. Het leidt tot structuurschema's met een overmaat aan projecten (de ruime jas), waarbij dan een mogelijkheid blijft dat projecten op basis van een nadere planologische afweging in streek- en bestemmingsplannen af zullen vallen. Bij de eerste structuurschema's resulteerde dit in het opnemen van een serie projecten met een zeer ruime marge voor nadere afweging en selectie

zonder dat daarbij een duidelijk onderscheid gemaakt naar de mate van hardheid van de projecten en zonder dat de keuzes die op rijksniveau werden gemaakt duidelijk werden aangegeven.

Tegen deze aanpak, die leidde tot structuurschema's met een ruime lijst van weinig afgewogen projecten, zonder dat duidelijk was hoe in de sectorplanning de prioriteiten lagen, is met name bezwaar gemaakt door de Raad van advies voor de ruimtelijke ordening (RARO), die in verschillende adviezen gepleit heeft voor duidelijker, en qua beslissingen meer gedifferentieerde structuurschema's.<sup>114)</sup> Met name in het advies over de planologische besluitvorming op rijksniveau is door de RARO voorgesteld om in structuurschema's (pkb's) een onderscheid naar de mate van hardheid van projectbeslissingen te maken en daaraan duidelijker de gewenste actie van streekplan-c.q. bestemmingsplanmaker te koppelen.

Ook van de kant van de Tweede Kamer werd meerdere malen bezwaar gemaakt tegen het vage karakter van de eerste structuurschema's c.q. planologische kernbeslissingen. Zo werd bij gelegenheid van de Kamerbehandeling van het Structuurschema drink -en industriewatervoorziening 1972 in een door praktisch alle fracties ondersteunde motie Giebels<sup>115)</sup> uitgesproken dat....."het structuurschema op een aantal wezenlijke punten tekort schiet als instrument van nationaal ruimtelijk beleid, als gevolg van aanvechtbare prognoses van de waterbehoefte, door het ontbreken van de ruimtelijke consequenties van het schema en door het gemis aan inzicht in de relatie tussen de gereserveerde projecten onderling, alsmede ten opzichte van andere met het structuurschema samenhangende civieltechnische werken". De motie vroeg op bovengenoemde punten bij de eerstkomende herziening van het structuurschema verbeteringen aan te brengen hetgeen door de regering werd toegezegd. Bij de Kamerbehandeling van de Nota Waddenzee werd in een door de Tweede Kamer aanvaarde motie Rienks<sup>116)</sup> voor planologische kernbeslissingen in zijn algemeenheid uitgesproken dat naar het oordeel van de Kamer bij voorkeur in het beleidsvoornemen, maar in ieder geval in de regeringsbeslissing inzicht gegeven moet worden in de taken die uit de in de planologische kernbeslissing vervatte doelstellingen voortvloeien, de keuzes die voor wat de rijksoverheid betreft gemaakt worden, het instrumentarium dat beschikbaar is inclusief de effectiviteit daarvan en de voor de taken benodigde(financiële)

middelen c.q. de problemen rond de beperkte beschikbaarheid daarvan.

In meer recente structuurschema's lijkt de regering voor een deel aan bovenstaande kritiek tegemoet te komen door nadrukkelijker een onderscheid te maken naar de aard van de in het kader van de structuurschemaplanning te nemen beslissingen. Daarbij wordt allereerst aangesloten bij het uit streekplannen zo langzamerhand gebruikelijke onderscheid tussen essentiële en overige beslissingen. Wanneer aangegeven wordt dat een bepaald project een essentieel element van een planologische kernbeslissing vormt, betekent dit dat bij wijziging daarvan in principe opnieuw de pkb-procedure moet worden doorlopen. Daarnaast wordt -mede met het oog op de urgentie van projecten- een onderscheid gemaakt naar de graad van hardheid, zulks met het oog op de bestuurlijke gevolgen in de ruimtelijke facetlijn. Onderstaand aan de regeringsbeslissing over het structuurschema elektriciteitsvoorziening ontleend, schema geeft hiervan een illustratie<sup>117)</sup>.

Element van de project- omschrijving	hardheidsgraden	Gevraagde actie (bestuur- lijk gevolg) aan de pro- vincie
1. Beoordeling	1a. Planologisch aanvaard	1a.1 Handhaven c.q. opne- ming in streekplan zonder nadere afwe- ging
	1b. Globaal afge- wogen	1b.1 Afweging gericht op opneming in streek- plan
		1b.2 Afweging gericht op fysiek openhouden
2. Plaatsaanduiding	2a. Exacte loka- tie	
	1b. Alternatieve plaatsaandui- ding	2b.1 Keuze uit alterna- tieven
	2c. Globale plaats- aanduiding	2c.1 Nadere detaillering
2c.2 Nadere detaillering prematuur		
3. Fasering	3a. Eerste fase	3a.1 Opneming in streek- plan, al dan niet na nadere afweging
	3b. Tweede fase	3b. 1 Fysiek openhouden



Naast de kwestie van de hardheid van de structuurschema's- welke beslissingen worden in het kader van de structuurschemaplaning genomen- vraagt de inhoud van de structuurschema's nog in een ander opzicht de aandacht. Blijkens de Oriënteringsnota gaat het bij structuurschema's om voorzieningen waarvoor het rijk in belangrijke mate verantwoordelijkheid draagt. De verantwoordelijkheid van het rijk loopt bij de verschillende schema's echter in belangrijke mate uiteen. Soms is het rijk direct verantwoordelijk voor uitvoering en beheer (rijkswegen, militaire terreinen), soms is deze verantwoordelijkheid voor een deel gedecentraliseerd (landinrichting) of is de rijksverantwoordelijkheid voornamelijk beperkt tot de financiering van door anderen tot stand te brengen voorzieningen (volkshuisvesting). Een en ander bepaalt ook de inhoud van de desbetreffende structuurschema's. Ligt het accent voor wat betreft de sectorale besluitvorming bij anderen dan de rijksoverheid, dan rijst al gauw de vraag wat de inhoud c.q. toegevoegde waarde van een structuurschema kan zijn. Illustratie van deze vraag biedt bijvoorbeeld het structuurschema volkshuisvesting dat naast de Verstedelijkingsnota en de structuurschets verstedelijking weinig toevoegt aan het reeds geformuleerde beleid en bij verdergaande decentralisatie van het volkshuisvestingsbeleid zelfs geheel overbodig zal worden.

Met het stelsel van de structuurschetsen en de structuurschema's is gekozen voor een systeem van lange termijn-plancoördinatie op rijksniveau. De ervaringen in de afgelopen jaren leren, dat het maken van structuurschema's een aanmerkelijk zwaardere opgave is dan blijkbaar in 1973 bij het uitbrengen van de Oriënteringsnota werd verwacht. Van de aangekondigde structuurschema's is pas ongeveer de helft in procedure gebracht. Van de in de procedure gebrachte schema's is bij het schrijven van deze studie slechts één -het structuurschema drink- en industriewatervoorziening 1972- definitief vastgesteld. Ongetwijfeld hangt dit samen met het "nieuwe" van de structuurschemaplaning. (Het is immers de eerste keer dat het lange termijnbeleid in structuurschemakader geformuleerd moet worden. Verwacht mag worden dat de periodieke herziening minder moeite zal kosten). Daarnaast liggen er natuurlijk ook een aantal inhoudelijke problemen voortvloeiend uit de economische situatie, die lange termijnplanning in een aantal sectoren

bijzonder moeilijk maakt. Afgezien daarvan is het echter toch ook zo, dat gezamenlijke lange termijnplanning, zoals dat via de structuurschema's tussen facet- en sectorinstanties op rijksniveau nu plaatsvindt omvangrijke overlegprocessen en onderhandelingsronden op gang brengt op een tijdstip in de besluitvorming, waarop dit gezien de onzekerheden, waarmee de planning nog omgeven is, niet nodig is. Het is in dit verband bijvoorbeeld de vraag of bij alle reeds verschenen structuurschema's de coördinatie-inspanning opweegt tegen het uiteindelijke resultaat. Terecht hebben Verduyn en Salet<sup>118)</sup> er bij een bespreking van de effectiviteit van de structuurschema's er dan ook op gewezen, dat -waar met de structuurschema's een accent gelegd wordt op lange termijnplanning- dit buiten de overheid in de bedrijfsplanning juist als te riskant, te kostbaar en te weinig effectief wordt gezien en dat daar -behoudens wanneer een vooruitblik op lange termijn onontbeerlijk is in verband met de realiseringstermijn van projecten- het zwaartepunt ligt op de planning op de korte en middellange termijn met af en toe een doorkijk naar de verdere toekomst.

### 3.2.5. Ervaringen met de procedure voor planologische kernbeslissingen

De nadruk die met name in de structuurschemaplanning gelegd op het sterk verkennend karakter van de schema's, waarbij slechts mogelijkheden worden aangegeven en zo min mogelijk definitieve keuzes worden gemaakt, betekent dat er een duidelijk discrepantie is tussen de planinhoud die de schema's hebben en de planprocedure (de pkb-procedure) die ze doorlopen. Vaak nog tamelijk vaag en onbepaald beleid wordt in een uitvoerige inspraakprocedure gebracht en uiteindelijk aan de Tweede Kamer voorgelegd. Bij de reeds verschenen schema's lieten insprekers en Tweede Kamer zich weinig aan het karakter van de structuurschema's gelegen liggen en stelden de daarin opgenomen projecten in volle omvang aan de orde. De in recente structuurschema's opgenomen differentiatie naar hardheid van beslissingen kan inspraak en Kamerbehandeling beter structureren. Een feit blijft dat er in de planningopzet van de structuurschema's weinig écht beslist moet worden en dus ook weinig beslissingen als "essentieel" zullen worden gekwalificeerd. De zware besluitvormingsprocedure sluit daar niet bij aan.

In dit verband is het ook maar de vraag in hoeverre de combinatie structuurschemaplanning en planologische kernbeslissing een antwoord biedt voor de destijds naar aanleiding van de kwestie "Shell Moerdijk" (zie par.2.1.1.) gesignaleerde problemen. Waar het in het Memorandum Nypels<sup>119)</sup> en ook in het RARO-advies over nationale bestemmingen<sup>120)</sup> ging om een procedure te creëren voor rijksbesluitvorming over concrete projecten, is er uiteindelijk een zware besluitvormingsprocedure voor hoofdzakelijk indicatieve lange termijnplanning ontstaan.

Ten aanzien van de inspraak bij planologische kernbeslissingen loopt er sinds de eerste beleidsvoornemens in procedure zijn gebracht een discussie over de kwestie of het juist is de betrokken externe adviesraden -de RARO c.q. de betrokken sectorraad- met de organisatie van de inspraak te belasten<sup>121)</sup>. Omdat ook een eigen beleidsadvies wordt uitgebracht is er sprake van een dubbelfunctie in de pkb-procedure. De inspraak zou hierdoor in de knel kunnen komen, doordat de resultaten ervan gefilterd via het beleidsadvies de verantwoordelijke ministers en het parlement zouden bereiken. Voorgesteld werd in dit verband de inspraakorganisatie onder verantwoordelijkheid van de Tweede Kamer plaats te laten vinden en de inspraak direct op de Kamer -en dus niet op de betrokken ministers- te richten. Deze discussie heeft inmiddels aan feitelijke betekenis ingeboet, doordat inspraak- en adviesfunctie binnen de RARO de facto gescheiden zijn en zich bij de Tweede Kamer een praktijk ontwikkelt, dat voor punten waarvan de insprekers nog nadere informatie gewenst wordt aanvullende hoorzittingen gehouden worden.

Van meer belang zijn de ontwikkelingen, die zich bij de planologische kernbeslissing voor doen rond de positie van het parlement. Het gaat hierbij in wezen om een vraagstuk van meer algemene strekking: de positie van het parlement bij de vaststelling van plannen, plannota's c.q. hoofdlijnen van het regeringsbeleid. Bij de behandeling van de Nota Openbaarheid in de Tweede Kamer werd een motie Jansen<sup>122)</sup> aangenomen, waarin de regering werd uitgenodigd om in de wettelijke regeling van de planologische kernbeslissing te voorzien in een initiatiefrecht voor de Kamer en in een zo groot mogelijke invloed op de

inhoud van planologische kernbeslissingen. In het wetsontwerp tot wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening is de gedachte van een initiatiefrecht niet gehonoreerd, maar is de positie van de Tweede Kamer wel versterkt ten opzichte van de regeling uit de Nota Openbaarheid. In het voorgestelde artikel 2a van het wetsontwerp wordt voorzien in goedkeuring van de planologische kernbeslissing door de Tweede Kamer. In de praktijk op basis van de Nota Openbaarheid heeft zich inmiddels de figuur van de amenderingsmotie ontwikkeld, een motie waarin het dictum een voorstel tot wijziging van de planologische kernbeslissing bevat, dat naar aanleiding van de Kamerbehandeling door de betrokken minister(s) al dan niet alsnog in de planologische kernbeslissing kan worden opgenomen. Staatsrechtelijk gezien gaat het om een gewone motie, functioneel kan het -zoals door Witsen<sup>123)</sup> terecht geconstateerd wordt- een tussenfiguur zijn tussen motie en amendement, waardoor de Tweede Kamer in een positie komt, dat zij de inhoud van planologische kernbeslissingen mede kan beïnvloeden. In de discussie over de rol van het parlement bij de vaststelling van planologische kernbeslissingen zijn verschillende voorstellen gedaan de positie van het parlement verder te versterken. Zo is gepleit voor een gezamenlijke vaststelling door regering en Staten-Generaal zoals voorzien in artikel 120 van de Grondwet<sup>124)</sup>, voor vaststelling via een goedkeuringswet met beslispunten<sup>125)</sup> en het vaststellen van de planologische kernbeslissing als planwet<sup>126)</sup>.

### 3.2.6. Mogelijke verdere ontwikkelingen

De planning via structuurschetsen en structuurschema's alsmede de planprocedure (pkb-procedure) is dus nog volop in ontwikkeling. Vanuit de hierboven beschreven ervaringen/knelpunten kunnen voor deze verdere ontwikkeling een aantal lijnen worden uitgezet.

Allereerst de opzet van de structuurschemaplanning als vorm van gezamenlijke lange termijnplanning. Als methode van planningscoördinatie is de structuurschemaplanning op zichzelf erg aantrekkelijk. Bekeken zal echter moeten worden of voor alle beleidssectoren waarvoor een structuurschema is aangekondigd de voordelen van beleidscoördinatie in de sfeer van de lange termijnplanning opwegen tegen de inspanning die het opstellen en herzien van structuurschema's

kost. Dit kan ertoe leiden dat het aantal structuurschema's wordt gereduceerd en dat met name daar waar de sectorplanning in belangrijke mate is gedecentraliseerd van het opstellen van structuurschema's wordt afgezien en volstaan wordt met een planologische toetsing van het sectorbeleid op rijksniveau in het kader van de structuurschetsen. Voorts zou de herzieningstijd van structuurschema's moeten worden gedifferentieerd, afhankelijk van de dynamiek van de planning in de desbetreffende beleidssector. Ten slotte zou ernaar moeten worden gestreefd -wanneer de structuurschema's voor de eerste keer zijn vastgesteld- de (partiële) herziening daarvan gelijktijdig en in relatie met de periodieke herziening van de structuurschetsen te doen plaatsvinden. Dit zou ook als voordeel hebben dat er een zekere bundeling van inspraakprocedures plaatsvindt.

Met betrekking tot de inhoud van structuurschetsen en structuurschema's ligt er een duidelijk spanningveld tussen de wens de gedecentraliseerde opzet van de ruimtelijke planning te behouden en de noodzaak om ruimtelijk relevante projecten af te wegen op een schaalniveau groter dan dat van gemeentelijke en provinciale ruimtelijke plannen. Een differentiatie naar soorten beslissingen, zoals voorgesteld door de RARO, waarbij in het kader van een voortschrijdende planning lagere overheden optimaal worden ingeschakeld, maar het rijk waarnodig zijn eigen verantwoordelijkheid neemt, zou een oplossing kunnen bieden. Recente structuurschema's -men zie met name de regeringsbeslissing structuurschema elektriciteitsvoorziening- gaan aardig in deze richting. Hardere schetsen en schema's vergen wel een meer expliciete ruimtelijke toetsing.

Ten slotte kort iets over de positie van het parlement. Uit het Voorlopig Verslag bij de Wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening blijkt een zekere voorkeur de positie van het parlement verder te versterken<sup>127)</sup>. Dit zal dan onvermijdelijk moeten gaan in de richting van toepassing van de wetsprocedure of er nu gekozen wordt voor een goedkeuringswet met beslispunten, een planwet of een voorstel ex artikel 120 Grondwet. In het eerste geval zou de praktijk met de amenderingsmoties kunnen worden gecontinueerd, in beide overige situaties is er sprake van een formeel recht van amendement. Het hoofdstuk "planologische kernbeslissing" in de structuurschetsen, -schema's

en andere pkb-nota's is nu al een opsomming van beslispunten. Dit zou in de vorm van een wetsontwerp kunnen worden gegoten met de verdere structuurschets c.q. structuurschema als memorie van toelichting. Wel moeten de juridisch-bestuurlijke gevolgen in een dergelijk ontwerp zo goed mogelijk worden aangegeven.

### 3.3. Ontwikkelingen ten aanzien van de ruimtelijke planning op provinciaal niveau

#### 3.3.1. Het streekplan nieuwe/nieuwste stijl

Met het in werking treden van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (1965) kreeg het streekplan heel nadrukkelijk het karakter van een programma voor de ontwikkeling van een bepaald gebied (indicatieve planning), dit in tegenstelling tot het streekplan op grond van de eerdere wetgeving dat ook mede het karakter van een voorschrift (normatieve planning) had. Het streekplanwerk is op basis van de nieuwe wet sterk tot ontwikkeling gekomen. Zwak punt bij de streekplannen bleek echter hun betrekkelijk geringe uitvoeringsgerichtheid te zijn. De gewenste ruimtelijke ontwikkeling werd wel aangegeven, maar er werd onvoldoende aandacht geschonken aan de wijze waarop de gestelde doelen bereikt konden worden<sup>128</sup>). De laatste jaren wordt er dan ook op de operationele aspecten van het streekplanwerk door de provinciale besturen een sterker accent gelegd. Omdat de voor de uitvoering benodigde juridische en financiële middelen echter voor een groot deel bij andere overheden berusten en de uitvoeringsmaatregelen zelf ook vaak object zijn van sectorplanning, ligt de nadruk bij het versterken van de uitvoeringsgerichtheid van streekplannen -binnen het bestaande bevoegdhedenpatroon en afgezien van de hieronder te bespreken ontwikkelingen ten aanzien van het provinciale takenpakket- haast automatisch op een versterking van de verticale beleidscoördinatie, waarvoor de afgelopen jaren dan ook een aantal voorstellen zijn ontwikkeld.

Van de kant van het rijk wordt de afgelopen jaren in steeds sterkere mate de nadruk gelegd op het belang van het streekplan als afwegingskader voor bovengemeentelijke inrichtings- en beheersmaatregelen. De eerder in deze studie gereleveerde discussie over de nationale bestemmingen heeft uiteindelijk geresulteerd in het stelsel van structuurschetsen en structuurschema's, waarbij in de planning-opzet een afweging van voorgenomen projecten in het streekplan centraal staat. Beide ontwikkelingen -het versterken van de uitvoeringsgerichtheid en de grotere nadruk op het streekplan als afwegingskader voor bovengemeentelijke sectorbeslissingen- grijpen uiteraard in

elkaar. Gevolg is dat de positie van het streekplan als integratiekader van ruimtelijk relevante beslissingen geleidelijk meer betekenis krijgt.

Van belang voor de positie van het streekplan is verder dat bij de ontwikkeling van de sectorplanning/sectorwetgeving het provinciaal bestuur in toenemende mate bevoegdheden voor (regionale) planning en coördinatie krijgt. Voor deze groei van de provinciale taken kan bijvoorbeeld gewezen worden op de ontwerp-Landinrichtingswet, de voorgenomen provinciale verkeers- en vervoerplanning, de mogelijke rol van de provincie bij de regionale volkshuisvestingsplanning, de in de wijziging van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren voorziene provinciale waterkwaliteitsplannen, de provinciale afvalstoffenplannen enz. Deze ontwikkeling vergroot de kansen voor een integratie van facet- en sectorbeleid op provinciaal niveau, waarbij dan voor de ruimtelijke afweging het streekplan een centrale rol zou moeten vervullen.

De wens te komen tot een versterking van de positie van het streekplan als ruimtelijk integratiekader klinkt ook door in het eerste -door de regering overgenomen- Interimadvies van de door de Rijksplanologische Commissie ingestelde Werkcommissie verticale coördinatie ruimtelijk beleid<sup>129)</sup>. Dit Interimadvies bevat aanbevelingen voor een verbetering van het overleg bij de totstandkoming van streekplannen, waarbij met name voorgesteld wordt het overleg in de Provinciale Planologische Commissie (PPC) een minder vrijblijvend karakter te geven en de coördinerende rol van de PPC te versterken. Daarnaast wordt met het oog op de vergroting van de uitvoeringsgerichtheid van de plannen de aanbeveling gedaan in een streekplan een apart beleidsprogramma met een daarom gekoppeld uitvoeringsschema en een financieringsschema op te nemen. Ten slotte bespreekt het Interimadvies de relatie tussen de sectorplannen en de ruimtelijke plannen, in het bijzonder voor zover het de doorwerking van de structuurschema's betreft. De tweesporigheid (zie par. 2.1.4) wordt hierbij als uitgangspunt genomen. De nadruk wordt gelegd op de noodzaak van een beoordeling van de in structuurschema's opgenomen projecten in streekplankader.



Voorstellen met betrekking tot de verbetering van het planning-proces voor streekplannen zijn gedaan in het in 1977 uitgebrachte, in opdracht van het IPO-RO opgestelde onderzoeksrapport over "Het bewaken en bijstellen van streekplannen" van het Planologisch Studiecentrum TNO<sup>130)</sup>. Met name van belang zijn de voorstellen met betrekking tot de streekplanfasering, waarbij aanbevolgen wordt voor het territoir van de provincie en strategisch streekplan te formuleren, dat een globaal karakter heeft, een tijdhorizon kent van 15 à 20 jaar en als verticaal en horizontaal integratiekader dient voor de lange termijnvoornemens op rijks- en provinciaal niveau. Dit strategische plan zou een fasering moeten kennen van vier perioden van plm. vier jaar. De eerste twee fasen zouden uitgewerkt moeten worden in een tactisch streekplan met meer uitgewerkte beleidsvoornemens ten aanzien van bestemming, inrichting en beheer voor delen van het streekplangebied (regio's of streken). Dit tactische plan zou op zijn beurt weer de basis moeten vormen voor sectorale uitvoerings- en financieringsschema's (actieprogramma's) met een voortschrijdend karakter en een looptijd van vier jaar. In deze actieprogramma's zouden in samenhang met de (meerjaren-) begroting de concrete te treffen maatregelen aangegeven moeten worden.

In het (PCS/TNO-rapport wordt bepleit zowel het tactisch streekplan als de daaruit voortvloeiende actieprogramma's in complementair bestuur te laten opstellen en vaststellen, dit om te bereiken dat (streekplanning en uitvoering zo sterk mogelijk met elkaar verbonden worden. Voor de juridisch-bestuurlijke vorm van de planning wordt voorgesteld (in ieder geval voorlopig) gebruik te maken van de uitwerkingsbevoegdheid ex artikel 4 lid 8 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, hangende een wettelijke regeling van complementaire bestuursvormen waardoor een gezamenlijke vaststelling van het tactisch streekplan mogelijk zou worden.

### 3.3.2. Ontwikkelingen in de streekplanpraktijk

De aanbevelingen uit bovenvermelde rapporten sluiten aan bij ontwikkelingen in de streekplanpraktijk. Daarbij moet wel aange-tekend worden dat de aanpak van het streekplanwerk van provincie tot provincie nog al verschilt, zodat het moeilijk is algemeen geldende conclusies te trekken. Toch kan geconstateerd worden dat het voorstel uit het interimadvies om aan streekplannen een beleidsprogramma toe te voegen in een groot aantal recente streekplannen is overgenomen<sup>131)</sup>. De beleidsprogramma's hebben een globaal karakter. Wanneer een overzicht van kosten is toegevoegd, beperkt dit zich hoofdzakelijk tot het aangeven van de kostendragers van voorgenomen maatregelen.<sup>132)</sup> Het is nog te vroeg om conclusies te kunnen trekken over de mate waarin de versterking van het PPC-overleg over streekplannen de facto geleid heeft tot een sterker commitment van de overlegpartners ten aanzien van de uitvoering van in het streekplan voorziene projecten.

De in het PSC/TNO-rapport bepleite complementaire streekplanning (multi-agenciesplanning) is ook in verschillende provincies duidelijk zichtbaar. Gewezen kan bijvoorbeeld worden op de werkwijze bij de opstelling van het streekplan Twente<sup>133)</sup> en het streekplanwerk voor het gebied van de Drechtsteden<sup>134)</sup>. In beide gevallen is er sprake van een samenvallen van intergemeentelijk structuurplan en streekplan en zijn er tussen provinciaal bestuur en gemeenten afgesproken gemaakt voor een gezamenlijk aanpak. Vermelding verdient in dit verband ook de hieronder nader te bespreken opzet van de streekplannen in Noord-Brabant. Hier is een streekplanmethodiek ontwikkeld, waarbij er bij het opstellen van de uitwerkingsplannen in sterke mate uitgegaan wordt van complementair bestuur<sup>135)</sup>.

Hoewel de verscheidenheid in het streekplanwerk tot voor-zichtigheid noopt, zou men met Mastop en Vermeulen<sup>136)</sup> in de recente streekplanontwikkeling met het oog op de versterking van de uitvoeringsgerichtheid en de integratiefunctie van het streekplan één twee-tal "modellen" kunnen onderscheiden. Aan de ene kant is er het model van het interimadvies van de Werkcommissie Verticale Coördinatie, waarbij de sectorale uitvoeringsprogrammering sterk naar het streekplan (beleidsprogramma) gehaald wordt en idealiter ook een

relatie gelegd wordt met de meerjarenbegrotingen van de verschillende bij de uitvoering betrokken overheden. Aan de andere kant is er -wat zou kunnen worden genoemd- het "Brabantse model", waarbij gewerkt wordt met een globaal nader uit te werken streekplan, afgezien is van het opstellen van een beleidsprogramma en annex uitvoeringsschema/financieringsschema en eerst in de fase van de planuitwerking met de bij de uitvoering betrokken overheden tot afspraken gekomen wordt.

Deze laatste aanpak is met name gekozen in het streekplan Midden- en Oost-Brabant (1978) en bij de voorbereiding van de herziening van het streekplan West-Brabant. Naast een sterke oriëntatie op procesplanning is met name interessant de manier waarop in het globale streekplan de verdere planuitwerking voorzien is. Het streekplan Midden- en Oost-Brabant kent behalve een in recente streekplannen gebruikelijke indeling van streekplanelementen naar bestuurlijke hardheid, waarmee onder andere ook de marges voor uitwerking en afwijking worden bepaald, een uitwerkingsbevoegdheid op basis waarvan enerzijds het provinciaal bestuur zelf -via bijvoorbeeld een zandwinningsplan of een (provinciaal)"structuurschema" bedrijfsterreinen het streekplan nader uitwerkt (actieve uitwerkingsregeling) en aan de andere kant de mogelijkheid geschapen wordt om (rijks-) sectorplannen en gewestelijke structuurplannen de status van uitwerkingsplan te geven en expliciet in de streekplanning te betrekken (passieve uitwerkingsregeling). Be-doeling daarbij is dan, dat de provincie op basis van de uitwerkingsbevoegdheid op de sectorplannen c.q. de gewestelijke plannen een dusdanige invloed uit kan oefenen, dat deze passen in het provinciale ruimtelijke beleid, zoals dat in het streekplan in hoofdlijnen is vastgelegd. Facet- en sectorplanning worden via deze constructie met elkaar verbonden. Of een en ander zal slagen- en met name of het provinciaal bestuur in de voorgestane opzet de sectorplanning planologisch voldoende zal kunnen begeleiden - moet in de praktijk nog blijken.

Het is overigens bepaald niet zo dat de beide hierboven besproken streekplanmodellen qua opzet elkaars volstrekte tegenpool zouden zijn en weinig gemeenschappelijk zouden hebben. Ook bijvoorbeeld in een streekplan als het streekplan IJsselvallei (1979), dat opgezet is in de geest van het Interimadvies, is procesplanning uitgangspunt

en is voorzien in een uitwerkingsregeling ten behoeve bepaalde sectoractiviteiten zoals bijvoorbeeld het provinciale woonwagengplan, een eventuele nieuwe elektriciteitscentrale, projecten in het kader van tienjarenplan drink- en industriewatervoorziening enz. Ook hier wordt dus voor zaken die bij vaststelling van het streekplan nog niet uitonderhandeld konden worden -voor zover het tenminste past binnen de hoofdlijnen van de voorgestane ontwikkeling- de afstemming tussen facet- en sectorplanning via hantering van de uitwerkingsbevoegdheid nagestreefd<sup>137)</sup>.

Voor een deel gaat het dus om graduele verschillen, een meer principieel verschil heeft betrekking op de keuze in het Brabantse model om in het streekplan géén uitvoeringsprogramma op te nemen en afspraken met betrekking tot de uitvoering van het plan nadrukkelijk door te schuiven naar de onderhandelingen over de afzonderlijke onderdelen. Blijkens de toelichting bij plan voor Midden- en Oost-Brabant wordt het ook niet mogelijk geacht een overzicht van de aan de uitvoering van het plan verbonden kosten op te stellen<sup>138)</sup>. Het streekplan als lange termijn ontwikkelingsplan leent zich daar niet voor. De aangegeven ontwikkeling in hoofdlijnen maakt ook in financieel opzicht nog uiteenlopende uitwerkingen mogelijk. Dit is dus een beduidend bescheidener opstelling dan bij het streekplan in de gedachtengang van het Interimadvies, waarin aan het plan zelf ook een rol is toebedacht bij de programmering van de uitvoering en de financiering.

Voor de verdere ontwikkeling van de regionale planning en de planningcoördinatie ligt hier een belangrijk vraagpunt. Hoever kan/moet het streekplan met de programmering van de uitvoering gaan? In het commentaar van het IPO-RO op het Interimadvies<sup>139)</sup> wordt hierover opgemerkt dat .... "een streekplan in zijn programmatische opzet niet verder zal kunnen en behoren te gaan dan het geven van een globaal inzicht in de mogelijkheden van uitvoering, waarbij het accent mede gelegd kan worden op het op één lijn brengen van de uitvoeringsplannen van de verschillende instanties". In die zin opgevat is een in een streekplan opgenomen beleidsprogramma met uitvoeringsschema/financieringsschema een nuttig instrument voor een eerste (globale) afstemming van regionale ruimtelijke planning, sectorplanning en financiering.

Het moet echter uitgesloten worden geacht -zo wordt ook in het advies van het IPO-RO geconstateerd- dat het streekplan de uitvoering daarvan in zijn totaliteit zou kunnen regelen. De besluitvorming met betrekking tot de uitvoering geschiedt immers in de sectorplanning en in de gemeentelijke ruimtelijke planning door de daarvoor verantwoordelijke overheden. Ook de verantwoordelijkheid voor de financiering ligt in de regel niet op provinciaal niveau, terwijl het verder ook onmogelijk is anders dan in zeer globale zin voor de planperiode van een streekplan uitspraken over de financiering te doen.

### 3.4. Ontwikkelingen ten aanzien van de ruimtelijke planning op gemeentelijk niveau

#### 3.4.1. Meer aandacht voor het globale bestemmingsplan

Ten aanzien van de ontwikkelingen op gemeentelijk niveau dienen in het bestek van deze studie een tweetal ontwikkelingen kort te worden besproken. Allereerst is er sprake van een sterkere oriëntatie op het globale bestemmingsplan, primair vanuit de opvatting dat de ruimtelijke planning een meer procesmatig karakter zou moeten hebben (vgl. par. 3.1.4.), maar ook omdat via een globaal -nader uit te werken- bestemmingsplan de relatie tussen bestemmingsplan en sectorplanning beter kan worden gelegd.

In de literatuur is een dergelijke grotere nadruk op het globale bestemmingsplan onder meer bepleit door Bos<sup>140)</sup> en door Faludi en Hamnett<sup>141)</sup>. Laatstgenoemden baseerden zich op onderzoek naar de bestemmingsplanpraktijk in de gemeente Leiden, waarin overtuigend werd aangetoond dat het werken met met meer gedetailleerde plannen bij bijvoorbeeld de aanleg van een nieuwe stadswijk slechts schijnzekerheid oplevert<sup>142)</sup>. Bos heeft in latere publikaties<sup>143)</sup> synchronisatieschema's ontwikkeld, met behulp waarvan bestemmingsplanwerk en sectorplanning beter op elkaar kunnen worden afgestemd. In deze opzet kan door gebruik te maken van een globaal nader uit te werken bestemmingsplan in opvolgende fasen van de besluitvorming een planologische begeleiding van de sectorale besluitvorming plaatsvinden.

De bestuurspraktijk is uiteraard zeer divers. Toch lijkt ook daar het globale plan veld te winnen. De gedachte dat door het werken met een globaal plan bestemmingsplanwerk en sectorale uitvoeringsplanning gesynchroniseerd kunnen worden en daardoor beter op elkaar kunnen worden afgestemd, ligt bijvoorbeeld duidelijk ten grondslag aan de wijze van werken bij de stadsvernieuwing in Amsterdam<sup>144)</sup> en blijkt ook uit de circulaire over dijkverzwaring en ruimtelijke ordening van het provinciaal bestuur van Gelderland<sup>145)</sup>. Gewezen kan ook worden op de nota over het globale bestemmingsplan van de provincie Noord-Brabant<sup>146)</sup> waarin, vanuit de constatering dat gemeentebesturen bij het ontwerpen van bestemmingsplannen in toenemende mate de globale

planvorm verkiezen, een aantal aanbevelingen gedaan worden over de opzet en inrichting van globale bestemmingsplannen, dit mede in verband met de juridische problemen (Kroonjurisprudentie) die toepassing van de globale bestemmingsplanvorm in de praktijk nog wel oplevert. Voor de toepassing van het globale bestemmingsplan in binnenstedelijke gebieden dient ten slotte gewezen te worden op het bestemmingsplan "Groningen binnenstad 1976"<sup>147)</sup>. De in dit plan gehanteerde planning-methodiek is inmiddels ook door andere gemeenten toegepast<sup>148)</sup>.

#### 3.4.2. Ontwikkelingen met betrekking tot het structuurplan

Naast een grotere nadruk op het werken met globale bestemmingsplannen komt geleidelijk aan ook een sterker accent te liggen op het gemeentelijk structuurplan<sup>149)</sup>. Dit vindt uiteraard voornamelijk zijn oorzaak in het feit dat voor een beoordeling van de ruimtelijke consequenties van bepaalde te treffen maatregelen de schaal van het bestemmingsplan te klein wordt geacht. Zo wordt er bijvoorbeeld in de memorie van toelichting bij het oorspronkelijk ontwerp van Wet op de stadsvernieuwing, waarin het structuurplan de basis was voor de aanwijzing van stadsvernieuwingsgebieden benadrukt dat stadsvernieuwingsmaatregelen moeten passen in het geheel van de ruimtelijke ontwikkeling van een stad of dorp, zoals deze in een structuurplan is neergelegd<sup>150)</sup>. Om dezelfde reden wordt in de Verstedelijkingsnota uitgesproken dat de gemeentelijke lange termijnplanning op het gebied van verkeer en vervoer (gemeentelijk verkeers- en vervoerplan) bijvoorbeeld een (zelfstandig) onderdeel van het structuurplan zou moeten zijn.<sup>151)</sup> Ook voor de -in de notitie over de decentralisatie van de volkshuisvesting<sup>152)</sup> aangekondigde- gemeentelijke volkshuisvestingsplannen is ervoor gepleit de afstemming op de gemeentelijke ruimtelijke ordening primair op het niveau van het structuurplan te leggen<sup>153)</sup>.

Zou het structuurplan, gelet op bovenvermelde ontwikkelingen, een meer expliciete functie krijgen bij de horizontale coördinatie en (ruimtelijke) integratie van sectorbeleid op gemeentelijke niveaus, in het RPD-studierapport "Structuurplannen voor stedelijke gebieden"<sup>154)</sup> is een pleidooi opgenomen het structuurplan ook een rol te laten vervullen in het kader van de verticale coördinatie. In het rapport wordt in verband daarmee gepleit voor een verzwaring van het

voorgeschreven overleg over (voor-)ontwerp structuurplannen met het provinciaal bestuur. In het kader van dit overleg zou de Provinciale Planologische Commissie (PPC) ingeschakeld moeten worden. Hierdoor zou dan tevens een afstemming van en op het rijksbeleid kunnen worden werkstelligd, terwijl ook afspraken zouden moeten worden gemaakt over de van rijkszijde benodigde (financiële) medewerking bij de uitvoering van het plan. In de gedachtengang van het rapport zou aan het structuurplan ook een uitvoeringsprogramma moeten worden toegevoegd.

Doel van bovengenoemde voorstellen is de uitvoeringsgerichtheid van structuurplannen te vergroten. De aanbevelingen die in het Interimadvies van de RPC-werkcommissie verticale coördinatie gedaan zijn met betrekking tot de versterking van de positie van het streekplan, worden in het RPD-studierapport doorgetrokken naar het structuurplanwerk. Op zichzelf is dit denkbaar, zeker wanneer het gaat om gemeentelijke inrichtings- en beheersmaatregelen. Wat in par. 3.3.2. echter ten aanzien van het streekplan is opgemerkt, geldt echter dan ook voor een dergelijk structuurplan-nieuwe-stijl. Via verzwaring van het structuurplanoverleg is het mogelijk tot een eerste globale afstemming van gemeentelijke ruimtelijke planning en sector(subsidie-) beleid van hogere overheden te komen. Het zal echter gelet op het karakter van het structuurplan slechts om globale afspraken kunnen/moeten gaan. In het studierapport wordt overigens al geconstateerd dat bij de voorgenomen financiële decentralisatie van de stadsvernieuwing er een directe versleuteling van financiële middelen naar de gemeenten plaats zal hebben, zodat voor de specifieke uitkeringen, die in de decentralisatie zouden worden betrokken het structuurplan als "schakelmiddel" tussen de betrokken overheden niet langer nodig is. Dit is juist, voor zover het de afstemming op het subsidiebeleid van het rijk betreft. Voor de coördinatie tussen stadsvernieuwing en regionaal overloopbeleid blijft een structuurplan van belang. Er zij ten slotte op gewezen dat streekplan en structuurplan- zeker wanneer er sprake is van een intergemeentelijk structuurplan- elkaar kunnen overlappen. In par. 3.3.2 werden enige praktijkvoorbeelden genoemd, waarbij bewust gestreefd wordt naar complementaire planning.

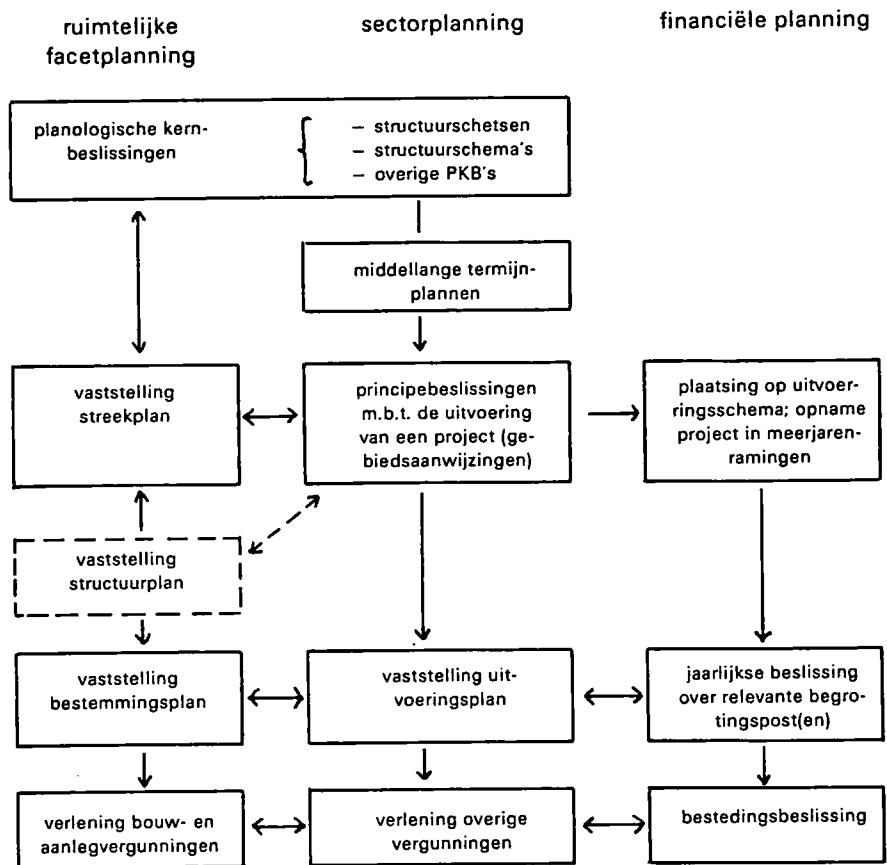


### 3.5. De operationele gebiedsaanwijzing als planologische rechtsfiguur

#### 3.5.1. Achtergronden

Van de in de vorige paragrafen besproken voorstellen tot verbetering van de planningcoördinatie hebben met name de structuurschema's betrekking op de coördinatie in de sfeer van de lange termijnplanning. Dit zelfde is min of meer het geval bij de voorstellen, om via versterking van het streekplan- c.g. structuurplanoverleg tot een betere coördinatie te komen, zij het dat de in streekplannen en structuurplannen opgenomen en periodiek aan te passen uitvoeringsprogramma's zich ook tot de middellange en korte termijn uit zullen strekken. Bij de bespreking van de voorstellen uit het Interimadvies werd al op de beperkte mogelijkheden van uitvoeringsprogrammering in het streekplan gewezen (par. 3.3.2). Hetzelfde geldt voor het structuurplan. Er kan globaal aangegeven worden, welke maatregelen op welk tijdstip door wie getroffen moeten worden en welke de kostendragers zijn, het moet uitgesloten worden geacht dat -buiten deze eerste globale afstemming- de uitvoeringsprogrammering verder in het kader van de ruimtelijke planning plaats zou vinden. Dit gaat de spankracht van de ruimtelijke ordening te boven en ziet bovendien voorbij aan de eigen verantwoordelijkheid van sectorinstanties en het bestaan van de sectorplanning.

In het kader van de ruimtelijke ontwikkelingsplannen voor de lange termijn kan dus een eerste coördinatie tussen (ruimtelijke)faceten sectorplanning plaatsvinden, maar er zullen in de verdere planvorming nog nadere afstemmingsmomenten moeten zijn. Zo geeft bijvoorbeeld het Structuurschema Verkeer en Vervoer alleen potentiële verbindingen aan. Voordat op een bepaalde plaats een rijksweg daadwerkelijk wordt aangelegd moet er nog een hele reeks vervolgbeslissingen genomen worden, zowel in de verkeers- en vervoersector als op het gebied van de ruimtelijke ordening en ook voor wat betreft de terbeschikkingstelling van de benodigde financiële middelen. Het gaat om een proces van "gelede" besluitvorming dat voor belangrijke inrichtings- en/of beheersmaatregelen van de rijksoverheid als volgt in schema kan worden gebracht<sup>155)</sup>.



Afb. 5: Globaal schema besluitvorming belangrijke inrichtings- en beheersmaatregelen rijksoverheid.

Voor de besluitvorming over provinciale of gemeentelijke projecten -men denke bijvoorbeeld aan de aanleg van een provinciale weg of de aanpak van een stadsvernieuwingsgebied- ligt de zaak niet anders. Ook hier is sprake van een langs verschillende sporen lopende "gelede" besluitvorming met -voor wat de afweging van de planologische consequenties betreft- in de fase van het streekplan c.q. structuurplan een eerste toetsing, welke nog gevolgd zal moeten worden door het opnemen van het project in het gemeentelijk bestemmingsplan.

De planningscoördinatie kan dus niet beperkt blijven tot coördinatie in de sfeer van de lange-termijnplanning; ook verder in het besluitvormingsproces zijn coördinatieconstructies nodig. Van verschillende kanten is in dit verband voorgesteld te komen tot een (wettelijke) regeling van de zogenaamde operationele gebiedsaanwijzing<sup>156)</sup>. Het gaat bij deze operationele gebiedsaanwijzing -verder af te korten als OGA- om het tot stand brengen van coördinatie op het moment in de besluitvorming dat over een bepaald project het principebesluit tot uitvoering genomen wordt. Dit soort principebeslissingen om een bepaalde maatregel op een bepaalde plaats te treffen is op dit moment in een aantal sectoren in de besluitvorming reeds duidelijk herkenbaar. Zo bestaan er om enkele voorbeelden te geven- wettelijke dan wel buitenwettelijke besluitvormingskaders voor:

- de vaststelling van een tracé van een rijksweg
- de aanwijzing van beschermde natuurmonumenten
- de aanwijzing van Relatienotagebieden
- de aanwijzing van luchtvaartterreinen en de daarbij horende geluidzones
- de aanwijzing van tracés voor hoogspanningsleidingen c.q. locaties voor elektriciteitswerken.

Wat nu in de gedachtengang van de OGA zou moeten gebeuren is dat voor dit type beslissingen in algemene zin in de Wet op de Ruimtelijke Ordening een besluitvormingsprocedure wordt opgenomen, waarbij dan voorzien is in een afstemming op/van streek- en bestemmingsplannen en tevens een relatie gelegd wordt met de financiering (meerjarenramingen, meerjarige investeringsplannen e.d.). De operationele gebiedsaanwijzing zou dan ook omschreven kunnen worden als een principebeslissing over een bepaald ruimtelijk relevant project onder gelijktijdige toewijzing van ruimte en geld.

Het gaat bij de OGA om een principebeslissing, dat wil zeggen er wordt besloten bepaalde maatregelen te treffen, maar het voorgenomen beleid heeft nog een globaal karakter en moet nog verder worden uitgewerkt. Zo moet bijvoorbeeld een tracé van een weg worden uitgewerkt in een of meer uitvoeringsplannen, wordt de aanwijzing van een Relatienotagebied gevolgd door het opstellen van beheersplannen enz. Bij deze verdere planvorming is ook weer coördinatie nodig met name om er voor te zorgen dat het op te stellen uitvoeringsplan en het bestemmingsplan met elkaar sporen. Immers alleen dan kan pas tot uitvoering worden overgegaan. In de OGA worden voor deze nadere coördinatie richtlijnen opgenomen. In de uitvoeringsfase -wanneer de uitgewerkte plannen beschikbaar zijn- zullen ten slotte de nodige vergunningen verleend moeten worden (bouw- en aanlegvergunningen, maar ook milieuhygiënische vergunningen, eventueel een ontgrondingsvergunning enz.). In deze fase is een coördinatieprocedure voor de vergunningverlening denkbaar (zie ook het in par. 2.1.3. besproken wetgevingsmodel). De in de Wet Algemene Bepalingen Milieuhygiëne opgenomen (lichte) coördinatieregeling biedt daar reeds een eerste aanzet voor. Voorstelbaar is dat het op den duur komt tot een meer omvattende regeling waarin uitgebreidere condities voor inhoudelijke beleidsafstemming worden ingebouwd.

### 3.5.2. Het RARO-advies van 10 december 1979

De gedachte van de OGA laat zich op verschillende manieren uitwerken. De positie van de betrokken lagere overheden in de OGA-procedure kan verschillen. Er kunnen zwaardere dan wel lichtere eisen gesteld worden aan de terugkoppeling op streek- en bestemmingsplannen. Ook de relatie met eventuele financiering door het rijk kan op verschillende manieren worden gelegd (van toepassing worden doeluitwerking, meerjarenafspraken financiering uitvoeringsprogramma, zie verder par. 4.3.). De RARO heeft in een op 10 december 1979 aan de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening aangeboden advies<sup>158)</sup> een uitvoerige uitwerking gegeven, waarbij sterk de nadruk gelegd wordt op complementair bestuur, gesynchroniseerde planning en behoud van de tweesporigheid.

De OGA is in de gedachtengang van het RARO-advies gebaseerd op een ruimtelijk ontwikkelingsplan op een van de drie bestuursniveaus.

De aanwijzing van een luchtvaartterrein dient dus bijvoorbeeld te berusten op het Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen c.q. het Structuurschema militaire terreinen, de vaststelling van een tracé voor een provinciale weg op het streekplan enz. In het kader van de OGA-procedure vindt afstemming op/van het ruimtelijk beleid van de andere betrokken overheden plaats. De bij de tweesporigheid behorende eis van een mogelijkheid voor wederzijdse beleidsafstemming is hierbij uitgangspunt. Komen de bij een bepaald project betrokken overheden er samen niet uit, dan voorziet de OGA-procedure in een conflictregeling, waarbij -met de nodige procedurele waarborgen omgeven- knopen kunnen worden doorgehakt. Aan de OGA kunnen voorts de nodige juridische, organisatorische en financiële uitvoeringsinstrumenten worden verbonden. Met name valt bijvoorbeeld te denken aan het instellen van een voorkeursrecht bij bijvoorbeeld de aanwijzing van groeikernen of landinrichtingsgebieden, de instelling van een landinrichtingscommissie bij landinrichtingsprojecten of het van toepassing worden van een verfijningsregeling zoals de verfijningsregeling groeikernen. In het geheel van de besluitvorming is de OGA het cruciale moment waarop dit soort instrumenten in werking moet kunnen worden gesteld.

Voor de burger is de totstandkoming van de OGA in de optiek van het RARO-advies met de nodige waarborgen omgeven. Er is voorzien in een gelegenheid voor inspraak, bezwaar en beroep, maar het gaat daarbij om een bundeling en structurering van de mogelijkheden die daarvoor in de verschillende afzonderlijke besluitvormingslijnen reeds bestaan. Op deze manier ontstaat er een meer evenwichtige verdeling van rechtsbeschermingsmomenten over het geheel van de besluitvorming, zodat tijdrovende en weinig kansrijke beroepsprocedures vlak voor de uitvoering kunnen worden voorkomen.

De RARO beveelt in het advies nader onderzoek naar de coördinatieproblematiek aan, waarbij -alvorens het tot een algemene wettelijke regeling kant- de OGA ook eerst in een aantal praktijksituaties zou moeten worden uitgetest.

#### 4. Organisatie en coördinatie financiering ruimtelijk beleid

##### 4.1. Inleiding

Met de sterkere nadruk, die de afgelopen jaren is komen te liggen op de uitvoeringsgerichtheid van ruimtelijke plannen is er ook meer aandacht gekomen voor de coördinatie tussen ruimtelijke planning en financiering. Het is uiteraard zo dat de uitvoering van het ruimtelijk beleid loopt via de verschillende sectorinstanties -al dan niet op basis van sectorplanning- en dat de voor de uitvoering benodigde middelen grotendeels in de sectorbegrotingsposten zijn opgenomen. De Tweede nota over de ruimtelijke ordening kon in verband hiermee tot de conclusie komen dat de ruimtelijke ordening in strikte zin (als coördinatie van sectoractiviteiten) genomen geen of weinig investeringen met zich mee bracht, er overigens aan toevoegend dat plaats en tempo van de voorgenomen investeringen wel door de ruimtelijke ordening beïnvloed werden<sup>159</sup>). Het is echter zo, dat vanuit de ruimtelijke planning ook impulsen uit moeten kunnen gaan naar de sectorplanning en de daarmee verbonden financiering, bijvoorbeeld doordat aangegeven wordt dat voor een evenwichtige ruimtelijke ontwikkeling de aanleg van een bepaalde openbaar vervoervoorziening op een bepaald tijdstip noodzakelijk is, een landinrichtingsproject moet worden doorgevoerd enz. Het is bovendien uiteraard van belang dat hetgeen in ruimtelijke plannen als wenselijke ontwikkeling aangegeven wordt in financiële zin ook reëel is. In een nota als de Verstedelijkingsnota wordt dan ook geconstateerd, dat voorwaarde voor het beschreven verstedelijkingsbeleid is, dat ruimtelijke planning en budgettaire planning op elkaar zijn afgestemd<sup>160</sup>). (Veel verder dan deze constatering komt de nota overigens niet, zie par. 4.2.1.).

Reden om de financiering naast de (sector)planning afzonderlijk te bespreken ligt daarin dat het in wezen om een afzonderlijk besluitvormingscircuit gaat met een eigen naar de aard der zaak vrij dwingend afwegingskader naast de ruimtelijke facetplanning en de sectorale besluitvorming. Er ontwikkelen zich -zoals in deel 3 van deze studie uitvoeriger uiteen zal worden gezet- zowel op rijksniveau als op het niveau van provincies en gemeenten vormen van afzonderlijke financiële planning. Naast de meerjarenramingen op rijksniveau en meer omvattende beleidsplannen zoals de Nota Duisenberg en Bestek '81

moet met name ook gewezen worden op de meerjarenbegrotingen en de meerjarige investeringsplannen die provincies en gemeenten geleidelijk aan op gaan stellen<sup>161)</sup>. De coördinatie bij het toedelen van financiële middelen krijgt door deze ontwikkelingen een zwaarder accent<sup>162)</sup>. Er is geen sprake van een tweesporige besluitvorming, maar van driesporigheid, waarbij de budgettaire planning als onderdeel van de sociaal-economische planning net zoals de ruimtelijke planning een facetmatig karakter heeft. De financiering is instrument voor de uitvoering van ruimtelijke plannen en de sectorplannen, maar de budgettaire planning levert ook omgekeerd ook voor de ruimtelijke planning en sectorplanning randvoorwaarden op.

Probleem bij de coördinatie vormt het verschil in karakter van de financiële planning, die hoofdzakelijk betrekking heeft op de kortere/middellange termijn met -gelet op het aantal externe variabelen- een sterke noodzaak voor flexibiliteit. Ruimtelijke planning blijft, ook al wordt de nadruk op procesplanning gelegd, toch gericht op het tot stand brengen van gewenste ruimtelijke structuren met een sterkere aandacht voor middellange/langere termijn. De te treffen maatregelen -men denke bijvoorbeeld aan de ontwikkeling van een groeikern, de vernieuwing van een stadsdeel of het beheer van een Relatienotagebied- vragen bovendien een zekere (financiële) continuïteit.

In het onderstaande zal de relatie met de financiering nader worden verkend, waarbij het in hoofdzaak zal gaan om de relatie met de overheidsuitgaven in beperkte zin. Geen aandacht zal worden besteed aan de financiering van bepaalde inrichtings- en/of beheersmaatregelen via heffingen of tarieven, het verhaal van kosten via de exploitatieverordening dan wel baatbelastingen enz.

#### 4.2. Financiering nationaal ruimtelijk beleid

##### 4.2.1. Financiële consequenties structuurschetsen, structuurschema's en andere planologische kernbeslissingen

Bij de structuurschetsen en de structuurschema's gaat het om ruimtelijke ontwikkelingsplannen voor de lange termijn. Ditzelfde geldt voor de overige tot op heden verschenen planologische kernbeslissingen (Oriënteringsnota, Nota Waddenzee). Uitzondering

vormt de binnenkort als beleidsvoornemen uit te brengen ontwerp planologische kernbeslissing inzake de Markerwaard, waar het gaat om de principe-beslissing met betrekking tot het al dan niet uitvoeren van één bepaald project. In dit laatste geval zal de planologische kernbeslissing meer gedetailleerd inzicht kunnen geven in de financiële consequenties. In de andere gevallen zullen de financiële gevolgen slechts in meer globale zin zijn aan te geven, maar dient -alleen al omdat de Comptabiliteitswet<sup>163)</sup> daartoe verplicht- in de structuurschetsen/structuurschema's dan wel andere planologische kernbeslissingen daarover toch een uitspraak gedaan te worden.

Het valt op dat bij de structuurschetsen c.q. de meer algemene ruimtelijke nota's (Verstedelijkingsnota, Nota landelijke gebieden) de financiële onderbouwing bijzonder summier is. In een korte paragraaf wordt in meer algemene zin gewezen op de noodzaak van een onderlinge afstemming tussen ruimtelijke planning en budgettaire planning en op het gegeven dat de beleidsruimte op beider gebied beperkt is. In de Nota landelijke gebieden<sup>164)</sup> wordt vervolgens opgemerkt dat nog niet te overzien valt tot welke concrete omvang in de periode waarop de nota gericht is, geldmiddelen nodig zijn voor de verwezenlijking van de beleidskeuzen. Financiering van het beleid zal voor een groot deel moet plaatsvinden via aanwending van bestaande financiële instrumenten. De regering verwacht -blijkenste nota- dat het overgrote deel van het beleid daarmee kan worden verwezenlijkt. Voor het overige wordt voor inzicht in de financiële gevolgen verwezen naar de nog te verschijnen "groene" structuurschema's waarin het beleid nader zal worden geconcretiseerd. De Verstedelijkingsnota, die in vergelijking met de Nota landelijke gebieden toch een wat meer taakstellend karakter heeft, bevat naast enige algemene beschouwingen slechts een overzicht van (bestaande) meerjarenramingen voor begrotingsposten van strategische betekenis voor het verstedelijkingsbeleid. Een relatie met de in de nota c.q. de structuurschets verstedelijking opgenomen taakstellingen is echter niet gelegd<sup>165)</sup>.

Bij de structuurschema's -waarbij voor sommige de financiering overigens geheel dan wel gedeeltelijk loopt via de tarieven van de



betrokken nutsbedrijven c.q. beheerders (elektriciteitsvoorziening, drinkwatervoorziening, luchtvaartterreinen)- wordt (althans in de reeds verschenen schema's) in het algemeen iets meer inzicht in de financiële gevolgen gegeven. Zo bevat het ontwerp-structuurschema elektriciteitsvoorziening een globale raming van de benodigde investeringsmiddelen, zowel bij aanhouden van de prognose uit het schema als bij de maximale raming, een en ander zowel in een variant met als met een variant zonder kernenergie<sup>166)</sup>. Infrastructuurschema's, zoals het Structuurschema Verkeer en Vervoer geven een indicatieve aanduiding van de kosten van het in het schema opgenomen pakket aan maatregelen<sup>167)</sup>. Via flexibiliteit in de fasering wordt (financiële) speelruimte ingebouwd. Een relatie tussen de benodigde financiële middelen en de financiële perspectieven op de langere termijn wordt in de structuurschema's niet gelegd.

Van de kant van de Tweede Kamer is er herhaaldelijk op aangedrongen meer duidelijkheid te bieden over de financiële gevolgen van in planologische kernbeslissingen neergelegde beleidskeuzen. Zo sprak de Kamer bij de behandeling van de Oriënteringsnota in een motie Groensmit-Van der Kallen c.s.<sup>168)</sup> uit, dat vaststelling van een ruimtelijk beleid voor Nederland slechts zin heeft wanneer de daarin vervatte doelstellingen voor een periode, die daartoe valt te overzien economisch en financieel haalbaar zijn en dat prioriteiten gesteld worden en verzocht de Kamer de Minister om op basis van de Oriënteringsnota een prioriteitenpakket op te stellen en in de vorm van een door het Kabinet aanvaard financieel onderbouwd meerjarenprogramma aan de Kamer voor te leggen.

Bij de parlementaire behandeling van de Verstedelijkingsnota werd een motie-Rienks<sup>169)</sup> aangenomen, waarin onder meer overwogen werd dat de financiële gevolgen van planologische kernbeslissingen voldoende duidelijk moeten zijn en dat de Verstedelijkingsnota onvoldoende voldoet aan de terzake gestelde eisen in de Comptabiliteitswet. De regering werd in deze motie uitgenodigd de in de nota opgenomen taakstellingen -inclusief de infrastructuur voor de groeikernen, de bufferzones en recreatiegebieden- op globale wijze te vertalen in benodigde investeringsmiddelen per jaar in de periode 1980-1990 en vervolgens na te gaan hoe in de financiering en de

dekking van deze investeringsbehoefte zal worden voorzien. Het aldus opgestelde uitvoeringsprogramma zou aan de Kamer moeten worden overlegd, voorzien van een toelichting, waaruit blijkt welk beslag het voorgestane beleid legt op de financiële middelen van rijk, provincies en gemeenten.

Bij de bespreking van de Nota Waddenzee ten slotte werd door de Kamer wederom een motie Rienks<sup>170)</sup> aangenomen, waarin voor planologische kernbeslissingen in zijn algemeenheid werd uitgesproken, dat bij voorkeur in het beleidsvoornemen doch in ieder geval in de regeringsbeslissing (onder meer) een hoofdstuk gewijd moet worden aan de voor de taken benodigde middelen en de problemen rond de beperkte beschikbaarheid daarvan.

Ook de RARO heeft in zijn advies over de planologische besluitvorming op rijksniveau (1976) er voor gepleit in planologische kernbeslissingen meer aandacht aan de financiële aspecten te besteden. Structuurschema's zouden voor een periode van vijf jaar ramingen moeten bevatten van de budgettaire gevolgen, alsmede prioriteiten moeten aangeven, die hun doorwerking moeten vinden in de meerjarenramingen. Een en ander zou in de vorm van een financieringsschema als onderdeel van een structuurschema moeten worden vastgelegd<sup>171)</sup>.

In hoeverre dit laatste mogelijk/wenselijk is, hangt af van het karakter dat men de structuurschetsen/structuurschema's in de toekomst wil geven. Op dit moment gaat het met name bij de structuurschema's om lange termijn planning met een sterk verkennend karakter. Er is een ontwikkeling naar duidelijker -qua projectuitspraken meer gedifferentieerde- structuurschema's. Deze door de RARO bepleite ontwikkeling zal er echter niet toe kunnen leiden dat finale beslissingen over projecten als regel in het kader van een structuurschema zullen worden genomen. Het karakter van de schema's en de herzieningsfrequentie ervan verhindert dit. Een financieringsschema als onderdeel van een planologische kernbeslissing kan wel zinvol zijn, maar dan alleen in die zin dat de volgens de prognoses benodigde voorzieningen geconfronteerd worden met de beschikbare financiële mogelijkheden zodat er een globaal inzicht in de financiële consequenties ontstaat. De financiële mogelijkheden op de langere termijn zouden in het kader van de structuurschemaplanning in de vorm van alternatieve ontwikkelingsmogelijkheden moeten worden aangegeven, zodat het formuleren van

ruimtelijke alternatieven daaraan kan worden gerelateerd en erbij de beleidskeuze ook een expliciete toetsing plaatsvindt van de financiële haalbaarheid van het voorgestane beleid. Flexibiliteit kan worden ingebouwd door marges in de fasering in te bouwen, maar dan wel gekoppeld aan de vooronderstellingen met betrekking tot de ontwikkeling van de financieel/economische situatie en met aandacht voor de planologische consequenties van het later dan oorspronkelijk voorzien treffen van de beoogde maatregelen. Het zou bij dit alles dus gaan om een globale afstemming tussen ruimtelijke planning, sectorplanning en financiering. Meer verdergaande coördinatie met de financiële planning zou eerst plaats moeten vinden in het kader van de op de structuurschetsen en structuurschema's gebaseerde middellange termijnplanning, de gebiedsaanwijzingen en (uiteeraard) de projectplannen.

#### 4.2.2. (Rijks-) middellange termijnplanning en financiering

Omdat de opzet van de verschillende sectorale middellange termijnplannen nogal verschilt, is het moeilijk over de relatie met de financiering algemene uitspraken te doen. Zo leent een plan als het Rijkswegenplan<sup>172)</sup> -dat een overzicht geeft van de bestaande rijkswegen en nieuw aan te leggen hoofdverbindingen, waarvan wordt aangenomen, dat de aanleg in de eerstkomende 10 à 15 jaar ter hand zal kunnen worden genomen en dat om de vijf jaar herzien wordt- zich er nauwelijks voor om een meer expliciete relatie met de financiering te leggen dan in het kader van de structuurschemaplanning mogelijk is. Anders ligt dit bijvoorbeeld bij het Meerjarenplan personenvervoer waarin voor een termijn van vijf jaar de hoofdwegen en railverbindingen die tijdens de planperiode in uitvoering zijn of zullen komen, zijn opgenomen. In dit plan wordt voor een termijn van vijf jaar het financiële kader voor het verkeers- en vervoerbeleid van het rijk in de planperiode aangegeven, zowel voor de investeringen als voor het onderhoud van de infrastructuur en voor de exploitatie van het openbaar vervoer<sup>173)</sup>. In het vorig jaar uitgebrachte Meerjarenplan personenvervoer 1980-1984 wordt een relatie gelegd met de op uitgaven voor verkeer en vervoer betrekking hebbende meerjarenramingen. Probleem lijkt hier de herzieningsfrequentie van het MPP -eens per vijf

jaar- dat een inspelen op veranderende financieel/economische perspectieven bemoeilijkt.

Bij een middellange termijnplan als het voorbereidingsschema landinrichting<sup>174)</sup> doet dit laatste probleem zich niet voor.

Dit schema wordt jaarlijks door de betrokken bewindslieden vastgesteld, zodat een goede afstemming op de budgettaire planning in principe mogelijk is. Het schema kent harde en minder harde projecten. Pas wanneer voor een bepaald project een uitvoeringsprogramma (landinrichtingsprogramma) is vastgesteld verbindt het rijk zich financiële steun bij de uitvoering te verlenen.

Een zelfde soort onderscheid tussen een hard gedeelte -projecten waarvoor de principe-beslissing tot investeren genomen is- en een minder hard gedeelte- projecten waarvoor de planvoorbereiding loopt- kent het Elektriciteitsplan<sup>175)</sup>. Dit plan bevat -overigens via de tarieven te financieren- uitbreidingsplannen van de samenwerkende elektriciteitsbedrijven. Het is voor de erbij betrokken nutsbedrijven bindend voor de eerste vijf jaar en voorwaardelijk bindend voor de laatste vier jaren. Het zou kunnen worden gekarakteriseerd als een voortschrijdend investeringsprogramma voor de elektriciteitssector. Een zelfde type middellange termijnplan bestaat er voor de drinkwatersector (tienjarenplan)<sup>176)</sup>.

Investeringsprogramma's bestaan er ook voor beleidssectoren, waarvan de investeringskosten wel geheel of gedeeltelijk via de rijksbegroting lopen. Naast het boven reeds genoemde voorbereidingsschema landinrichting kan gewezen worden op de meerjarenplannen voor de openluchtrecreatie<sup>177)</sup> en op het meerjarig uitvoeringsschema voor rijkswegen dat jaarlijks bij de begroting van het Rijkswegenfonds gevoegd wordt<sup>178)</sup>. Laatstgenoemd uitvoeringsschema overlapt dus voor een deel het Meerjarenplan personenvervoer.

Hoewel de financiering ervan hoofdzakelijk via heffingen geschiedt, dient in dit verband ook nog gewezen te worden op de indicatieve meerjarenprogramma's (IMP's) voor verschillende sectoren van de milieuhygiëne en in het bijzonder op het IMP-geluid<sup>179)</sup>. Dit meerjarenprogramma bevat een overzicht van te treffen saneringsmaatregelen en wordt jaarlijks bij de begroting van het departement van Volksgezondheid en Milieuhygiëne aan de Tweede Kamer gezonden. Er is sprake van een beleidsinstrument dat aansluit op de meerjarenramingen,

die voor de rijksbegroting worden opgesteld en dat naast een concreet beleid voor het komende jaar een indicatie voor het beleid van de daaropvolgende vier jaar zal geven. De parlementaire behandeling van de begroting van het departement van Volksgezondheid en Milieuhygiëne dient, voor wat het onderdeel geluid betreft aan de hand van het IMP-geluid plaats te vinden. Op deze wijze komt het tot een planmatige uitvoering van de sanering waarbij van jaar tot jaar kan worden bijgestuurd.

Een dergelijke opzet, waarbij op rijksniveau voortschrijdende middellange termijnplanning in relatie gebracht wordt met de meerjarenramingen en deze beide jaarlijks in het parlement aan de orde kunnen komen lijkt een aantrekkelijke constructie om sectorplanning en financiering op elkaar af te stemmen. Een goede coördinatie met de ruimtelijke planning zou in deze opzet langs drie wegen kunnen worden verzekerd:

- a. er zou voorzien moeten worden in een RPC-behandeling van de verschillende ruimtelijk relevante middellange termijnplannen;
- b. de middellange termijnplannen dienen gebaseerd te zijn op de structuurschetsen en structuurschema's;
- c. voor zover het gaat om middellange termijnplannen met betrekking tot inrichtings- en beheersmaatregelen van de rijksoverheid, die hun doorwerking moeten vinden in streek- en bestemmingsplannen, dient de principebeslissing over de desbetreffende maatregelen genomen te worden in het kader van een operationele gebieds-aanwijzingsprocedure (zie par. 3.5.). Hierbij vindt dan afstemming op het ruimtelijk beleid van betrokken lagere overheden plaats en wordt het project waar het om gaat in de meerjarenramingen opgenomen.

De coördinatie tussen de (voortschrijdende) middellange termijnplanning en de budgettaire planning zal zich uiteraard niet verder uit kunnen strekken dan de termijn die de budgettaire planning bestrijkt (looptijd meerjarenramingen) en zal dan nog een aflopende graad van hardheid hebben. Dit betekent niet dat over de financiering van langer lopende projecten in het geheel geen afspraken gemaakt kunnen worden, maar wel dat afspraken met een langere looptijd -men denke bijvoorbeeld aan de ontwikkeling van groeikernen/groei-steden- onvermijdelijk omringd zullen blijven met onzekerheden

met betrekking tot de financieel/economische ontwikkeling. Bij de fasering van plannen moet daar expliciet rekening mee worden gehouden. Wel moet de eis gesteld worden dat een eventuele bijstelling niet eenzijdig geschiedt, maar slechts plaatsvindt na overleg met de overige betrokken overheden en onder de nodige waarborgen. In par. 4.3.2. zal bij de bespreking van de gedachte van de "basisakkoorden" hier nader op worden ingegaan.

Voortschrijdende -in relatie tot de meerjarenramingen van de rijksbegroting op te stellen- middellange termijnplannen zouden er niet alleen kunnen komen voor inrichtings- en beheersmaatregelen die door het rijk zelf worden getroffen, maar ook voor sectoren, waar lagere overheden met de uitvoering belast zijn, terwijl het rijk verantwoordelijk is voor de financiering. Bij een aantal van de hierboven besproken middellange termijnplannen is dit laatste reeds het geval. De RARO heeft in dit verband -met het IMP-geluid als voorbeeld- gepleit voor (rijks-)meerjarenplannen voor de stadsvernieuwing en de volkshuisvesting<sup>180</sup>). In deze voortschrijdende meerjarenplannen zou op basis van gemeentelijke behoefteramingen aangegeven moeten worden welke middelen ten behoeve van de stadsvernieuwing c.q. de volkshuisvesting op de middellange termijn nodig zijn. Deze behoefteramingen zouden geconfronteerd moeten worden met de budgettaire mogelijkheden en op basis daarvan zou een financiële meerjarenplanning voor stadsvernieuwing/volkshuisvesting ontstaan. Hoe vervolgens de in het meerjaranplan begrepen gelden verdeeld worden over de betrokken lagere overheden is een volgende vraag. Daarvoor bestaan verschillende mogelijkheden, waarbij sprake is van geringere of grotere mate van (financiële) decentralisatie. In par. 4.3.1. zal hier nader op worden ingegaan. De RARO ziet de middellange termijnplanning voor de stadsvernieuwing en de volkshuisvesting als een zeker waarborg, dat bij de voorgenomen verdere financiële decentralisatie de politieke verantwoordelijkheid voor eventuele financiële ombuigingen niet afgewenteld wordt op de lagere overheden. Het totaalvolume van de voor stadsvernieuwing/volkshuisvesting beschikbare middelen wordt in relatie met de behoefte in het kader van de voorgestelde meerjarenplannen jaarlijks expliciet door het parlement beoordeeld.

#### 4.2.3. Horizontale coördinatie van de financiering van het ruimtelijk beleid op rijksniveau

Bij de realisering van ruimtelijk relevante maatregelen zijn soms verschillende departementen (in financiële zin) betrokken. Problemen doen zich voor wanneer het subsidiebeleid van het ene departement onvoldoende is afgestemd op dat van een ander. Voorgestaan min of meer integraal (her-)inrichtingsbeleid kan daardoor in gevaar komen. Knelpunten op dit vlak doen zich met name voor bij de stadsvernieuwing en bij het beleid ten aanzien van groeikernen en groeisteden. Hetzelfde probleem speelt -zij het dat het daar gaat om integratie binnen één sector- bij de financiering van het geïntegreerde verkeers- en vervoerbeleid.

Voor de stadsvernieuwing loopt de interdepartementale coördinatie, ook die in financiële zin, via de Coördinatie Commissie Stadsvernieuwing (CCSV). Het is de bedoeling dat de in de CCSV vertegenwoordigde departementen in CCSV-kader tot afstemming van hun subsidieprioriteiten komen. In het bijzonder zat deze gedachte ook voor bij de Interimsaldoregeling, die -passend in de oorspronkelijke opzet van de Wet op de stadsvernieuwing- vooruitlopend op het inwerking treden van de Wet en de daarop te baseren definitieve saldoregeling in 1977 werd ingevoerd<sup>181</sup>). Opzet van de regeling was dat in het kader van de rijksgoedkeuring van door de gemeenten aangewezen stadsvernieuwingsgebieden na coördinatie in de CCSV de betrokken departementen een principe-toezegging zouden doen subsidie te verlenen op grond van de bestaande regeling, terwijl het daarna nog bestaande negatieve saldo van de stadsvernieuwingsoperatie door het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening via de saldoregeling zou worden vergoed.

Gelet op de ervaringen die nu enige jaren met de regeling zijn opgedaan moet gesteld worden dat de beoogde interdepartementale financiële coördinatie bij de goedkeuring van aangewezen ISR-gebieden maar zeer ten dele geslaagd is. De meeste betrokken departementen houden bij de goedkeuring van de aanwijzing nog flink wat slagen om de arm<sup>182</sup>). Op enkele uitzonderingen na laten zij hun subsidieprioriteiten nauwelijks door de goedkeuring van de aanwijzing beïnvloeden. Daarmee lijkt de betekenis van de Interimsaldoregeling beperkt te blijven tot een nieuwe VRO-subsidierегeling voor de verwerving van

gronden en opstallen en het slopen en bouwrijp maken, die zich materieel van bestaande regelingen (80%-regeling, lokatiesubsidie) vooral onderscheidt door een beter geregelde voorfinanciering (voorschotten, werkkapitaal). Omdat ook vanuit het oogpunt van decentralisatie van bestuur de regeling niet zonder bezwaren was, is inmiddels besloten tot een nieuwe -meer gedecentraliseerde- opzet van de financiering in de vorm van een op basis van objectieve maatstaven aan de gemeenten toe te delen doeluitkering. Deze zal naar verwachting vooralsnog slechts betrekking hebben op de gelden, die nu bestemd zijn voor de ISR en de 80%-regeling, terwijl voor de steun aan bedrijven een afzonderlijke -rechtstreeks te versleutelen- doeluitkering in het leven zal worden geroepen<sup>183)</sup>. Het probleem van de interdepartementale coördinatie van het subsidiebeleid met het oog op een integrale aanpak van de stadsvernieuwing is daarmee dus nog niet opgelost. In het advies over het (concept) gewijzigd ontwerp van wet heeft de RARO naast een verbreding van de voorgestelde doeluitkering er voor gepleit de voor de stadsvernieuwing bestemde bijdrage in de rijksbegroting als zodanig aan te geven en onder te brengen in een stadsvernieuwingsbudget, dat als onderdeel van het eerder genoemde meerjarenplan stadsvernieuwing jaarlijks in de Tweede Kamer zou moeten worden besproken<sup>184)</sup>. Op een dergelijke budgetconstructie wordt in par. 4.2.4. nader ingegaan.

Relevant voor de problematiek van de financiële coördinatie op het terrein van de stadsvernieuwing is voorts de bij de behandeling van de begroting van het departement van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening aangenomen motie Duinker<sup>185)</sup>, waarin werd overwogen dat stadsvernieuwing een proces is waarbij vele departementen zijn betrokken en dat onvoldoende duidelijk is hoe die betrokkenheid in de praktijk tot gelding komt. Daar -aldus de motie- de prioriteit van de stadsvernieuwing onderwerp van politieke discussie moet kunnen zijn, werd de regering uitgenodigd om in de rijksbegroting 1980 per hoofdstuk van de relevante artikelen zichtbaar te maken welk deel van de middelen voor activiteiten op het terrein van de stadsvernieuwing is uitgetrokken. Ter uitvoering van de motie werd een interdepartementale werkgroep ingesteld, waarvan een interimrapport inmiddels aan de Tweede Kamer is aangeboden<sup>186)</sup>. Het interimrapport beperkt zich vooralsnog tot de investeringsuitgaven en worstelt duidelijk met de



omschrijving van het begrip stadsvernieuwing en in verband daarmee met de bepaling voor de stadsvernieuwing relevante uitgaven. Zo wordt -dit als voorbeeld- gesteld, dat in de begroting van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat geen bedragen uitgetrokken worden die specifiek bestemd zijn voor stadsvernieuwing. Er is hoogstens een (gedeeltelijke) samenloop van aanleg van gesubsidieerde verkeers- en vervoervoorzieningen en stadsvernieuwingsactiviteiten. Waar deze samenloop plaatsvindt of waar de stadsvernieuwing tevens aanleiding geeft tot verbeteringen met betrekking tot de infrastructuur voor verkeer en vervoer, worden -aldus het interimrapport- verkeers- en vervoervoorzieningen en stadsvernieuwingsbehoeften met en tegen elkaar afgewogen. Voor de bijdrageregeling voor het treffen van verkeersvoorzieningen in en nabij de steden wordt uiteindelijk aangegeven dat naar schatting f 4 miljoen van de begrote f 43 miljoen ten behoeve van stadsvernieuwingsgebieden zal worden uitgegeven. Het voorbeeld illustreert hoe moeilijk dit soort zaken -zelfs wanneer het slechts om een louter registreren van op de stadsvernieuwing betrekking hebbende uitgaven- liggen. Het is de bedoeling dat het interimrapport wordt uitgewerkt in het kader van een vermoedelijk eind dit jaar uit te brengen stadsvernieuwingsnota, die op verzoek van de Tweede Kamer<sup>187)</sup> wordt voorbereid en waarin onder meer een behoefteraming van de stadsvernieuwing benodigde financiën zal worden opgenomen.

Voor de interdepartementale coördinatie van het groei-kernen- en groeistedenbeleid op rijksniveau bestaat er de Interdepartementale Commissie Groeikernen en Groeisteden (ICOG). De probleemstelling is hier in wezen dezelfde als bij de stadsvernieuwing; het financieel instrumentarium van een reeks departementen moet gecoördineerd worden ingezet ten einde een evenwichtige ontwikkeling van nieuwe woongebieden mogelijk te maken. De financiering van het groei-kernen/groeistedenbeleid kent drie componenten:

- a. een integrale vergoeding van de kosten van de hoofdinfrastructuur;
- b. toepassing van bestaande subsidieregelingen (overige verkeers- en vervoervoorzieningen voor zover subsidiabel, lokatiesubsidies, woningbouwsubsidies, bijdragen aanleg van industrieterreinen, welzijnsvoorzieningen enz.);
- c. een vergroting van de algemene uitkering (alleen voor de groei-kernen<sup>188)</sup>).

In de memorie van toelichting bij de begroting 1979 van het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening wordt ook gewezen op het belang om de met de concrete uitvoering van het groeikernen- en groeistedenbeleid betrokken gemeenten één "loket" op rijksniveau te geven met name ook voor de budgettering<sup>189)</sup>. Van de kant van de RARO is in het advies over de Verstedelijkingsnota voorgesteld om de bedragen op de verschillende onderdelen van de rijksbegroting, welke bestemd zijn voor maatregelen in groeikernen en groeisteden als zodanig aan te geven en onder te brengen in een stadsinrichtingsbudget dan wel een stadsinrichtingsfonds<sup>190)</sup> (zie verder par. 4.2.4.). In de gedachtengang van de RARO zou verdere financiële coördinatie plaats moeten vinden aan de hand van in het kader van de groeikern-/groeistadaanwijzing in complementair bestuur op te stellen uitvoeringsprogramma's per groeikern/groeistad. Aan het opstellen van dergelijke programma's wordt inmiddels gewerkt<sup>191)</sup>. Uit de memorie van toelichting bij de VRO-begroting 1980 blijkt dat voor een aantal groeikernen een experiment loopt, waarbij de betrokken gemeenten hun meerjarenbegrotingen aan het rijk voorleggen, waarbij er van rijkszijde -voor zover mogelijk- duidelijkheid verschaft wordt over de in de meerjarenramingen van het rijk opgenomen bijdragen voor deze gemeenten<sup>192)</sup>.

In de verkeers- en vervoersector wordt in het verlengde van het streven naar een meer geïntegreerd verkeers- en vervoerbeleid -zie bijvoorbeeld de in par. 2.3.3. besproken ontwikkelingen rond de Planwet verkeer en vervoer- van verschillende kanten gepleit voor een integratie van de financiering. Met name is daarbij de aandacht gevraagd voor de gedachte van een algemeen verkeers- vervoerfonds (AVF), een bredere variant van het bestaande rijkswegenfonds. Een dergelijke AVF is in twee varianten bepleit: een smal AVF dat zich beperkt tot de kosten van infrastructurele voorzieningen ten behoeve van wegverkeer en openbaar vervoer (infrastructuurfonds) en een breder AVF dat mede betrekking heeft op de rijksbijdragen in de exploitatie van het openbaar vervoer.

In het Meerjarenplan personenvervoer 1976-1980 wordt de gedachte van een AVF voorlopig afgewezen met als belangrijkste argument de meer algemene bezwaren tegen fondsvorming op de rijksbegroting, namelijk het feit dat een fonds het beleidsterrein waarvoor het bestemd is

onttrekt aan een brede afweging van (financiële) belangen. Een AVF wordt bovendien minder zinvol geacht, omdat het systeem van meerjarenramingen in feite reeds vroegtijdig inzicht geeft in de financiële mogelijkheden per deelterreinen en een goede gelegenheid schept voor eventuele verschuivingen van financiële middelen<sup>193</sup>). In het kader van de discussie over de toekomst van het Rijkswegenfonds is de discussie over een eventueel AVF voortgezet.

In het Meerjarenplan personenvervoer 1980-1984 wordt aangekondigd dat de uitgaafartikelen van het Rijkswegenfonds per 1 januari 1980 naar de rijksbegroting overgebracht zullen worden<sup>194</sup>). In het kader van het -bij afsluiten van deze studie nog niet afgeronde- Kamerdebat over dit MPP heeft de Minister van Verkeer en Waterstaat een notitie over de voor- en nadelen van een verkeersinfrastructuurfonds gezonden<sup>195</sup>). Inmiddels is wel een eerste aanzet gemaakt met het opstellen van een algemene verkeers- en vervoerrekening. Hierbij gaat het om een geïntegreerde registratie van (maatschappelijke) kosten en baten van het verkeers- en vervoersysteem, bedoeld om bij de beleidsvoering te komen tot een meer gefundeerde keuze van te treffen maatregelen. In het RARO-advies over het Structuurschema verkeer en vervoer is gesuggereerd de kosten en baten van de algemene verkeers- en vervoerrekening, voor zover deze door tussenkomst van de overheid tot stand komen onder te brengen in een algemeen verkeers- en vervoerbudget<sup>196</sup>). Ook van de kant van het Centraal Overleg van verkeers- en vervoerorganisaties is voor een dergelijk budget (meerjarenbudget voor weginfrastructuur) gepleit<sup>197</sup>).

#### 4.2.4. Mogelijke coördinatieconstructies

Op de boven besproken beleidsvelden is het vraagstuk van de coördinatie van de financiering op dit moment reeds actueel. Denkbaar is dat in de toekomst ook op andere terreinen, waar multisectoraal inrichtings- en/of beheersbeleid gevoerd moet worden dezelfde vragen aan de orde zullen komen. Men kan in dit verband bijvoorbeeld denken aan de financiering van het beheer -op grond van de op te stellen beheersplannen- voor het Waddengebied. Of men in dit soort situaties tot speciale coördinatieconstructies met betrekking tot de financiering moet komen hangt (uiteraard) af van de mate, waarin men (politiek) hecht aan de totstandkoming van een geïntegreerd beleid in een

bepaald beleidsveld c.q. een integrale aanpak van een bepaald gebied. Voor zover het gaat om subsidiëring van inrichtings en/of beheersmaatregelen, welke door lagere overheden worden getroffen, kunnen via financiële decentralisatie de coördinatieproblemen op rijksniveau worden gereduceerd. In par. 4.3.1. zal hier nader op worden ingegaan. Waar toch behoefte blijft bestaan aan financiële coördinatieconstructies op rijksniveau zouden - gelet op de boven besproken ontwikkelingen - de volgende mogelijkheden kunnen worden onderscheiden:

- a. een rekeningconstructie. Even afgezien van de bredere scope van de algemene verkeers- en vervoerrekening, gaat het bij een rekening om een afzonderlijke presentatie van de in de verschillende onderdelen van de rijksbegroting opgenomen uitgaven voor één beleidsveld bijvoorbeeld de stadsvernieuwing of het geïntegreerde verkeers- en vervoerbeleid. Het is een registratie van bestaande begrotingsposten c.q. meerjarenramingen. De coördinerend bewindsman voor het betrokken beleidsveld wordt bij de vaststelling of besteding ervan niet in een bijzondere positie gebracht. Vanuit comptabel oogpunt gezien heeft een rekeningconstructie geen bijzondere betekenis. Het gaat om een registratie van (onderdelen) van begrotingsposten ter ondersteuning van de beleidscoördinatie. Om verwarring met de bestaande en comptabel gezien wel belangrijke rekening -het overzicht van in een begrotingsjaar verrichte feitelijke uitgaven- te voorkomen zou ook gesproken kunnen worden van extra-comptabel overzicht.
- b. een budgetconstructie<sup>198)</sup>, Ook hier gaat het om een afzonderlijke presentatie van de op de verschillende begrotingshoofdstukken opgenomen uitgaven en meerjarenramingen voor één beleidsterrein. De voor dat beleidsterrein verantwoordelijke coördinerende bewindsman krijgt echter in het kader van de begrotingsvoorbereiding de mogelijkheid om ten aanzien van de in het budget begrepen posten met het oog op een samenhangend beleid voorstellen tot wijziging te doen, waarover zonodig in de Ministerraad wordt beslist. Waar dit met het oog op een gecoördineerd subsidiebeleid noodzakelijk is, kan worden bepaald dat de in het budget begrepen gelden worden uitgegeven in overeenstemming met de betrokken (coördinerend) bewindsman, een en ander na advies van de voor

het desbetreffende beleidsterrein bestaande interdepartementale coördinatiecommissie (bv. CCSV, ICOG e.d.). Het budget wordt annex aan het voor het desbetreffende beleidsterrein op te stellen voortschrijdend meerjarenplan (zie par. 4.2.2.) door de betrokken coördinerend bewindsman in het parlement verdedigd en wel op een dusdanig tijdstip, dat de resultaten van deze Kamerbehandeling nog hun doorwerking kunnen vinden bij de vaststelling van de verschillende afzonderlijke begrotingshoofdstukken;

c. een fondsconstructie. Hierbij worden alle voor een bepaald beleidsveld relevante (onderdelen) van begrotingsposten samengevoegd in één post -een fonds (bijvoorbeeld een stadsvernieuingsfonds of een waddenfonds)- welk fonds door de verschillende betrokken bewindslieden gezamenlijk wordt beheerd, een en ander via inschakeling van de betrokken interdepartementale coördinatiecolleges (CCSV, IWC enz). Uit het fonds wordt het beoogde multisectorale inrichtings- en/of beheersbeleid gefinancierd. Gaat het om door lagere overheden te treffen maatregelen dan zijn er voor de toedeling van gelden aan deze overheden verschillende -in par. 4.3.1. nader te bespreken- mogelijkheden. De begroting van het fonds wordt bij het begrotingshoofdstuk van de desbetreffende coördinerend minister gevoegd en door hem tesamen met het voortschrijdend meerjarenplan voor het desbetreffende beleidsveld in het parlement verdedigd. Het gaat bij een dergelijke fondsconstructie dus nadrukkelijk primair om het beheersaspect: met de betrokken coördinerend bewindsman als eerstverantwoordelijke minister vindt een gezamenlijk beheer plaats van gelden bestemd voor een in overeenstemming met de betrokken vakministers tot stand te brengen gecoördineerd beleid. De kwestie van een eventuele "eigen" voeding van een dergelijk fonds -het hoofdbezwaar tegen fondsvorming in het algemeen- is secundair. Het is zeer wel denkbaar de voeding ervan jaarlijks -met een meerjarenperspectief voor de looptijd van de meerjarenramingen- te bepalen, c.q. het fonds te voeden uit verschillende departementale begrotingsposten, zodat afweging tegen alle andere overheidsuitgaven volledig mogelijk blijft. De financiering uit het fonds kent dan niet meer zekerheid dan de (relatieve) zekerheid van de meerjarenramingen. Dan nog is een fondsconstructie zinvol om te accentueren dat het gaat om een gezamenlijk beheer, ten

behoefte van een beleid waarvoor behalve de coördinerend bewindsman ook de overige betrokken bewindslieden zich medeverantwoordelijk weten. Terzijde zij overigens opgemerkt dat de geschiedenis van het rijkswegenfonds leert dat ook fondsen met een eigen voeding niet zonder meer buiten de algemene budgettaire afweging staan.

- d. een stap verder dan de bij de fondsconstructie beoogde gezamenlijke bestedingsverantwoordelijkheid is een concentratie van middelen op één begrotingspost van de coördinerend bewindsman (overdrachtsconstructie). Voor de stadsvernieuwing is hier wel voor gepleit<sup>199)</sup>, maar het is er begrijpelijkerwijs nooit van gekomen omdat een dergelijke overheveling van gelden de medeverantwoordelijkheid van andere bewindslieden voor delen van het stadsvernieuwingsbeleid te zeer ontkend. Overigens kan een coördinerend minister ook omgekeerd weer gelden overdragen aan betrokken vakministers. Voorbeeld hiervan biedt de opzet van de financiering van het Integraal Structuurplan Noorden des Lands (ISP)<sup>200)</sup>. De Minister van Economische Zaken heeft hiervoor een bepaald bedrag op de begroting staan, welke wanneer zich in de ISP-doelstellingen passende maatregelen aandienen ter beschikking gesteld worden van het meest betrokken departement (soms aan de betrokken provincies) en vervolgens overgebracht worden van de begroting van de Minister van Economische Zaken naar een afzonderlijk daartoe te creëren artikel op de begroting van de betrokken vakministers.

In de hiervoor besproken constructies wordt in meerdere of mindere mate de positie van de coördinerend bewindsman ten aanzien van de financiering van de verschillende aspecten van het beleid dat deze geacht wordt te coördineren versterkt. Bij een rekening gaat het vooral om een politieke versterking. Er wordt zichtbaar gemaakt wat er ten behoeve van de verschillende aspecten van het beleid is uitgetrokken zodat het parlement bij de behandeling van de verschillende begrotingshoofdstukken bepaalde posten kan aanvullen, verschuivingen kan aanbrengen enz. Bij een budgetconstructie krijgt de coördinerend bewindsman een expliciete medeverantwoordelijkheid bij de

financiering, net zoals hij die ten aanzien van het beleid en de beleidsplanning vaak al heeft. In geval van een fonds wordt hij zelfs eerst verantwoordelijke minister met een medeverantwoordelijkheid voor de overige bewindslieden, terwijl uiteraard bij het overbrengen van gelden naar de begroting van de coördinerend bewindsman van een formele medeverantwoordelijkheid van de betrokken vakministers voor de besteding van de gelden geen sprake meer is. Aangetekend zij, dat het scheppen van een formele medeverantwoordelijkheid ten aanzien van de besteding van in de verschillende hoofdstukken van de in de rijksbegroting opgenomen begrotingsposten wijziging van de Comptabiliteitswet vergt, waarin thans als uitgangspunt geldt dat iedere minister zelf over de gelden opgenomen in de begroting van zijn eigen departement beschikt. Een budgetconstructie kan dus -zolang de wet niet gewijzigd is- hooguit steunen op een interne regeling binnen de Ministerraad. Wel is op basis van de huidige wet gezamenlijk beheer van een fonds mogelijk.

#### 4.3. Toedeling van financiële middelen aan de lagere overheden ten behoeve van de uitvoering van het ruimtelijk beleid

##### 4.3.1. Specifieke uitkeringen en financiële decentralisatie

De financiering van de uitvoering van ruimtelijke plannen van lagere overheden geschiedt, voor zover het bestemmingsplannen betreft uiteraard voor een belangrijk deel via de grondexploitatie en voorts ook voor een deel uit de algemene middelen van de betrokken lagere overheden. Daarnaast lopen er ten behoeve van de realisering van ruimtelijk relevante maatregelen tal van speciale geldstromen naar provincies en gemeenten. Zo bestaan er bijvoorbeeld voor met de stadsvernieuwing verbonden activiteiten alleen al enkele tientallen regelingen<sup>201)</sup>, ieder voor deelaspecten (de voorbereidingskosten, aankoop te verbeteren woningen, excessieve grondkosten, de woningbouw, steun aan bedrijven, sanering milieuhinderlijke bedrijven, verkeers- en vervoer-voorzieningen, samenlevingsopbouw enz.).

De problematiek van dit soort "specifieke uitkeringen" dient in het bestek van deze studie kort te worden besproken. Het feit, dat aan subsidies op grond van de verschillende regelingen eigen voorwaarden gesteld worden en dat voor de verkrijging ervan vaak eigen zelfstandige aanvraagprocedures doorlopen moeten worden belemmert een integrale

aanpak en staat een efficiënt en effectief beleid in de weg. Via de bovenbesproken constructies ten behoeve van horizontale financiële coördinatie op rijksniveau kan het subsidiebeleid op grond van de verschillende regelingen op elkaar worden afgestemd. De coördinatieproblemen kunnen -zoals gezegd- echter ook worden gereduceerd door te komen tot vormen van financiële decentralisatie, waarbij de overheid die plannen opstelt c.q. verantwoordelijk is voor de uitvoering van de daarin voorziene maatregelen ook over de voor de uitvoering benodigde financiële middelen kan beschikken. Alvorens de ontwikkelingen op het stuk van de financiële decentralisatie te behandelen zal eerst een globale typologie gegeven worden van de verschillende vormen, waarin (specifieke) uitkeringen ten behoeve van de realisering van ruimtelijk relevante maatregelen aan lagere overheden worden toebedeeld<sup>202</sup>).

Onderscheiden naar de mate van decentralisatie kunnen de volgende uitkeringsvormen worden onderscheiden:

- a. projectfinanciering. Hierbij gaat het om (mede-)financiering van door het rijk goed te keuren uitvoeringsplannen. Via de zilveren koorden van de rijkssubsidie is sterke beïnvloeding mogelijk. De betrokken lagere overheden krijgen eerst in de fase van de planuitvoering zekerheid over de financiële middelen, die van rijkszijde ter beschikking zullen worden gesteld. Doordat elk uitvoeringsplan op rijksniveau wordt goedgekeurd kost een dergelijk financieringssysteem veel tijd en mankracht. Voorbeelden van deze -frequent voorkomende- wijze van (mede-)financiering zijn:
  - de subsidiëring van woningwetwoningen en van woningverbeteringsprojecten
  - bijdragen voor het treffen van verkeersvoorzieningen in en nabij de steden
  - bijdragen in de aanleg van nieuwe industrieterreinen en in maatregelen ter verbetering van de infrastructuur;
- b. programmafinanciering. Hierbij worden op basis van een meerjarenprogramma tussen rijk en de betrokken lagere overheden afspraken gemaakt over de (mede-)financiering van in dit programma begrepen inrichtings- en beheersmaatregelen. Het programma wordt daarbij door het rijk goedgekeurd, waarbij soms -maar lang niet altijd- een zekere terugtred van de rijksoverheid plaatsvindt bij de



beoordeling van concrete uitvoeringsplannen. Dit laatste is bijvoorbeeld de bedoeling bij de hieronder nader te bespreken plannen met betrekking tot de decentralisatie van de volkshuisvesting. Andere voorbeelden van programmafinanciering zijn:

- de medefinanciering door het rijk van landinrichtingsprojecten, zoals voorzien in de ontwerp-Landinrichtingswet
- bijdragen in de investeringskosten van gemeentelijke openbaar vervoerbedrijven<sup>203</sup>).

c. financiering via een op basis van objectieve maatstaven te verdelen doeluitkering. Hierbij worden gelden toebedeeld onafhankelijk van de vraag of de betrokken lagere overheden concrete plannen hebben ontwikkeld en ook los van de inhoud van eventuele plannen. De financiële middelen moeten wel besteed worden aan maatregelen op het beleidsterrein waarvoor de uitkering verstrekt wordt. Voorbeelden zijn:

- de uitkeringen aan de provincies op grond van de Wet Uitkeringen Wegen, welke bestemd zijn voor de investerings- en onderhoudskosten van op provinciale wegenplannen voorkomende wegen. Deze gelden worden over de verschillende provincies versleuteld via een formule waarin als factoren meespelen: de oppervlakte van de desbetreffende provincie, het inwonertal, de hoofdsom motorrijtuigenbelasting en de bodemgesteldheid;
- de in het (concept-) gewijzigd ontwerp van Wet op de stadsvernieuwing voorziene doeluitkering stadsvernieuwing en de eveneens daar in geregelde doeluitkering ten behoeve van steun aan bedrijven in stadsvernieuwingsgebieden. Voornaamste maatstaven zijn hier het aantal oude woningen, respectievelijk het aantal bedrijven in de bebouwde kom;

d. financiering via een op de maatstaven voor de toedeling van de algemene uitkering, die lagere overheden op grond van de Financiële Verhoudingswet krijgen, aangebrachte verfijningsregeling. Er is dus geen verplichting deze gelden te besteden aan maatregelen die verband houden met het onderwerp van de verfijning. Verfijningsregelingen bestaan er alleen voor de verdeling van het gemeentefonds; er zijn dus (nog) geen provinciale verfijningen.

Voorbeelden van ruimtelijk relevante verfijningen zijn:

- de verfijningsregeling historische stadskernen
- de verfijningsregeling voor monumenten
- de verfijningsregeling ongewoon bevolkingsverloop, waarvan de verfijningsregeling groeikernen onderdeel uitmaakt.

Van deze drie verfijningsregelingen kent de regeling voor historisch stadskernen als grondslag het oppervlak van de historische kern van een aangewezen gemeente, zoals dit blijkt uit een bij de regeling gevoegde staat. Het gaat om -naar valt aan te nemen- blijvende extra kosten, zodat van een structuurverfijning<sup>204)</sup> kan worden gesproken. De monumentenverfijning is gekoppeld aan de monumentensubsidies. Bij subsidiëring van monumenten ontvangen de betrokken gemeenten gedurende 25 jaar een uitkering die hen in staat stelt om een schuld, overeenkomend met 30% van de subsidiabele kosten te amortiseren. Van der Dussen<sup>205)</sup> wijst er bij de bespreking van deze verfijning op dat het gaat om een min of meer oneigenlijk gebruik van het instrument van de verfijningsregeling, waarbij in plaats van een verhoging van de rijkssubsidies het gemeentefonds medesubsidiënt is geworden. De verfijningsregeling ongewoon bevolkingsverloop ziet op een snelle daling of stijging van het inwonertal van een gemeente en kan worden gekarakteriseerd als een fRICTIE-verfijning. De in deze regeling opgenomen verfijningsregeling voor groeikernen is echter ook een voorbeeld van een beleidsondersteunende functionele verfijning. Voor als zodanig aangewezen groeikernen -waarbij er na de groeikernaanwijzing door de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening er overigens nog een apart aanwijzingsbesluit samen met de voor het beheer van het gemeentefonds verantwoordelijke bewindslieden nodig is- wordt de algemene uitkering uit het gemeentefonds verhoogd in verband met uit de groeitaak voortvloeiende extra kosten. Het gaat daarbij met name om extra kosten in verband met een verhoudingsgewijs groter gemeentelijk apparaat en om de lasten voortvloeiend uit de tijdelijke overcapaciteit van bepaalde voorzieningen. Deze regeling geldt niet voor groeisteden, hoewel deze met name voor wat betreft de lasten van tijdelijke onrendabele investeringen in een gelijke situatie verkeren;

- e. ten slotte krijgen de gemeenten en provincies uiteraard ook een algemene uitkering waaruit ruimtelijk relevante uitgaven (mede)

worden gefinancierd. Ook hier is er dus via de financiële lijn geen relatie met het rijksbeleid en is er voor de provincie/gemeente volledige bestedingsvrijheid.

Van de ruimtelijke relevante beleidsterreinen zijn inmiddels voor de stadsvernieuwing en voor de volkshuisvesting eerste (voorlopige) voorstellen voor een verdere financiële decentralisatie ontwikkeld. Bij de stadsvernieuwing gaat het -blijkens het concept voor een gewijzigd ontwerp van Wet- zoals gezegd om het vervangen van de saldo-regeling (programmafinanciering) en de 80%-regeling door een doeluitkering stadsvernieuwing, welke aan de grotere gemeenten rechtstreeks en de kleinere gemeenten via de provincie zal worden uitgekeerd. De regeling voor steun aan bedrijven -de Beschikking steun bedrijven stadsvernieuwing (BSBS)- zal door een soortgelijke doeluitkering worden vervangen<sup>206)</sup>. Bij de volkshuisvesting gaat het blijkens de in de notitie over de decentralisatie van de volkshuisvesting<sup>207)</sup> ontvouwde gedachten om het vervangen van het bestaande systeem van projectfinanciering door een stelsel van programmafinanciering (budgetafspraken). Nog niet duidelijk is of deze budgetafspraken via de provincie zullen lopen, of dat de gemeenten de budgetten rechtstreeks door het rijk toegewezen krijgen<sup>208)</sup>. Budgetafspraken zouden in de gedachtengang van de notitie gecombineerd kunnen worden met een normering van de stichtingskosten, zodat bij goedkeuring van de in de volkshuisvestingsprogramma's opgenomen taakstellingen de hoogte van de beschikbare financiële steun onmiddellijk vaststaat<sup>209)</sup>.

In commentaren op het (concept-) gewijzigd ontwerp van Wet op de stadsvernieuwing wordt vrij algemeen ingestemd met de vorm van de voorgestelde financiële decentralisatie (doeluitkering)<sup>210)</sup>. Discussiepunten betreffen vooral de vraag of de verdeling van de doeluitkering voor een deel van de gemeenten wél of niet via de provincies moet lopen en voorts de maatstaven die bij de verdeling van de in de doeluitkering begrepen gelden moeten worden gehanteerd. Voor wat het laatste betreft zijn in verschillende commentaren voorstellen gedaan ter aanvulling van de in het (concept-) ontwerp voorziene criteria<sup>211)</sup>. Strekking van deze voorstellen is in het algemeen te komen tot een gerichtere toedeling van middelen, zodat de gelden daar terecht komen waar de nood -ook in sociaal opzicht- het hoogst is. Ten slotte is er vrij algemeen voor gepleit ook andere voor de stadsvernieuwing van

belang zijnde subsidieregelingen in de voorgestelde doeluitkeringen onder te brengen<sup>212)</sup>.

De reacties op de notitie over decentralisatie van de volkshuisvesting sluiten zich voor wat betreft het te kiezen financieel statuut over het algemeen aan bij het voorstel voor programmafinanciering met een normering van kosten vooraf<sup>213)</sup>. De Raad voor de Territoriale Decentralisatie en de RARO wijzen er beide op dat een versleuteling van de rijksbijdragen in de excessieve grondkosten bij stadsuitbreiding rechtsstreeks naar de gemeenten niet mogelijk is en pleiten er voor de daarvoor bestemde gelden te verdelen over (beperkte) provinciale egalisatiefondsen. De RARO besteedt in zijn advies uitgebreid aandacht aan de relatie tussen de decentralisatie volkshuisvesting en de decentralisatievoornemens op het gebied van de stadsvernieuwing. Deze relatie wordt merkwaardig genoeg in de beide stukken van het departement van VRO in het geheel niet gelegd. In het RARO-advies wordt geconstateerd, dat beide decentralisatievoornemens elkaar onvermijdelijk overlappen. Voor woningbouw en woningverbetering in de stadsvernieuwingsgebieden ziet de Raad mogelijkheden voor versleuteling van de benodigde financiële middelen (objectsubsidies en leningen) via de verdeelsleutel uit de (ontwerp-) Wet op de stadsvernieuwing, hetgeen dus voor dit deel van de volkshuisvesting een verdergaande vorm van financiële decentralisatie zou inhouden. In feite gaat de keuze tussen eenheid van financiering binnen de volkshuisvesting of eenheid van financiering voor de stadsvernieuwing, waarbij de RARO voor het laatste kiest<sup>214)</sup>.

Wat valt er nu -mede gelet op bovenstaande ontwikkelingen- te zeggen over de wijze waarop de financiële decentralisatie zich verder kan/moet ontwikkelen? Met het nodige voorbehoud -de gedachtenontwikkeling terzake bevindt zich immers nog in een beginstadium- zijn daarover de volgende opmerkingen te maken.

Allereerst dit. Nog afgezien van doelstellingen van (nationaal) ruimtelijk beleid, die louter vanuit de decentralisatiedoelstelling redenerend geen rol mogen spelen, maar op zichzelf -ten einde op bepaalde plaatsen ontwikkelingen te bevorderen en deze op andere plaatsen tegen te gaan- aanleiding kunnen zijn voor het kiezen van een financieel statuut, waarbij een evenredige verdeling van de beschikbare gelden over provincies en gemeenten niet het enig uitgangspunt is, kunnen ook de concrete ruimtelijke mogelijkheden de keuze van de

vorm van de financiële decentralisatie (mede) bepalen. Bij de volkshuisvesting maakt bijvoorbeeld het feit dat een aantal gemeenten -los van het ruimtelijk beleid- eenvoudig de ruimte niet hebben om binnen de gemeentegrenzen voor hun woningzoekenden te bouwen het moeilijk tot een meer directe versleuteling (doeluitkering, algemene uitkering) van de rijksbijdragen voor de woningbouw in uitbreidingsgebieden te komen. Wie, waar gaat bouwen is afhankelijk van op woningmarktniveau vast te stellen taakstellingen.

Anders ligt het weer bij de stadsvernieuwing, waar de bouwtaak kan worden afgeleid van de bestaande oude woningvoorraad en een meer directe toedeling van gelden op basis van objectieve maatstaven mogelijk is. Dat gekozen wordt voor een doeluitkering en de gelden bestemd voor de stadsvernieuwing niet in de algemene uitkering worden ondergebracht is een -overigens in de discussie over het (concept-) gewijzigd ontwerp van Wet vrij algemeen onderschreven- politieke keuze. De gemeenten krijgen rechtstreeks financiële middelen toebedeeld, maar dienen deze aan te wenden voor stadsvernieuwingsactiviteiten, terwijl overigens binnen deze beperking een grote bestedingsvrijheid bestaat.

Wat voorts blijkt is, dat grote kostenverschillen in kostenfactoren tussen projecten in verschillende gemeenten -zie met name de excessieve grondkosten bij de woningbouw- een financieel-technische belemmering kunnen vormen bij een meer rechtstreekse toedeling van financiële middelen. Tenzij men er in zou slagen alle factoren, die deze hogere kosten veroorzaken tevoren te beschrijven en te normeren, is een geheel objectieve toedeling van gelden niet mogelijk.

Betekent dit nu dat de mogelijkheden voor financiële decentralisatie beperkt zouden zijn? Geenszins, met het bovenstaande wil slechts gezegd zijn dat men de technische en de politieke grenzen ervan in het oog moet houden, met name als het gaat om de keuze van de vorm waarin deze financiële decentralisatie gegoten wordt. Het onderbrengen van specifieke uitkeringen in de algemene uitkering van het Gemeentefonds of het Provinciefonds (al dan niet via een verfijningsregeling) moet -waar dit enigszins kan- gebeuren en heeft bepaald ook als groot voordeel dat de gemeentelijke c.q. provinciale democratie daardoor meer inhoud gegeven wordt. Intussen is het opvallend, dat -hoewel deze opvatting vrij breed leeft en bijvoorbeeld ook in de memorie van toelichting bij het wetsontwerp reorganisatie binnenlands bestuur op verschillende

plaatsen tot uitdrukking wordt gebracht<sup>215)</sup> - er bij de stadsvernieuwing en volkshuisvesting toch een andere weg gekozen wordt met de kennelijke instemming van de meeste van de direct bij de decentralisatie betrokken instanties<sup>216)</sup>.

Het zou daarom aanbeveling verdienen om naast het inventariserend onderzoek dat nu naar de specifieke uitkeringen<sup>217)</sup> verricht wordt de aandacht eveneens te richten op andere vormen van financiële decentralisatie (programmafinanciering, doeluitkering) en te onderzoeken in hoeverre zich algemene eisen laten formuleren waaraan stelsels van doeluitkeringen, budgetafspraken e.d. vanuit decentralisatieoogpunt moeten voldoen. Enkele vragen die in dit verband rijzen zijn bijvoorbeeld:

- hoe kan bij programmafinanciering een terugtreden van het rijk bij de uitvoeringsplannen worden verzekerd
- hoe kan bij programmafinanciering een zekere mate van financiële continuïteit worden gewaarborgd
- wat is de positie van de betrokken overheden bij bijstellingen van programma's in verband met financiële ombuigingen op rijksniveau
- welke dient de positie van de coördinerend bewindsman van Binnenlandse Zaken te zijn bij de vaststelling van de maatstaven voor de verdeling van een doeluitkering.

#### 4.3.2. Financiële zekerheid, basisakkoorden

Naast de kwestie van de wijze van toedeling van de financiële middelen is verder van belang de zekerheid die aan de lagere overheden geboden kan worden dat de voor bepaalde inrichtings- en beheersmaatregelen benodigde gelden -ook over meerdere jaren gezien- beschikbaar zullen zijn. In het bijzondere speelt dit probleem bij de ontwikkeling van grotere projecten, men denke bijvoorbeeld aan groeikernen en groeisteden of aan de aanpak van de stadsvernieuwing in de grote steden. Nodig is hier een zekere financiële continuïteit. De ontwikkeling van een groeikern/groeistad of de vernieuwing van een stadsdeel kan weliswaar in fasen plaatsvinden met een mogelijkheid tot bijstelling van het tempo van uitvoering; een en ander neemt niet weg dat -wil er sprake zijn van een integrale en evenwichtige aanpak- een meerjarenperspectief ten aanzien van de financiering noodzakelijk is.

In de discussie over de bestuurlijk/juridische vormgeving van zowel het stadsvernieuwingsbeleid als het beleid ten aanzien van groeikernen/groeiesteden heeft de kwestie van de (financiële) contuïteit altijd sterk de aandacht gehad. Met name dient in dit verband melding gemaakt worden van het streven naar basisakkoorden, waarvan het afsluiten op de beide beleidsterreinen is bepleit. De gedachte van het basisakkoord is geïntroduceerd in het in 1972 uitgebrachte RARO-advies over woonplaatskeuze en woonmilieu<sup>218</sup>). Het basisakkoord wordt daar omschreven als een overeenstemming omtrent de juiste lokalisering van grote stadinrichtingsprojecten, de omvang van de taakstelling en het tempo van de realisering. Gedacht werd aan een procedure die tot de beoogde overeenstemming zou moeten leiden en een met een overeenkomst vergelijkbare status van het bereikte akkoord, waaraan de betrokken overheden ook in financiële zin gebonden zouden zijn<sup>219</sup>).

De reactie van de regering leek aanvankelijk zeer positief<sup>220</sup>). In de Oriënteringsnota erkende de regering dat de verzekering van het beleid van de verschillende overheidsniveaus binnen het huidige staatsrechtelijke systeem het best kan geschieden door middel van akkoorden tussen de overheidsniveaus. De nota maakte een onderscheid tussen basisakkoorden gericht op de middellange termijn (ca 15 jaar), waarop de aanwijzing tot groeikern gebaseerd zou kunnen worden en aanvullende akkoorden voor de korte termijnontwikkeling (ca 5 jaar).

In de Verstedelijkingsnota komt de regering echter op haar eerdere stellingname terug<sup>221</sup>). De figuur van het basisakkoord roept -al- dus de nota- onder andere in verband met de financiële consequenties, de relatie met het streekplan en de mogelijke inflexibiliteit, meer problemen op dan dat zij oplost. De regering zegt te streven naar eenvoudige afspraken als weerslag van een bestuurlijke overeenstemming over de hoofdlijnen van de verstedelijking van een gebied. Overeenstemming hoeft niet de vorm te krijgen van een formeel akkoord, maar kan evengoed blijken uit de aanvaarding van een rapport, een briefwisseling of anderzins.

In het RARO-advies over de nota wordt op de door de regering gebezigde argumenten in gegaan<sup>222</sup>). Er wordt er daarbij onder meer op gewezen dat ongeacht de formele status van de afspraken ervoor de financiële consequenties van een aanwijzing van een groeikern/groeiestad een oplossing nodig is en de aandacht wordt gevraagd voor de positie van de representatieve organen en van de burger, die bij meer

informele afspraken in gevaar kan komen. In het advies wordt voorgesteld de aanwijzing van een groeikern/groeistad op te zetten als een complementaire overlegprocedure (operationele gebiedsaanwijzing, zie par. 3.5.1. e.v.), zodat in het kader van die procedure de betrokken overheden tot overeenstemming kunnen komen over de hoofdlijnen voor de ontwikkeling van de desbetreffende groeistad/groeikern en een daarbij behorend voortschrijdend uitvoeringsprogramma voor de middellange termijn. Aan de aldus bereikte overeenstemming kunnen de rechtsgevolgen van een bestuursovereenkomst verbonden worden; het element van consensusvorming zit immers al in de gebiedsaanwijzingsprocedure, voor de aard en mate van de binding, de geschillenregeling e.d. bepleit de RARO een algemene wettelijke regeling van de bestuursovereenkomst. De aanwijzing van een groeistad/groeikern leidt aldus tot een door de gezamenlijke overheden onderschreven uitvoeringsprogramma, waaraan de betrokken overheden ook gebonden zijn.

In de regeringsbeslissing over de Verstedelijkingsnota bleef de regering bij haar standpunt, maar gaf zij een kleine opening door haar definitieve oordeel in deze zaak op te schorten tot na het gereed komen van de studie, die de Werkgroep Complementair Bestuur naar het verschijnsel complementair bestuur verricht<sup>223)</sup>. Het eindrapport van deze werkgroep is onlangs uitgebracht<sup>224)</sup>. Voor wat de bestuursovereenkomsten betreft, bepleit de werkgroep een algemene wettelijke regeling in een Wet op de bestuursovereenkomsten. De gedachte van integratie van bestuursovereenkomst en complementaire bestuursvormen, zoals de operationele gebiedsaanwijzing, wordt in het rapport evenwel afgewezen vanuit de redenering dat eerst over de principiële beleidspunten een beslissing moet worden genomen -bijvoorbeeld in het kader van een gebiedsaanwijzingsprocedure- en vervolgens pas als uitvoeringsinstrument een bestuursovereenkomst kan worden afgesloten<sup>225)</sup>. Wat daar verder van zij, een principiële verschil met de bovengenoemde RARO-adviezen is er niet. De werkgroep komt met de RARO tot de conclusie dat het mogelijk en wenselijk is afspraken tussen overheden van een wettelijke basis te voorzien, zodat betrokkenen elkaar wederzijds zekerheid bieden over het te voeren beleid en er voor het lokaal bestuur, dat in geval van het verstedelijkingsbeleid en het stadsvernieuwingsbeleid met de uitvoering is belast, er ook de garantie is dat de benodigde financiële middelen beschikbaar zullen komen.



De regering zal dus nu op het punt van de basisakkoorden tot een definitief standpunt moeten komen. Voor wat de financiële kant ervan betreft zal ongetwijfeld zwaar wegen, dat in de huidige financieel-economische toestand -in een situatie dat van de uitgaven op de rijksbegroting een groot deel min of meer gefixeerd is- er gestreefd wordt naar een grotere financiële flexibiliteit. Het maken van financiële afspraken over meerdere jaren- waardoor een nog groter deel van de rijksuitgaven voor langere tijd vast komt te liggen- is hiermee in strijd. Er moet anderzijds bedacht worden dat het streven naar maximale financiële flexibiliteit voor- bij ziet aan het feit dat de planontwikkeling ten behoeve van bijvoorbeeld de stadsvernieuwing of de stadsuitbreiding onvermijdelijk over meerdere jaren loopt en een financieel meerjarenperspectief onmisbaar is. Net zo als het rijk zich bij externe contractanten met het oog op de ontwikkeling van een project en de bedrijfsvoering van de contactpartners voor meerdere jaren in financiële zin vast moet leggen (en dit ook doet), zal ook bij afspraken met lagere overheden over de ontwikkeling van omvangrijke projecten een financieel commitment over meerdere jaren noodzakelijk blijven. Dit pleit er voor de gedachte van de basisakkoorden (bestuursovereenkomsten) toch opnieuw serieus te overwegen.

Basisakkoorden/bestuursovereenkomsten zouden verbonden moeten kunnen worden aan voortschrijdende uitvoeringsprogramma's voor kortere/middellange termijn (vijf jaar met waar nodig daarnaast enige jaren met een meer voorwaardelijke binding en/of enkele nog indicatieve zichtjaren). De betrokken overheden verbinden zich de in het programma voorziene maatregelen te treffen. Voor het rijk vloeit door onder meer ook een verplichting tot het geven van medewerking in financiële zin uit voort, welke verplichting naar de mate waarin te treffen maatregelen in het programma meer uitgewerkt zijn aangegeven, ook scherper omlijnd is. Jaarlijks wordt een nieuw planjaar aan het uitvoeringsprogramma toegevoegd en wordt de bestuursovereenkomst bijgesteld. Hier ligt een mogelijkheid om bij te sturen, zij het dat de betrokken overheden uiteraard slechts in overeenstemming met elkaar kunnen afwijken van wat in eerdere jaren afgesproken is. De waarde van dergelijke basisakkoorden/bestuursovereenkomsten ligt dan ook niet zozeer in materiële zekerheid voor de langere termijn, maar meer in het bieden van garanties voor de kortere termijn met procedurele waarborgen voor de verdere planvorming.

Voor welke inrichtings- en/of beheersmaatregelen men via basisakkoorden/bestuursovereenkomsten voor meerdere jaren vanuit het rijk gezien (financiële) zekerheid wil bieden hangt af van te kiezen politieke prioriteiten. Financiële decentralisatie -zoals nu bijvoorbeeld bij de stadsvernieuwing in het voornemen ligt- maakt op zichzelf het afsluiten van basisakkoorden niet overbodig. De voorgestelde doeluitkering zal waarschijnlijk nog maar een beperkt aantal subsidie-regelingen vervangen, zodat voor het overige de noodzaak voor het maken van afspraken blijft bestaan. Bovendien blijft ook bij een rechtsstreekse versleuteling van (onderdelen van) de geldstroom voor de stadsvernieuwing via de voorgestelde doeluitkering de noodzaak voor een zekere financiële continuïteit bestaan. Denkbaar is dat een basisakkoord/bestuursovereenkomst dan -los van de planvorming- het karakter krijgt van een garantie-overeenkomst dat voor een bepaald aantal jaren de doeluitkering een bepaald volume zal hebben.

#### 4.3.3. Financiële aspecten ruimtelijke plannen lagere overheden

Tot slot enkele kanttekeningen over de financiële aspecten van de ruimtelijke plannen van de lagere overheden. Deze kanttekeningen kunnen betrekkelijk kort zijn, omdat de financiële verhouding tussen het rijk en de overheden in par. 4.3.1. reeds aan de orde is geweest en -zoals eerder werd gesteld- de financiering alleen behandeld wordt voor zover het gaat om de relatie met de overheidsuitgaven in beperkte zin. Op enkele punten dient evenwel nog gewezen te worden.

Allereerst werd bij de bespreking van de ontwikkelingen ten aanzien van de ruimtelijke planning op provinciaal en gemeentelijk niveau (par. 3.3. en 3.4.) reeds opgemerkt dat in streekplannen en structuurplannen slechts in globale zin uitspraken over de financiële aspecten kunnen worden gedaan. Dit vloeit rechtsstreeks uit het karakter van streek- en structuurplannen als lange termijnontwikkelingsplannen voort. Coördinatie met de budgettaire planning -hetzij met de eigen meerjarenbegroting, hetzij via afspraken met betrekking tot de financiering door andere overheden- kan in de fase van het opstellen van streek- en structuurplannen niet veel meer inhouden dan een eerste globale afstemming. Eventuele in streek- en/of structuurplannen opgenomen financieringsschema's kunnen in deze beperkte zin

een functie hebben<sup>226)</sup>. Bij bestemmingsplannen ligt het -wanneer het om globale nader uit te werken plannen gaat- niet anders. Over de uiteindelijke exploitatie-opzet zal nog weinig inzicht kunnen worden gegeven. Er zal slechts een basisexploitatie-opzet gemaakt kunnen worden. De economische uitvoerbaarheid kan eerst bij de nadere uitwerking per afzonderlijk uitwerkingsplan worden aangetoond. Er blijft dus ook de noodzaak om in volgende fasen van de planning over de financiering nadere afspraken te maken c.q. een nadere relatie te leggen met de budgettaire planning.

Voor bestemmingsplannen in binnenstedelijke gebieden -waar voor wat de uitvoering betreft het accent sterk op de gemeenten ligt- dient in dit verband nog gewezen te worden op de ontwikkeling in sommige gemeenten om annex aan het (globale) bestemmingsplan een voortschrijdend uitvoeringsprogramma op te stellen dat zijn doorwerking heeft in de gemeentelijke meerjarenbegroting<sup>227)</sup>. Dit is een ontwikkeling die vergelijkbaar is met de in par. 4.2.2. bepleite koppeling tussen rijksmiddellange termijnplanning en meerjarenramingen. Waar -zoals bij bestemmingsplannen buitengebied en streekplannen het geval is- uitvoeringsverantwoordelijkheden- en daarmee ook vaak de sectorplanning en de financieringsbeslissingen- in sterkere mate bij andere overheden liggen, zal een dergelijk uitvoeringsprogramma voor een heel plangebied veel moeilijker kunnen worden opgesteld (vergelijk ook de beschouwingen in par. 3.3.2. en 3.4.3.) en zal ook de relatie met de budgettaire planning van de verschillende overheden heel moeilijk kunnen worden gelegd. In de gedachtengang van de in par. 3.5. besproken operationele gebiedsaanwijzing wordt er per project in de programmafase van de besluitvorming (landinrichtingsprogramma, tracénota, enz) een relatie gelegd met de financiering (doorwerking in de meerjarenbegroting en zonodig een principe-toezegging met betrekking tot te verlenen financiële steun of het van toepassing worden van een verfijningsregeling).

## 5. Slotbeschouwing

Wanneer aan het slot de balans opgemaakt wordt van wat op het stuk van de coördinatie van wetgeving, planning en financiering op ruimtelijk gebied de ontwikkelingen zijn en kort aangegeven wordt wat de achtergronden zijn van het streven naar coördinatie kan het volgende worden opgemerkt.

Allereerst de doelstellingen van de coördinatie. In het rapport van de Werkgroep coördinatie wetgeving werden eenheid en doeltreffendheid van beleid en het waarborgen van rechts- en belangenbescherming van de burger als doeleinden van de wetgevingscoördinatie genoemd. Bussink en Lubach hebben terecht aandacht gevraagd voor de positie van de vertegenwoordigende lichamen<sup>228</sup>). Garanties voor democratische beïnvloeding -met name ook in het proces van verticale coördinatie- dienen bij de wetgevingscoördinatie dan ook even zeer een belangrijk uitgangspunt te zijn.

Deze drie verschillende uitgangspunten stellen eigen eisen aan de wijze waarop aan de wetgevingscoördinatie in concreto vorm gegeven wordt. Dit maakt het coördinatievraagstuk er niet eenvoudiger op, maar mag geen reden zijn om van de voorgenomen fundamentele herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening af te zien. Tweesporigheid is een probleemstelling en geen oplossing. Tweesporige besluitvorming zonder dat de wetgeving verplicht tot een tijdige wederzijdse afstemming tussen ruimtelijke facetplanning en sectorbesluitvorming zal ertoe leiden dat bij een zich verder ontwikkelende sectorale (plannings-)wetgeving de facetmatige integratie, die de ruimtelijke ordening beoogt te bieden, steeds verder in het gedrang komt. Niet tijdige afstemming tussen ruimtelijke plannen en te treffen sectorale inrichtings- en beheersmaatregelen raakt ook rechtstreeks de positie van gemeenteraden en staten en de (rechts-)positie van de burger. De burger bijvoorbeeld loopt het risico zijn aan het bestemmingsplan verbonden mogelijkheden voor (inspraak,) bezwaar en beroep eerst te kunnen uitoefenen op een moment dat -materieel gezien- de beslissing al lang vast ligt. Ongecoördineerde besluitvorming gaat dan ten koste van de rechtsbescherming, maar leidt wel tot vertraging van de uitvoering van voorgenomen projecten.

Men dient zich in dit verband te realiseren dat "meersporige" besluitvorming een haast overmijdelijk gevolg is van de noodzakelijke

- specialisatie -

• binnen de overheidstaak en de met die specialisatie samenhangende departementale organisatie (de 14-wetsfamilies). De verdere uitbouw van de (sectorale) beleidswetgeving, waarbij per beleidsonderdeel/ beleidsaspect aparte besluitvormingssystemen worden gecreëerd vloeit logischerwijs uit die toenemende specialisatie voort, maar draagt -wanneer niet bewust gestreefd wordt naar coördinatie van wetgeving, planning en financiering- het gevaar in zich van een partiële benadering van problemen en een teruglopende effectiviteit van het bestuur. Serieschakeling van procedures, rechtsbeschermingsmomenten in een te laat stadium van de besluitvorming, opeen stapeling van inspraakprocedures en mogelijkheden voor het indienen van bezwaar en beroep maken de meersporige besluitvorming bijzonder ingewikkeld en niet zelden zeer tijdrovend. Wie bijvoorbeeld kijkt naar de gang van zaken rond de tracering van de Almerespoorlijn<sup>229)</sup> of de besluitvorming rond andere belangrijke infrastructurele maatregelen volgt, kan vaak niet anders dan concluderen, dat -hoe men ook tegen de wenselijkheid van de in het geding zijnde projecten aankijkt- de meersporige ongecoördineerde besluitvorming gelet op het tijdsbeslag, maar vaak ook gezien vanuit het oogpunt van de rechtspositie van de betrokken burgers over zijn doel heen schiet. Opgave bij de wetgevingscoördinatie is te komen tot een synchronisatie en bundeling van besluitvormingsmomenten en een dusdanige verdeling van mogelijkheden voor inspraak, bezwaar en beroep over het gehele besluitvormingsproces dat enerzijds aan de positie van de burger voldoende recht gedaan wordt, maar anderzijds binnen aanvaardbare termijnen tot beslissingen kan worden gekomen.

Voor wat betreft de wijze waarop het tot een versterking de coördinatie moet komen, dient allereerst iets gezegd te worden over de te volgen strategie. In par. 2.2.1. werd melding gemaakt van het door de Werkgroep Coördinatie Administratieve Wetgeving Onroerend Goed gemaakte onderscheid tussen harmonisatie en codificatie, terwijl bij de bespreking van de Wet Algemene Bepalingen Milieuhygiëne gewezen werd op een aanpak via (juridisch/ technische) harmonisatie enerzijds en het opstellen van nieuwe op de beleidscoördinatie gerichte wetsbepalingen anderzijds. Er laten zich dus eigenlijk, drie wegen onderscheiden waarlangs de wetgevingscoördinatie kan worden aangepakt:

- a. via harmonisatie van wetgeving, waarbij onnodige juridisch/technische verschillen in de wetgeving zo veel mogelijk worden weggerukt en procedures meer worden geuniformeerd
- b. via (aanvullende) coördinatieregels gericht op beleidscoördinatie
- c. via het tot stand brengen van algemene inrichtings- en beheerswetten (codificatie).

Het harmoniseren van besluitvormingsprocedures, plannen, vergunningenstelsels e.d. schept de nodige condities om tot een versterking van de beleidscoördinatie komen en maakt ook het besluitvormingsnetwerk voor de burger beter toegankelijk. Harmonisatie alléén verplicht echter niet tot een tijdige wederzijdse beleidsafstemming; daarvoor zijn aanvullende coördinatieregels nodig die in het kader van de aangekondigde fundamentele herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in de wetgeving zullen moeten worden opgenomen. Of het ooit tot een samensmelting van de bestaande inrichtings- en beheerswetgeving in algemene inrichtings- en beheerswetten (codificatie) zal komen, kan -gelet op het verschillend karakter van de betrokken beleidsvelden- worden betwijfeld. De wetgevingscoördinatie op ruimtelijk gebied zou zich dáár dan ook niet primair op moeten richten. Waar het om gaat is dat men het eens wordt over de plaats die de Wet op de Ruimtelijke Ordening in het hele wetgevingscomplex van ruimtelijk relevante wetgeving zou moeten hebben en over de wijze waarop de relatie tussen planologische en sectorale besluitvorming op de verschillende bestuursniveaus zou moeten worden gelegd. De gewenste samenhang in de wetgeving zou in een ontwikkelingsmodel voor de wetgeving moeten worden neergelegd en via een -onder primaire verantwoordelijkheid van de coördinerend bewindsman samen met de andere betrokken ministers op te stellen-wetgevingsprogramma tot stand moeten worden gebracht. In het verlengde van hetgeen thans met de concept-spelregels voor ruimtelijk relevante wetgeving aan de aangekondigde fundamentele herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening reeds gebeurt, zijn in dit verband drie zaken nodig:

- het nodige wetgevingsonderzoek moet in gang worden gezet, in het bijzonder een (inventariserend) onderzoek naar het functioneren van de tweesporigheid in de praktijk
- door het opstellen van het boven bepleite wetgevingsmodel moet de wenselijk samenhang in de wetgeving worden aangegeven

- via het bovengenoemde wetgevingsprogramma dient een gecoördineerde ontwikkeling van de wetgeving en het invoeren van coördinatieconstructies in de bestaande wetgeving te worden bevorderd.

Wil een en ander werkelijk van de grond komen, dan zal de coördinerend bewindsman voor de ruimtelijke ordening expliciet met de beleidsmatige coördinatie van de ruimtelijk relevante wetgeving moeten worden belast. Wetgevingsmodel, wetgevingsprogramma en in te voeren coördinatieconstructies zullen in het kader van een -aan de Rijksplanologische Commissie aan te haken- Interdepartementale Werkcommissie Ruimtelijk Wetgeving moeten worden ontwikkeld. Essentieel hierbij is dat de werkcommissie ondersteund wordt door een stafbureau van voldoende omvang.

Inhoudelijk gezien is de coördinatie van de ruimtelijke wetgeving sterk verbonden met de ontwikkeling van het planningssysteem. De wetgeving is immers het instrument waarmee plansystemen kunnen worden geïnstitutionaliseerd en planrelaties kunnen worden gelegd. Een wettelijke regeling van de planning -in vele sectoren van het ruimtelijk bestuursrecht nu reeds aan de orde- geeft ook de mogelijkheid de planvorming te omringen met waarborgen voor een democratische besluitvorming en voor de (rechts-)positie van de burger. De tweesporigheid zal bij de wetgevingscoördinatie uitgangspunt moeten zijn. Met behulp van onderscheid tussen facet- en sectorplanning kan de positie van de ruimtelijke planning goed worden aangegeven. De relatie tussen facet en sector is er een van een wederzijdse beïnvloeding, zodat in termen van bestuurlijke competenties en relaties tussen plannen aan het onderscheid in de huidige opvatting geen gevolgen zijn verbonden. De facet-sectorindeling is overigens een open systeem, waarbij het een zaak van politieke prioriteit is welke beleidsvelden een facetmatig karakter hebben.

Bij de planningscoördinatie ligt voor wat het rijksniveau betreft een sterk accent op coördinatie in de sfeer van de lange termijnplanning via het stelsel van structuurschema's en structuurschetsen, die volgens de procedure voor planologische kernbeslissingen worden vastgesteld. De vraag kan hierbij gesteld worden of de coördinatie-inspanning, alsmede ook de inbreng van de burger, de lagere overheden en het parlement daarmee niet al te zeer gericht wordt op een fase van de besluitvorming, waarbij per definitie nog weinig beslissingen kunnen worden genomen en slechts een zeer globale- en

nog met veel onzekerheden omgeven- beleidsafstemming kan worden bereikt. Mede vanuit dit gezichtspunt werd gepleit voor een zekere reductie van het aantal sturctuurschema's een sterker accent op de structuurschetsen en voor meer aandacht voor coördinatie in de sfeer van de middellange termijnplanning. Dit laatste heeft ook als voordeel dat het leggen van een relatie met de budgettaire planning (meerjarenramingen) dan beter mogelijk wordt.

Gewezen werd voorts op vormen van multi-agencies-planning die zich in de praktijk ontwikkelen. Voor zover het gaat om planning waarbij meerdere bestuurslagen betrokken zijn, vraagt dit in de wetgeving om introductie van complementaire bestuursvormen, waarvan de door de RARO in het voetspoor van de Werkgroep Coördinatie Administratieve Wetgeving Onroerend Goed voorgestelde en recent nader uitgewerkte operationele gebiedsaanwijzing er een zou kunnen zijn.

Ten aanzien van de financiering vraagt vooral bij multisectorbeleid (stadsvernieuwing, groeikernen/groeisteden) het probleem van het verkokerd (rijks-)subsidiebeleid de aandacht. Van de besproken constructies lijkt met name de fondsconstructie als instrument van interdepartementale financiële coördinatie nader onderzoek waard. Voor de toedeling van rijks gelden ten behoeve van de realisering van ruimtelijk relevante maatregelen aan de lagere overheden zijn verschillende methodieken te onderscheiden, lopend van financiering op basis van planbeoordeling tot het onderbrengen van de benodigde gelden in de algemene uitkering uit het gemeente- c.q. het Provinciefonds. Zowel vanuit het oogpunt van decentralisatie van bestuur, als met het oog op efficiency en effectiviteit ware financiering op basis van beoordeling van uitvoeringsplannen zoveel mogelijk terug te dringen. Voor stelsels van programmafinanciering en doeluitkeringssystemen dienen -mede om de financiële decentralisatie werkelijk inhoud te geven- regels opgenomen te worden in algemene wetgeving die betrekking heeft op de financiële verhoudingen. In verband met de noodzaak voor een zekere (-financiële) continuïteit bij de realisering van sommige inrichtings- en beheersmaatregelen dient het te komen tot een wettelijke regeling van de bestuursovereenkomst.



## Noten

1. Verslag van de Staatscommissie voor de herziening van de Woningwet, 's-Gravenhage 1950, blz. 10
2. Tweede Nota inzake de ruimtelijke ordening in Nederland, 's-Gravenhage 1960
3. Rapport van de Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie, 's-Gravenhage 1971, blz 37 e.v.
4. Rapport van de Commissie voorbereiding onderzoek toekomstige maatschappijstructuur, TK 1970-1971, 10914, blz. 4 e.v.
5. Adviesaanvraag dd. 7-2-1980 aan RARO, IPO-RO en VNG
6. TK 1977-1978, 15155, nr 1, blz. 3
7. Zie de Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp blz. 12/13
8. Zie Crince Le Roy, Bundel Ruimtelijke Ordening, artikel 10 aantekening 25 en 29
9. Dit leidde uiteindelijk tot de in het wetsontwerp tot wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening geregelde procedure voor planologische kernbeslissingen. De verticale coördinatieproblematiek is (onder meer) in studie bij een daarvoor ingestelde RPC-werkcommissie, waarin ook de provincies en de gemeenten vertegenwoordigd zijn.
10. Zie bijvoorbeeld het RARO-advies over woonplaatskeuze en woonmilieu (1972)
11. Zie bijvoorbeeld: Hoofdlijnen van een Wet op de stadsvernieuwing, rapport van de werkgroep stedelijke herverkaveling, Bouwrecht Monografie nr 1, Alphen aan de Rijn 1971 en het RARO-advies over bestuurlijk planologische aspecten van de stadsvernieuwing (1971) en het bovengenoemde advies over woonplaatskeuze en woonmilieu (1972)
12. Prof. mr. P. de Haan, "Coördinatie van de administratieve wetgeving inzake onroerend goed"; Handeling 1973 der Nederlandse Juristen-Vereniging deel 1, tweede stuk
13. Coördinatie administratieve wetgeving onroerend goed, Bouwrecht Monografie nr 4, Alphen aan de Rijn 1976
14. Nieuwe juridisch-bestuurlijke ontwikkeling in de ruimtelijke ordening, pré-adviezen van mr. W. Brussaard en J. Rothuizen, VAR-geschriften nr LXXVIII, Alphen aan de Rijn 1976

15. Zie voor het pré-advies van De Haan noot 12. Mede-pré-adviseur was mr. U.G. Schilthuis, die een pré-advies uitbracht onder de titel:  
"Coördinatie van wetten en verordeningen, welke het recht van eigendom van onroerend goed beperken" zie eveneens Handelingen NJV 1973, deel 1, tweede stuk
16. Rapport WCWOG, blz. 69 e.v. In par. par 4 zal overigens op het onderscheid tussen coördinatie, harmonisatie en codificatie nader worden ingegaan
17. Advies van 12 juni 1976 (TK 1975-1976, nr 13996, nrs 1-2)
18. Advies van 10 december 1979
19. Zie bijvoorbeeld de RARO-adviezen over:
  - de Verstedelijkingsnota (advies 5 januari 1977): stadsinrichtingswetgeving
  - het Structuurschema Verkeer en Vervoer (advies 21 juli 1978): verkeers en vervoerwetgeving
  - de Nota Landelijke Gebieden (advies 29 november 1978): beheerswetgeving landelijk gebieden voorts voor meer algemene aanbevelingen het advies over complementair bestuur (12 december 1978) en het eerdergenoemde advies over de operationele gebiedsaanwijzing als planologische rechtsfiguur (10 december 1979)
20. Nota openbaarheid bij de voorbereiding van het ruimtelijk beleid (TK 1973-1974, nr 12006)
21. Oriënteringsnota, blz. 89
22. Zie bijvoorbeeld de Verstedelijkingsnota deel a, beleidsvoornemen, blz. 201 (TK 1975-1976, 13754, nrs 1-2)
23. TK 1979-1980. nr 15800, hoofdstuk XI, nr 2, blz. 80
24. Zie de brief van de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening dd. 7 februari 1980 aan de Tweede Kamer (TK 1979-1980, 14889, nr 9). De RARO heeft zijn advies op 9 juli 1980 uitgebracht.
25. Luchtvaartwet artikel 18
26. TK 1979-1980. 15800, hoofdstuk XII, nr 53
27. TK 1979-1980. 15973, nrs 1-3

28. TK 1978-1979, 15300, hoofdstuk XI, nr 59
29. TK 1979-1980, 15800 hoofdstuk XI nr 2, blz. 10.
30. Advies over de concept-spelregels voor ruimtelijk relevante wetgeving (uitgebracht 9 juli 1980) bijlage 2
31. TK 1975-1976, 13924 nrs 1-3. Zie artikel 3. Deze coördinatiecommissie (CCSV) functioneert overigens reeds enige jaren
32. Beschikking van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening dd. 14 juni 1977
33. Zie bijvoorbeeld "Wat blijft er per saldo van de regeling over", drs. J.G. van der Ploeg in Bouw 1978, nr 4
34. TK 1977-1978, 13924, nr 13
35. Zie het RARO-advies over het concept voor een gewijzigd ontwerp van wet op de stadsvernieuwing dd. 3-1-1980
36. Zie voor een beschrijving van de coördinatiestructuur voor het verstedelijkingsbeleid in het Noordelijk Deel van de Randstad, het pré-advies van D.L. Richardson en mr. drs. L.C. Brinkman voor de Vereniging voor Bouwrecht over schaalvergroting in de bouw, Publikaties Bouwrecht nr 5, Deventer 1977
37. Zie bijvoorbeeld de reacties op de Nota van de Bond van Nederlandse Stedebouwkundigen, het Openbaar Lichaam Rijnmond en de Wiardi Beckmanstichting, opgenomen in deel 2b van de Verstedelijkingsnota, het analytisch overzicht van de meningsuitingen (TK 1976-1977, 13754, nr 6)
38. TK 1976-1977, 13754 nr 8, blz. 56 e.v.
39. TK 1976-1977, 13754, nr 11, blz. 146
40. Zie Memorie van Toelichting Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening 1979 par. 3.6. (TK 1978-1979, 15300, hoofdstuk XI, nr 2)
41. Meerjarenplan Personenvervoer 1980-1984 (TK 1979-1980, 15885, nr 2)
42. In bijlage 3 bij het RARO-advies over de operationele gebiedsaanwijzing als planologische rechtstfiguur worden deze en andere praktijkvoorbeelden besproken. Zie bedoeld advies, Staatsuitgeverij 1979, blz. 119 e.v.

43. Zie bijvoorbeeld HR 21-5-1976, NJ 1977, nr 17 (Eindhoven, Aussems) en Afdeling Rechtspraak 29-7-1977, nrs A 3168 en A 319 (Haastrecht). mr. G. Hamaker heeft de consequenties van deze jurisprudentie besproken in een drietal artikelen in de Gemeentestem. Zie Gemeentestem nr 6582 t/m 6584
44. Zie bijvoorbeeld het rapport "Operationele planning infrastructuur" van de NVWB, 's-Gravenhage 1976 en het RARO-advies over het Structuurschema Verkeer en Vervoer. TK 1978-1979, 14390 nrs 6-7
45. TK 1978-1979, 14390, nrs. 10-12, blz. 38 t/m 66
46. TK 1979-1980, 15800, hoofdstuk XII nr 2, blz. 28. Zie over de Planningwet verkeer en vervoer ook de artikelen van mr. R. Michielsen, mr. V.J.M. Koningsberger en mr. C.Th. Smit in het Tijdschrift voor Openbaar Bestuur jaargang 6 (1980) nrs. 3-5
47. Zie voor de Wet Algemene Bepalingen Milieuhygiëne verder par. 2.3.6.
48. Motie aangenomen bij de behandeling van de begroting 1980 van het departement van Verkeer en Waterstaat TK 1979-1980, 15800, hoofdstuk XII, nr 53
49. Zie bijvoorbeeld "Het verkeerscirculatieplan" VNG-uitgave groene reeks nr 31
50. Zie Luchtvaartwet artikel 18 e.v.
51. Overigens is deze bepaling bij amendement ingevoegd
52. Zie Luchtvaartwet artikel 24 a juncto artikel VII (overgangsbepaling) lid 5. De rechtstreekse aanwijzingsbevoegdheid is voorzien in het bij de Tweede Kamer aanhangige wetsontwerp tot Wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening
53. Zie bijvoorbeeld het door de regering overgenomen Interimadvies van de Werkcommissie Verticale Coördinatie Ruimtelijk Beleid (TK 1976-1977, 14507, nrs. 1 en 2)
54. TK 1979-1980, 15907, nrs. 1-4
55. Wetsontwerp artikel 41
56. Wetsontwerp artikel 17
57. Relevant is hier dat het wetsontwerp voorziet in de mogelijkheid van een aanwijzing op basis van een statenbesluit inzake de ruimtelijke ordening en in een zogenaamde "uitnodigingsfiguur" waarbij na een aanwijzing gemeenten vooruit-

- lopend op een tot stand te brengen bestemmingsplan gedwongen kunnen worden bouw- en aanlegvergunningen te verlenen. In het wetsontwerp landinrichting wordt in artikel 116 op deze regeling een voorschot genomen
58. Wet van 13 juni 1979 (Stb. 442) verder: Wet ABM
  59. Wetsontwerp uitbreiding Wet algemene bepalingen milieuhygiëne TK 1977-1978, 14818, nr 5
  60. Zie Nota houdende het regeringsstandpunt inzake de milieueffectrapportage (TK 1978-1979, 15715, nrs. 1-2 blz. 35 e.v.)
  61. Onderzoek Harmonisatie Milieuwetgeving. Rapport uitgebracht door het Instituut voor Bestuurswetenschappen. VAR-reeks 1977, nr 26
  62. Zie Wet ABM, artikel 2 e.v.
  63. TK 1978-1979, 15300, hoofdstuk III, nr 12, blz. 4
  64. Zie Wet Geluidhinder, artikel 26 resp. artikel 46 e.v.
  65. Zie regeringsbeslissing Nota Landelijke Gebieden TK 1978-1979, 14392, nr 13, blz. 135. Zie voorts het op 22-2-1980 door het Bosschap uitgebrachte advies inzake de wijziging van de Boswet waarin een compleet planningsstelsel voor het beleid ten aanzien van de bossen is uitgewerkt
  66. Zie voor de mogelijke inhoud van deze wijziging het advies van de Natuurbeschermingsraad aan de Staatssecretaris van CRM dd. 6 december 1976
  67. Zie Memorie van Toelichting ontwerp landinrichtingswet TK 1979-1980, 15907, nr 3, blz. 17
  68. Dit levert op zichzelf al aanzienlijke afstemmingsproblemen op. Welke gebruiksbepalingen kunnen in het bestemmingsplan opgenomen worden, welke kunnen gebaseerd worden op de sectorale beheersplanning? Verschillen in rechtsbescherming en schadevergoedingsmogelijkheden maken deze keuze voor de betrokken burger uitermate relevant
  69. TK 1978-1979, 14392, nr 8, hoofdstuk 6, blz. 117 e.v.
  70. TK 1978-1979, 14392, nr 12, blz. 128 e.v.
  71. Zie hierover het RARO-advies over de (concept-)spelregels voor ruimtelijke relevante wetgeving (advies van 9 juli 1980)

72. Zie par. 2.2.3.
73. In deze zin het RARO-advies over de (concept-) spelregels voor ruimtelijk relevante wetgeving (advies van 9 juli 1980), par. 8.
74. Zie bijvoorbeeld de Beschikking beheersovereenkomsten, de Beschikking Bosbijdragen en de Interimsaldoregeling.
75. Studierapporten Rijksplanologische Dienst, deel 5, algemeen ruimtelijk planningkader; eerste deel planningmethodiek. Uitgave MVRO 1975, blz. 3.
76. Mr. J. Witsen: Ruimtelijke planning . RPD-publikatie 70-1, blz. 1.
77. Zie bedoeld rapport blz. 5 e.v.
78. Zie bijvoorbeeld dr. A.M.J. Kreukels: Planning en planningproces 's-Gravenhage 1980, blz. 53 e.v. De definitie van planning als strategisch beleid sluit ook aan bij de deel I van deze studie besproken opvatting van De Haan c.s. neergelegd in Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat.
79. Dr. A.M.J. Kreukels: Planning en planningproces, blz. 133 e.v.
80. Goed voorbeeld van deze brede benadering biedt de Nota Zuid-West Nederland (1971).
81. Zie voor de volkshuisvestingsplanning: de notitie decentralisatie volkshuisvesting welke september 1979 door de Staatssecretaris van VRO is uitgebracht.
82. Zo werd tijdens de discussie over de Interimnota Landinrichtingswet wel bepleit de landinrichtingsplanning (het landinrichtingsprogramma) te integreren in het streekplan. Vergelijk voorts ook de discussie over de Wet op de stadsvernieuwing, waarbij in opvolgende fasen de vraag in hoeverre de stadsvernieuwing in de ruimtelijke planning geïntegreerd moet worden een discussiepunt geweest is.
83. Rapport van de commissie interdepartementale taakverdeling en coördinatie 1971.
84. Zo werd door drie opvolgende Minister-Presidenten op verzoek van de Tweede Kamer een brief aan de Kamer gezonden over de coördinatie van het milieubeleid, waarna van de kant van de Kamer in het debat hierover werd aangedrongen op een versterking van de positie van de Minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne.

85. TK 1978-1979, 15300, hoofdstuk III, nr 12.
86. Prof. dr.W.Steigenga en drs. H.J.van der Weijde in: Ruimtelijke Ordening in Nederland. Alphen aan den Rijn 1976, blz. 10 e.v. Auteurs wijzen er bovendien op dat de ruimtelijke planning beschermend en baanbrekend werk heeft verricht daar waar nog geen sectorplanning is en dat ruimtelijke planning in de praktijk een meer comprehensief of integrerend karakter heeft en dus meer is dan facetplanning.
87. A.A.Verduyn en W.G.M.Salet: Aspecten van ruimtelijke planning, opgenomen in: Planning als maatschappelijke vormgeving, Deventer 1980.
88. J.Buit: "Over ruimtelijke flexibiliteit: beschouwingen inzake een planologische kerndoelstelling", Kampen 1975.
89. Mr.J.Witsen: Enkele algemene aspecten van de Verstedelijkingsnota. Opgenomen in "Omtrent de verstedelijkingsnota" RPD-publikatie 77-2.
90. Advies van 8 juli 1970, TK 1969-1970, 10773, nr 2.
91. TK 1972-1973, nr 12006.
92. Bijvoorbeeld voor de vaststelling van tracés voor rijkswegen.
93. Wetsontwerp stadsvernieuwing TK 1975-1976, 13924, artikel 8. Wetsontwerp wijziging Wet RO TK 1978-1979, 14889, artikel 22 a.
94. Zie hierover prof.dr.A.Faludi en mr.ing.J.P.Bos: Op zoek naar het planningsubject in de regionale ruimtelijke ordening, paper planologische discussiedagen 1980..
95. TK 1975-1976, 13754, nr 2, blz. 217. Het verkeers- en vervoerplan wordt in deze nota gezien als...."een bij voorkeur zelfstandig (door de daaraan gestelde specifieke eisen) maar toch integraal -vanwege het grote belang van een goede onderlinge afstemming van ruimtelijke- en verkeers- en vervoerplanning - onderdeel van een structuurplan".
96. Advies over de operationele gebiedsaanwijzing als planologische rechtsfiguur dd. 10 december 1979.
97. Oriënteringsnota Ruimtelijke Ordening TK 1973-1974, 12757 nr 2 blz. 22 e.v.
98. zie bedoeld rapport hoofdstuk 3, blz. 24 e.v.
99. Jaarverslag Rijksplanologische Dienst 1979, 's-Gravenhage 1980 blz. 220 e.v.

100. Jan Launspach: "Is procesplanning crisisbezwering?" Plan 1976 nr 10.
101. Ir.A.W.M.van der Ham. Infrastructuurbeleid; collectief segment van maatschappelijke besluitvorming; het nationale kader. Opgenomen in syllabus PDOB-cursus infrastructuurbeleid Eindhoven 1979.
102. W.G.M.Salet "Planningtheorie in perspectief" Studierapport Rijksplanologische Dienst, 's-Gravenhage 1980.
103. Vgl. Ir.Th.Quené: "Verstedelijking; de geleding van een proces" Publikatie Rijksplanologische Dienst 71-5, 's-Gravenhage 1971.
104. De structuurschets openlucht recreatie - in de huidige terminologie een structuurschema- werd samen het structuurschema hoofdwegenet in de Tweede Nota opgenomen. Het gaat in beide gevallen om een duidelijk "eindbeeld" op het stuk van de aanleg van wegen en recreatievoorzieningen. De structuurschema's in hun nieuwe opzet zijn veel meer instrumenten van procesplanning en hebben een sterk beleidsverkennend karakter.
105. Oriënteringsnota blz. 94 e.v.
106. Rapport Planningmethodiek blz. 26.
107. Oriënteringsnota blz. 71/73.
108. Zie bv. F.L.Bussink Plannen voor stadsvernieuwing. Alphen a/d Rijn 1980 blz. 305 en 307. Op het sectorale karakter van de reeds verschenen schema's wordt ook de nadruk gelegd door de natuurbeschermingsorganisaties. Zie bv. de reactie van de Stichting Natuur en Milieu op het wetsontwerp wijziging Wet R.O. (brief vaste Kamercommissie VRO dd. 18-5-1978).
109. Zie voor de Nota Openbaarheid, TK 1973-1974, nr 12006. Voor het wetsontwerp tot wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening TK 1978-1979, 14889.
110. Beschreven wordt de procedure zoals die thans in de praktijk gevolgd wordt. Deze procedure wijkt op enkele punten af het gestelde in de Nota Openbaarheid.
111. TK 1975-1976, 13337 nrs 1-2.
112. TK 1975-1976, 13488 nrs 1-2.
113. Vergelijk hiervoor de vrij globale fasering uit het Structuurschema verkeer en vervoer (TK 1978-1979, 14390 nr 2).
114. Zie bijvoorbeeld het advies over het Structuurschema elektriciteitsvoorziening (advies van 14 juli 1976) en het advies over het



- Structuurschema verkeer en vervoer (advies van 21 juli 1978). In het raadsadvies over de planologische besluitvorming op rijksniveau (advies van 12 juli 1976) wordt in meer algemene zin op het karakter van de structuurschetsen en structuurschema's ingegaan.
115. TK 1975-1976, 13337, nr 15.
  116. TK 1979-1980, 13933, nr 13.
  117. Zie bedoelde regeringsbeslissing hoofdstuk 3: het planningproces.
  118. A.A.Verduyn en W.G.M.Salet, aspecten van ruimtelijke planning. Opgenomen in "Planning als maatschappelijke vormgeving". Deventer 1980 blz. 174.
  119. Aangeboden bij de behandeling van de VRO-begroting 1976.
  120. Advies van 10 maart 1980.
  121. Zie hiervoor "Niet spreken met den bestuurder" katernen 2000 nr 9/10 1977 van de werkgroep 2000 en het RARO-advies over de inspraak op de drie bestuursniveaus.
  122. TK 1974-1975, 12006, nr 7.
  123. Mr.J.Witsen. De planologische kernbeslissing tussen recht en werkelijkheid. Opgenomen in "Regel en praktijk" Zwolle 1980 blz. 204 e.v.
  124. Drs. H.J.van Bommel Pkb en politiek, A.R.Staatkunde 1978, blz. 443.
  125. Prof.mr.J.Wessel, Rechtsregels voor ruimtelijke procesbeheersing Bouwrecht 1978, blz. 506.
  126. Prof.mr.P.de Haan, mr.Th.G.Drupsteen, mr.R.Fernhout: Bestuursrecht in de sociale rechtstaat, Deventer 1978, blz. 166.
  127. TK 1978-1979, 14889, nr 8 blz. 6 e.v.
  128. Zie voor een overzicht van de ontwikkelingen in het streekplanwerk: W.A.S.van Meel, opzet en aanpak streekplan nieuwe stijl. Discussienota voor het PPD-directeurenberaad, Zwolle 1977.
  129. TK 1976- 1977, 14507 nrs 1-2.
  130. J.E.J.M.Postma-Van Dyck e.a. "Het bewaken en bijstellen van streekplannen. Uitgave PSC/TNO, Delft 1977.
  131. Zie bijvoorbeeld de recente Gelderse streekplannen, de streekplannen Zuid-Holland-West en Zuid-Holland-Oost en het streekplan IJsselvallei.
  132. Zie bijvoorbeeld het streekplanprogramma behorend bij het streekplan Veluwe (1979), plantoelichting blz. 189 e.v.

133. Zie W.Uytdewilligen Bestuursovereenkomst, organisatie-structuur, werkprogramma streekplan Twente. Paper planologische studiedagen 1980.
134. Zie drs. J.C.de Cloe: I.G.S.Drechtsteden, verslag van het planproces van een intergemeentelijk structuurplan Stedebouw en Volkshuisvesting, april 1980 blz. 208 e.v.
135. Zie hierover: Prof. dr.A.Faludi en mr.ing.J.P.Bos; Op zoek naar het planningsobject in de regionale ruimtelijke ordening. Paper planologische discussiedagen 1980.
136. J.H.Mastop en A.H.Vermeulen; Streekplanning: een "Brabants model"? Paper planologische discussiedagen 1980.
137. Zie bedoeld streekplan hoofdstuk 4, par. 4.4.3.
138. Streekplan Midden- en Oost-Brabant 's-Hertogenbosch 1978, blz. 249/250.
139. Commentaar op de nota verticale coördinatie IPO-RO 1978 blz. 5/6.
140. Mr.ing.J.P.Bos: Het bestemmingsplan kan ook procesmatig zijn. Stedebouw en Volkshuisvesting 1975 nr 5 blz. 162 e.v.
141. A.Faludi en S.L.Hamnett Planning in onzekerheid -Engelse lessen Stedebouw en Volkshuisvesting 1978, nr 3 blz. 139 e.v. De aanbevelingen in dit artikel zijn gebaseerd op een onderzoek naar de bestemmingsplanpraktijk in de gemeente Leiden.
142. Zie A.Faludi en S.L.Hamnett Bouwen en plannen in onzekerheid. Casestudies naar de totstandkoming van de bebouwde omgeving in Leiden. Alphen aan den Rijn 1978.
143. Zie mr. ing. J.P.Bos: Ruilverkaveling en bestemmingsplan. Stedebouw en Volkshuisvesting 1977, nr 5 blz. 200 e.v. en voor de relatie woonwagengedrag en bestemmingsplan een drietal bijdragen in "Het woonwagengedrag" nr 8 juli 1978.
144. Zie hiervoor J.Rothuizen nieuwe juridisch-bestuurlijke ontwikkelingen in de ruimtelijke ordening, VAR préadvies 1976 blz. 127/128.
145. Circulaire dd. 15 september 1977.
146. Nota "Het globale bestemmingsplan" Provincie Noord-Brabant augustus 1978.
147. Zie over dit plan: Wonen TA/BK 1978 nr 14.
148. Zie de notitie "De keuze van een bestemmingsplanvorm" Dienst voor de stadsontwikkeling 's-Gravenhage juni 1979 en voorts: Ir.J.J.F. van Gestel en mr.A.W.Klaassen: Procesplanning en- bewaking in

- bestemmingsplannen. Stedebouw en Volkshuisvesting naar 1980 blz. 160 e.v. waarin verslag gedaan wordt van toepassing van het "Groningse model" in Helmond.
149. Voor gegevens over de mate waarin door gemeenten structuurplannen zijn vastgesteld zie het RPD-studierapport nr 13 structuurplannen voor stedelijke gebieden 's-Gravenhage 1978 bijlage IV.
150. TK 1975-1976, 13924 nrs 1-3 blz. 47.
151. Verstedelijkingsnota deel a (beleidsvoornemen) blz. 217.
152. Notitie over de decentralisatie van de volkshuisvesting 's-Gravenhage 1979.
153. Zie het RARO-advies over deze notitie par. 18.
154. Zie noot 149.
155. Schema ontleend aan het RARO-advies over milieu-effectrapportering in de ruimtelijke ordening (advies van 22 juni 1979).
156. Bijvoorbeeld:
- Rapport coördinatie administratieve wetgeving onroerend goed Alphen aan den Rijn 1976
  - Rapport operationele planning infrastructuur van de Nederlandse vereniging van egenbouwers 's-Gravenhage 1976
  - RARO-advies over de planologische besluitvorming op rijksniveau aangeboden 12 juni 1976
  - RARO-advies over de operationele gebiedsaanwijzing als planologische rechtsfiguur, aangeboden 10 december 1980
157. Thans nog een buitenwettelijke procedure beschreven in de Nota landelijke gebieden (zie deel A beleidsvoornemen TK 1976-1977, 14392 nrs 1-2 blz. 119) te zijner tijd te regelen in de Wet beheer landbouwgronden.
158. Advies over de operationele gebiedsaanwijzing als planologische rechtsfiguur, 's-Gravenhage 1980.
159. Tweede Nota Ruimtelijke Ordening, blz. 181 e.v.
160. TK 1975-1976, 13754, nrs 1-2, blz. 210
161. Zie voor de opzet van de financiële planning op gemeentelijk en provinciaal niveau het rapport van de werkgroep middellange termijnplanning provincies en gemeenten, 's-Gravenhage 1976
162. Zie ook A.M.J. Kreukels, Planning en planningproces, 's-Gravenhage 1980, blz. 75/76 en 146/147
163. Comptabiliteitswet, artikel 15, lid 2

164. TK 1976-1977, 14292, nrs 1-2, blz. 143
165. TK 1975-1976, 13754, nrs 1-2, blz. 212 (beleidsvoornemen) en TK 1975-1976, 13754, nrs 10-11, blz. 145 (regeringsbeslissing)
166. TK 1974-1975, 13488, nrs 1-2, blz. 104
167. TK 1976-1977, 14390, nrs 1-2, blz. 65. Zie ook het (ontwerp-) structuurschema vaarwegen TK 1976-1977, 14391, nrs 1-2, blz. 51 en het (ontwerp-) structuurschema burgerluchtvaartterreinen TK 1979-1980, 15880, nrs 1-2, blz. 273.
168. TK 1974-1975, 12757, nr 30.
169. TK 1977-1978, 13754, nr 91.
170. TK 1979-1980, 13933, nr 13.
171. TK 1975-1976, 13996, nrs 1-2, blz. 17.
172. Wet uitkeringen Wegen artikel 1.
173. Zie het Meerjarenplan personenvervoer 1980-1984, TK 1979-1980, 15885 nrs 1-2, blz. 5 respectievelijk blz. 77 t/m 81.
174. Zie ontwerp-Landinrichtingswet, TK 1979-1980, 15907, nrs 3-4, artikel 17 e.v. Op dit moment bestaand als (buitenwettelijk) voorbereidingsschema ruilverkavelingen.
175. Zie over het karakter van dit plan het (ontwerp-) structuurschema elektriciteitsvoorziening, TK 1974-1975, 13488, nrs 1-2, blz. 113 e.v.
176. Zie daarover het (ontwerp-) structuurschema drink- en industrie-watervoorziening 1972, blz. 63.
177. Structuurvisie openluchtrecreatie Uitgave Ministerie van CRM Rijswijk 1977, blz. 143.
178. Zie hierover: het structuurschema verkeer en vervoer, deel a, beleidsvoornemen. TK 1976-1977, 14390, nrs 1-2, blz. 73.
179. Een eerste (voorlopig) IMP-geluid is bij de VOMIL-begroting 1980 gevoegd (TK 1979-1980, 15860, nrs 1-2). De andere IMP's (lucht en water) hebben een lagere herzieningsfrequentie en zijn minder operationeel.
180. Advies over het concept van een gewijzigd ontwerp van Wet op de stadsvernieuwing (advies van 3 januari 1980) en het advies inzake de notitie over de decentralisatie van de volkshuisvesting (advies van 4 juli 1980).
181. Beschikking geldelijke steun stadsvernieuwing 1977.
182. Tot deze conclusie komen Fleurke c.s. in "De gemeente en haar

- beoordelaars", een bestuurskundige studie naar de bovengemeentelijke besluitvorming over stadsvernieuwing 's-Gravenhage 1979 blz. 71/72 en blz. 113.
183. Zie hiervoor het (concept) gewijzigd ontwerp van Wet op de stadsvernieuwing het daarbij behorende rapport van de werkgroep decentralisatie stadsvernieuwing. Uitgave MVRO 's-Gravenhage 1979
  184. Advies over het concept van een gewijzigd ontwerp van Wet op de stadsvernieuwing (advies van 3 januari 1980) blz. 22
  185. TK 1978-1979, 15300 hoofdstuk XI, nr 58
  186. TK 1979-1980, 15800 hoofdstuk XI, nr 16
  187. Motie Duinker TK 1978-1979, 15300 hoofdstuk XI nr 54  
motie Lauxterman/Dijkman TK 1979-1980, 15800 hoofdstuk XI nr 39.
  188. Koninklijk besluit van 23 juni 1976 (Stbl. 364).
  189. TK 1978-1979, 15300, hoofdstuk XI nr 2 par. 5.3.1.
  190. TK 1976-1977, 13754, nr 8 blz 56 e.v.
  191. TK 1978-1979, 15300 hoofdstuk XI nr 2 par. 3.6.2.
  192. TK 1979-1980, 15800 hoofdstuk nr 2.
  193. TK 1975-1976, 13711, nr 1-3 blz. 35 e.v.
  194. TK 1979-1980, 15885 nrs 1-2 blz. 16.
  195. TK 1979-1980, 15885, nr 163.
  196. TK 1978-1979, 14300 nrs 6-7, blz. 143.
  197. Standpunt inzake de financiering van de weginfrastructuur  
Centraal Overleg januari 1980.
  198. De verschillende RARO-adviezen voor stadsvernieuwing en stadsinrichting voorgestelde budgetconstructies zijn geïnspireerd door het wetenschapsbudget, een instrument ten behoeve van de coördinerend minister voor het wetenschapsbeleid. Zie daarvoor Nota Wetenschapsbeleid TK 1974-1975, 13221, nrs 1-2 van blz. 87 e.v.
  199. Zie bv. het bij het concept voor een gewijzigd wetsontwerp stadsvernieuwing gepresenteerde rapport van de werkgroep decentralisatie stadsvernieuwing.
  200. Integraal Structuurplan Noorden des Lands TK 1978-1979, 15550 nrs 1-2 blz. 199/200.
  201. voor een overzicht zie: vernieuwde stad 's-Gravenhage 1978.
  202. Indeling ontleend aan het RARO-advies inzake de notitie over de decentralisatie van de volkshuisvesting (advies van 4 juli 1980).

203. Zie TK 1975-1976, 13856, nr 1 voor een beschrijving van de voorwaarden afdekking van de exploitatiekortten openbaar vervoerbedrijven. Voor de investeringsuitgaven dient een vijfjareninvesteringsprogramma te worden overlegd aan de Minister van Verkeer en Waterstaat. Goedkeuring daarvan laat blijken het desbetreffende Kamerstuk de noodzaak van het projectsgewijs indienen van aanvragen onverlet. Wel zijn inmiddels in overleg met betrokken gemeenten afspraken gemaakt ten einde gedetailleerde projecttoetsing terug te dringen.
204. Onderscheid gemaakt door dr. J.W. van der Dussen in "De allocatie van middelen en financiële verhoudingswet" 's-Gravenhage 1975 blz. 357 e.v. Naast structuurverfijningen (permanente factoren) onderscheidt Van der Dussen frictieverfijningen (tijdelijke factoren) en functionele verfijningen (verfijningen ten behoeve van speciale taken of functies).
205. Van der Dussen, blz. 332
206. Voor de opzet van deze nieuwe BSBS zie: TK 1979-1980, 15800 hoofdstuk XIII, nr 41.
207. Uitgave MvRO, 's-Gravenhage oktober 1979. Deze notitie -welke aan een aantal externe adviesorganen is voorgelegd- bevat nog geen beleidsstandpunt van de betrokken bewindslieden. Dit zal naar verwachting eind 1980 worden bepaald.
208. In de notitie worden voor de bestuurlijke ophanging van de regionale planning nog verschillende mogelijkheden opengelaten. De positie van de provincie bij de financiering hangt hiermede samen.
209. Deze gedachte is nader uitgewerkt in de brief van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening van 27 december 1979 aan de Tweede Kamer. TK 1979-1980, 15800 hoofdstuk XI nr 55.
210. Zie bijvoorbeeld de adviezen van de Raad van advies voor de ruimtelijke ordening (blz. 17 e.v.), de Raad voor de Territoriale Decentralisatie (blz. 3/5), de Raad voor de Volkshuisvesting (blz. 7) en de VNG (advies blz. 13). De Harmonisatieraad Welzijnsbeleid pleit er echter voor de keuze en de daarvoor geldende motieven te heroverwegen (advies blz. 26) en de Raad voor de Gemeentefinanciën ziet de doeluitkering als een stap naar financiering via het gemeentefonds.

211. RAVO-advies blz. 11  
 RARO-advies blz. 23/24  
 RTD-advies blz. 6.
212. Reactie VNG blz. 19  
 RARO-advies blz. 20/21  
 RTD-advies blz. 5.
213. Zie bijvoorbeeld de adviezen van RARO en RAVO en het RTD-advies over decentralisatie van rijkstaken: volkshuisvesting (mei 1980).
214. RARO-advies inzake de notitie over de decentralisatie van de volkshuisvesting (advies van 4 juli 1980) blz. 21 e.v.
215. Zie bedoelde memorie van toelichting, TK 1976-1977, 14332, nr 4 blz. 41/42 en 86.
216. Zie met name de adviezen ter zake van de VNG en de RTD.
217. Dit onderzoek wordt verricht door de Raad voor de Gemeente-financiën.
218. Advies van 29 juni 1972, TK 1972-1973, 11942, nrs 1-2 blz 58.
219. Zie voor de geschiedenis en achtergronden van de basisakkoorden de bijdrage van drs.R.J.de Wit in het themanummer van bestuurswetenschappen over complementair bestuur 32e jaargang nr 4 juli/ aug. 1978 blz. 247 e.v.
220. TK 1973-1974, 12757, nrs 1-2, blz. 92.
221. TK 1975-1976, 13754, nrs 1-2 blz. 207.
222. TK 1976-1977, 13754, nrs 7-8 blz. 53 e.v.
223. TK 1976-1977, 13754, nrs 10-11 blz. 142.
224. Eindrapport van de werkgroep complementair bestuur aangeboden 10 september 1980.
225. Zie bedoeld rapport blz. 150 e.v.
226. Kennisneming van in enkele recente streekplannen opgenomen beleidsprogramma's leert dat daarin voor wat de financiering betreft volstaan wordt met het aangeven van de kostendragers, soms gecombineerd met een -nadrukkelijk als indicatie- gepresenteerd bedrag. Vergelijk bv:
- streekplan Zuid-Holland west (1978): de sectorprogramma's blz. B 46 e.v.
  - streekplan Veluwe (1979) streekplanprogramma blz. 191
  - streekplan ANKG (1980): lijst met programmapunten infrastructuur blz. 45.

227. Zie bv. de werkwijze, die voor ogen staat bij de uitvoering van het globaal bestemmingsplan Groningen-binnenstad (Tussenbericht I blz. 11 e.v.) en de koppeling tussen planvorming, uitvoering en financiering bij de stadsvernieuwing in Amsterdam (VAR-pré-advies J.Rothuizen, blz. 127/128). Vergelijkbaar is ook het door de gemeente 's-Gravenhage opgestelde actieprogramma Schilderswijk, dat echter (nog) niet op een bestemmingsplan, maar op een voorloper daarvan (structuurschets) gebaseerd is.
228. mr F.L. Bussink, mr. D.A.Lubach: Waarop moet Coördinatie van administratieve wetgeving zich richten? NJB 16 april 1977, nr 16 blz. 415 e.v.



## **Publikaties van de Commissie hoofdstructuur rijksdienst**

### **Rapporten**

Zou Thorbecke nu tevreden zijn? Probleemschets en analysekader voor onderzoek van en advisering over hoofdstructuur en functioneren van de rijksdienst. Rapport nummer 1 van de Commissie hoofdstructuur rijksdienst, 's-Gravenhage, oktober 1979.

Weinigen denken dat het goed gaat. Reactie op reacties: verduidelijking van de benaderingswijze, nadere interpretatie van de opdracht en overzicht van de werkzaamheden. Rapport nummer 2 van de Commissie hoofdstructuur rijksdienst, 's-Gravenhage, mei 1980.

Elk kent de laan, die derwaart gaat. Onderzoekresultaten, analyse en richtingen voor oplossingen. Rapport nummer 3 van de Commissie hoofdstructuur rijksdienst, 's-Gravenhage, december 1980.

### **Achtergrondstudies**

- 1 Regeren in een dubbelrol (mr. H. D. Tjeenk Willink)
- 2 De departementen onder druk (drs. A. J. J. A. Maas en prof. dr. J. Kooiman)
- 3 Signalering en selectie (drs. W. J. P. Kok)
- 4 Adviesorganen (drs. A. Th. van Delden)
- 5 Decentralisatie
  - deel 1 Territoriale decentralisatie (drs. R. de Groot en drs. R. M. van Genderen)
  - deel 2 Zelfstandige bestuursorganen (mr. C. M. van den Hoff en drs. R. de Groot)
  - deel 3 Privaatrechtelijke decentralisatie (ir. G. Prins en dr. ir. B. M. Jellema)
- 6 De politieke en ambtelijke top (drs. G. Gerding en drs. B. de Jong)
- 7 Interdepartementale coördinatie (drs. R. H. W. P. Kottman)
- 8 Wetgeving, planning en financiering
  - deel 1 Algemeen (prof. mr. P. de Haan en mr. R. Fernhout)
  - deel 2 Ruimtelijk beleid (mr. P. G. A. Noordanus)
  - deel 3 Economisch beleid (mr. R. Fernhout)
  - deel 4 Sociale zekerheid (mr. R. Fernhout)
  - deel 5 Welzijnsbeleid (mr. F. J. P. M. Hoefnagel)
- 9 Reorganiserend vermogen (G. Brand, drs. K. P. E. de Bakker, prof. drs. J. B. M. Edelman Bos, drs. G. J. Kruyt en mr. M. M. A. Prop)

De achtergrondstudies verschijnen in de periode december 1980 tot en met februari 1981.

Rapporten en achtergrondstudies van de Commissie hoofdstructuur rijksdienst zijn verkrijgbaar bij de Staatsuitgeverij te 's-Gravenhage.

