

INTERDEPARTEMENTAAL BELEIDSONDERZOEK

RUIMTELIJK BELEID

BEGROTINGSVOORBEREIDING 1988

DEELRAPPORT NR. 2



HEROVERWEGING
RUIMTELIJK BELEID

Januari 1988

Deel A Beschrijving van het beleid

	<u>pag.</u>
<u>Hoofdstuk 1</u> Inleiding	1
1.1. Verantwoording en opzet rapportage	1
1.2. Doel en middelen	2
1.2.1. Karakter van het ruimtelijk beleid	2
1.2.2. Instrumentarium	3
1.2.2.1. Algemeen	3
1.2.2.2. Rijksniveau	4
1.2.2.3. Provinciaal niveau	6
1.2.2.4. Gemeentelijk niveau	8
<u>Hoofdstuk 2</u> Probleembeschrijving	10
2.1. Inleiding	10
2.2. Coördinatie	11
2.3. Procedures	12
<u>Hoofdstuk 3</u> Kosten en baten van het ruimtelijk beleid	14
3.1. Algemeen	14
3.2. Tijdskosten ten gevolge van procedures	14
3.3. Programmakosten (kosten en baten in verband met concepten)	15
<u>Hoofdstuk 4</u> IJkpunt	18
4.1. Inleiding	18
4.2. Berekening ijkpunt	20
4.2.1. Rijksoverheid	20
4.2.1.1. Apparaatskosten	20
4.2.1.2. Tijds- en programmakosten	21
4.2.2. Provincies en gemeenten	21
4.3. Totaal overzicht ijkpunt	23
<u>Deel B</u> <u>Beleidsvarianten</u>	
<u>Hoofdstuk 5</u> Beschrijving beleidsvarianten	24
5.1. Inleiding	24
5.2. Uitgangspunten	26
5.3. Beleidsvarianten	28
VEREENVOUDIGING EN BEPERKING VAN DE INDICATIEVE PLANNING OP RIJKSNIVEAU	
5.3.1. Beschrijving	28
Subvarianten	29
5.3.1.1. Opheffing PKB	30
kanttekeningen	31

	<u>pag</u>
5.3.1.2. Opschonen/bundelen PKB-procedure (strakkere doorwerking van het rijksbeleid naar de andere overheden) kanttekeningen	31 32
5.3.1.3. Wijziging rol rijksheren kanttekeningen	32 33
GLOBALISERING, UNIFORMERING EN STANDAARDISERING VAN HET BESTEMMINGSPLAN ALSMEDE OPHEFFING VAN DE PLANVERPLICHTING VOOR HET BUITENGEBIED	
5.3.2. Beschrijving Subvarianten	33 34
5.3.2.1. Uitvoering U.S.B. kanttekeningen	34 34
5.3.2.2. Opheffen verplichting tot maken bestemmingsplan buitengebied	34 34
VERSOBERING VAN DE BESTEMMINGSPLANPROCEDURE	
5.3.3. Beschrijving Subvarianten	35 36
5.3.3.1. Beperking van de kring der beroepsgerechtigden kanttekeningen	36 36
5.3.3.2. Vervanging van het vol beroep bij de Kroon kanttekeningen	37 37
5.3.3.3. Verkorting bestemmingsplanprocedures kanttekeningen	38 38
5.3.3.4. Laten vervallen van het preventief toezicht door GS kanttekeningen	38 39
STROOMLIJNEN/INTEGRATIE/OPHEFFEN COMMISSIES	
5.3.4. Beschrijving Subvarianten	40 40
5.3.4.1. Stroomlijnen commissies	40 40
5.3.4.2. Integratie/opheffen diverse commissies	41 41

Hoofdstuk 6 Inventarisatie van effecten van beleidsvarianten

6.1. Inleiding	42
6.2. Conclusie naar aanleiding van de I.O.O.-inventarisatie	42

SAMENVATTING

BIJLAGEN

Hoofdstuk 1

1. Inleiding

1.1 Verantwoording en opzet rapportage

Met "het ruimtelijk beleid" heeft de Ministerraad een zeer breed terrein van overheidsbemoeienis voor heroverweging aangewezen. Deze breedte komt ook tot uitdrukking in de onderzoeksopdracht voor dit heroverwegingsonderzoek (bijlage II).

Volgens de onderzoeksopdracht heeft de heroverweging betrekking "op het ruimtelijk beleid zoals dat wordt gevoerd door de diverse sectoren binnen het rijk en de lagere overheden en op de wederzijdse doorwerking van dit beleid tussen sectoren en overheden", waarbij aan de orde moeten komen de beleidsvoorbereiding en -uitvoering op nationaal niveau (totstandkoming en uitvoering van sectorbeleid zoals vastgelegd in pkb's, beleidsnota's, meerjarenplannen en -programma's), de ruimtelijk relevante begrotingsposten (van diverse sectoren en overheden), de ruimtelijk relevante wetgeving en de op voorbereiding en uitvoering van het ruimtelijk beleid betrekking hebbende taken van de verschillende overheden (i.h.b. gericht op voorkomen dubbel werk, voorkomen doublures in onderzoek, uitoefening wettelijke bevoegdheden, overlegcircuits) in het licht van het streven naar decentralisatie, deregulering en efficiency.

Naar aanleiding van deze onderzoeksopdracht is intensief overleg gevoerd. De omvang van het onderzoeksveld - drie bestuurslagen en alle relevante sectoren daarbinnen - stond op gespannen voet met de voor de heroverwegingsonderzoeken beschikbare onderzoekstijd; de breedte van het onderzoek - met daarmee samenhangende vragen als: wat moet aan het ruimtelijk beleid worden toegerekend en wat aan sectorbeleid, hoe kunnen kosten en baten worden gekwantificeerd - verdroeg zich slecht met de richtlijnen voor heroverwegingsonderzoeken. Zoals hierna zal worden uiteengezet houden deze problemen verband met het facetkarakter van het ruimtelijk beleid en de daaruit voortvloeiende interferentie en interdependentie van de diverse activiteiten bij voorbereiding, vaststelling en uitvoering van ruimtelijk beleid.

Omdat een versmalling ten opzichte van de onderzoeksopdracht een vertekend beeld zou opleveren en geen realistische conclusies mogelijk zou maken, heeft de werkgroep besloten om ondanks de gesignaleerde praktische problemen vast te houden aan een zoveel mogelijk integrale benadering. In de onderzoeksopzet (bijlage III) heeft de werkgroep aangegeven welke accenten zij daarbij heeft aangebracht.

Terwijl in het heroverwegingsrapport nr. 32 (Regulering en deregulering) en het Actieprogramma DROM van 1984 het accent lag op de externe beleidslasten van regelgeving, zal in dit heroverwegingsonderzoek vooral aandacht worden besteed aan de interne beleidslasten van het ruimtelijk beleid voor de drie overheidsniveaus, zonder nochtans externe effecten uit het oog te verliezen. Van meet af aan is onderkend dat de bovengeschetste benadering zou leiden tot een inventarisatie met een in hoofdzaak kwalitatief en verkennend karakter.

De resultaten zijn noodzakelijkerwijs op onderdelen (vooralsnog) moeilijk te kwantificeren.

Mede in verband hiermee heeft de gekozen benaderingswijze ook implicaties voor de bepaling van het zogenaamde ijkpunt. Een ijkpunt waarin

apparaatskosten, tijdskosten en programmakosten in hun onderlinge samenhang tot uitdrukking worden gebracht bleek wel in beschrijvende zin te construeren, doch in het kader van dit onderzoek niet kwantificeerbaar. Daarom is getracht inzicht te verschaffen in de kosten en baten van het ruimtelijk beleid door aan de hand van een aantal beleidsvarianten na te gaan in hoeverre de drie genoemde kostensoorten worden beïnvloed bij effectuering van de bij die beleidsvarianten behorende maatregelen. Bij kennisneming van de in hoofdstuk 5 beschreven beleidsvarianten zal overigens duidelijk zijn, dat rekening houdend met recente politieke stellingnamen een aantal ervan door VROM-vertegenwoordigers in de werkgroep zou zijn ontraden. Inherent aan heroverwegingsonderzoek is echter, dat gepoogd wordt ook los van politieke actualiteit en haalbaarheid alternatieven te beschrijven. Verder is het van belang dat in de variantenbeschrijving geen relatie is gelegd met andere operaties, als decentralisatie, afslanking, etc. Voor een uiteindelijk politiek oordeel is het leggen van die relatie uiteraard wel gewenst.

Deel A van dit rapport is als volgt opgezet.

In dit hoofdstuk wordt, conform de algemene richtlijnen voor heroverwegingsonderzoeken, het ruimtelijk beleid beschreven aan de hand van doelstellingen en instrumentarium. In hoofdstuk 2 volgt een probleembeschrijving, toegespitst op aspecten die bij de bestudering van mogelijke beleidsvarianten in deel B aan de orde komen. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 ingegaan op de kosten en baten die kunnen voortvloeien uit ruimtelijk beleid. Deel A wordt afgesloten met hoofdstuk 4 over de benaderingswijze die in dit specifieke heroverwegingsonderzoek is gekozen voor wat betreft de bepaling van het zogenaamde ijkpunt.

In deel B komen de beleidsvarianten aan de orde.

1.2 Doel en middelen

1.2.1 Karakter van het ruimtelijk beleid

De ruimtelijke ordening in ons land is ontstaan vanuit de zorg voor de volkshuisvesting. Geleidelijk heeft de ruimtelijke ordening zich ontwikkeld tot een beleid met betrekking tot het grondgebruik. Niet alleen het gebruik van de grond is overigens bepalend, maar evenzeer de gebruikers van deze grond.

Onder invloed van maatschappelijke veranderingen is men de ruimtelijke ordening gaan aanmerken als het van overheidswege geleiden van de ruimtelijke ontwikkeling van een gebied teneinde het ontstaan van een voor de gemeenschap zo gunstig mogelijk geheel te bevorderen. Er is derhalve sprake van een wisselwerking tussen ruimte en samenleving, waarbij het welzijn van de mens centraal staat.

Dit komt ook tot uitdrukking in de veel gebruikte omschrijving van ruimtelijke ordening als het streven naar het best denkbare evenwicht van ruimte en samenleving.

Daarnaast zijn ook andere omschrijvingen van het begrip ruimtelijke ordening in omloop. Zie bijv. de opsomming in het Handboek ruimtelijke ordening en woningwet (VUGA). Tevens is de meer pragmatische werkdefinitie vermeldenswaard uit het rapport "Financiële gevolgen van ombuiging van planologisch beleid" (Bijl. Hand. II, 1976-1977, 14 389, nr. 1). In

dat rapport over groeitaakstellingen wordt onder het "planologisch beleid" verstaan: "het aangeven van een uit ruimtelijk oogpunt wenselijk geachte ontwikkelingsrichting en van de op grond daarvan wenselijke ordening en inrichting van de beschikbare ruimte".

In de ruimtelijke ordening stond oorspronkelijk het geven van een bestemming aan grond en het regelen van het gebruik van die grond centraal. Gaandeweg is het accent echter verschoven in de richting van de onderlinge afweging en coördinatie van maatschappelijke activiteiten met ruimtelijke consequenties. Hierin schuilt overigens geen tegenstelling, want ook de beslissing over de bestemming en het grondgebruik bevat steeds een element van coördinatie.

Het accent op de coördinerende functie van de ruimtelijke ordening heeft er mede toe geleid dat de ruimtelijke ordening wordt aangeduid als facetbeleid. In tegenstelling tot sectorbeleid, waarin het gaat om de behartiging van een concreet maatschappelijk belang, gaat het de ruimtelijke ordening in deze visie niet om de behartiging van een eigen zelfstandig belang, maar om de afweging van verschillende sectorale belangen voor wat betreft hun ruimtelijk aspect. De essentiële functie van de ruimtelijke ordening zou bestaan uit het coördineren en integreren.

Een dergelijke invulling van het onderscheid tussen facet- en sectorbeleid geeft een onvolledig beeld. Drupsteen (Ruimtelijk bestuursrecht, deel 1, blz. 24, Alphen aan de Rijn 1983) wijst er terecht op dat coördinatie van verschillende voor de ruimte relevante belangen weliswaar een belangrijke rol speelt, doch dat dit niet wil zeggen dat het ruimtelijk beleid geen eigen ruimtelijke belangen zou kennen. "Dit betekent dat ruimtelijke ordening voor een belangrijk deel bestaat uit het met elkaar in overeenstemming brengen van meer specifiek ruimtelijke en minder of niet specifiek ruimtelijke doelstellingen, of anders gezegd uit het coördineren van belangen. Het betekent echter ook, dat tot die belangen eigen ruimtelijke belangen behoren. Het ruimtelijk beleid is gericht op het behartigen van die belangen. Die belangen houden criteria in, aan de hand waarvan gecoördineerd kan worden om zo te komen tot een integratie van belangen op een hoger niveau".

Die eigen ruimtelijke belangen zijn geformuleerd als ruimtelijke concepties of inrichtingsprincipes. Voorbeelden van ruimtelijke concepties zijn: gebundelde deconcentratie, stadsgewesten, open ruimten (incl. Groene hart), Randstadgroenstructuur, zonering landelijke gebieden en bundeling van infrastructuur.

Bepaalde concepties hangen nauw met elkaar samen, ook kunnen ze elkaar overlappen. De concepties hebben geen eeuwigheidswaarde; zij dienen van tijd tot tijd getoetst te worden aan de maatschappelijke/politieke voorkeuren. Hoewel de concepties als zodanig meestal door alle drie bestuursniveaus gedragen worden, kunnen bij de vertaling en invulling verschillen van inzicht aan het licht treden (zie hoofdstuk 4 van het I.O.O.-rapport, bijlage VI).

1.2.2 Instrumentarium

1.2.2.1 Algemeen

Uit het bovenstaande vloeit voort dat bij het ruimtelijk beleid een veelheid van al dan niet wettelijke regelingen alsmede feitelijk handelen door of vanwege de overheid betrokken zijn. (Bij bijlage IV is een

overzicht opgenomen van wetten die hun invloed doen gelden op de ruimtelijke structuur en de kwaliteit van de omgeving van de mens). Een centrale plaats neemt echter de Wet op de Ruimtelijke Ordening in. Deze wet schept geen inhoudelijk beleidskader. Ze bevat een regeling ten aanzien van enkele organen die specifiek op het gebied van de ruimtelijke ordening werkzaam zijn. Ook is een procedureel kader opgenomen voor het aan de facetlijn ter beschikking staande instrumentarium, waaronder het ruimtelijk planningstelsel.

Het planningstelsel op grond van de WRO kenmerkt zich door een gedecentraliseerde opzet zonder formele planhiërarchie. De overheidsniveaus zijn in beginsel vrij in het bepalen van de inhoud van de eigen plannen (wel is er een stelsel van aanwijzings- en uitnodigingsbevoegdheden, naast goedkeuringsprocedures; zie hierna). Op alle drie niveaus wordt ruimtelijk beleid geformuleerd en geëffectueerd. Uit overwegingen van democratie en doelmatigheid is in het stelsel van de WRO het zwaartepunt bij de gemeente gelegd. Het bestemmingsplan is het enige juridisch bindende plan en het gemeentebestuur is in principe vergunningverlenend gezag.

De in de WRO geregelde plannen (met name streek-, structuur- en bestemmingsplannen) zijn in het algemeen aan te duiden als facetplannen, waarbij het gaat om de samenhang van alle ruimtelijke aspecten van de vaak tegenstrijdige belangen, die in het plangebied aan de orde zijn; na afweging wordt een evenwichtige keus in het plan vastgelegd. Het ruimtelijk beleid van de diverse overheidsniveaus is overigens meer dan (en kan zelfs afwijken van) datgene wat zij in hun plannen hebben vastgelegd.

Hieronder volgt een korte opsomming van de belangrijkste instrumenten die een rol spelen bij voorbereiding, vaststelling en effectuering van het ruimtelijk beleid, alsmede van de belangrijkste organen die dit instrumentarium hanteren. Voor nadere informatie wordt verwezen naar hoofdstuk 3 van bijlage IV. Bijlage V bevat een uitvoerige weergave van procedurestappen en -termijnen ingevolge de Wet op de Ruimtelijke Ordening, voor en na de recente wijziging.

1.2.2.2 Rijksniveau

Organen

Op nationaal niveau spelen diverse organen een rol in het kader van het ruimtelijk beleid.

De Staten-Generaal zijn onder andere medewetgever van ruimtelijk relevante wetgeving, terwijl ook de jaarlijkse debatten bij de begrotingsbehandeling een belangrijk stempel drukken op het ruimtelijk beleid. Voorts moeten planologische kernbeslissingen door beide Kamers worden goedgekeurd. De Kroon, geadviseerd door de Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State, fungeert als beroepsorgaan. Vooral haar besluiten in het kader van bestemmingsplanprocedures zijn van grote invloed op het ruimtelijk beleid.

De Ministerraad en de Raad voor Ruimtelijke Ordening en Milieuhygiëne (RRROM) zorgen voor de bestuurlijke coördinatie van het overheidsbeleid inzake de ruimtelijke ordening.

Een bijzondere plaats bij de voorbereiding en de uitvoering van het ruimtelijk beleid heeft de Minister van VROM, als coördinerend bewindsvaard voor de ruimtelijke ordening. Hij is belast met de voorbereiding van de bepaling van het overheidsbeleid inzake de ruimtelijke ordening en heeft een bijzondere verantwoordelijkheid voor het in de pas lopen van de ruimtelijk relevante besluitvorming in de diverse sectoren. Zowel in de WRO als in andere wetten is hem een aantal specifieke bevoegdheden toegekend. De Rijksplanologische Commissie (RPC) is op rijksniveau het belangrijkste coördinatie-orgaan op het terrein van het ruimtelijk beleid.

Verscheidene wettelijke bepalingen schrijven inschakeling van de RPC voor. Zij vervult een belangrijke functie ter voorbereiding van besluitvorming door de Ministerraad, de RROM, de minister van VROM of andere bewindslieden. Behandeling van maatregelen en plannen door de Raad van de Waterstaat of de Centrale Landinrichtingscommissie is in beginsel RPC-vervangend. De RPC heeft een subcommissie voor algemene zaken en een voor monumenten en natuurbescherming.

De werkzaamheden van de RPC worden voorbereid door de Rijksplanologische Dienst (RPD). Zij staat de minister van VROM bij in zijn taak tot voorbereiding van het nationaal ruimtelijk beleid. Voorts verricht zij onderzoek en brengt jaarlijks ruimtelijke verkenningen uit. Tot de RPD behoren vijf inspecteurs van de ruimtelijke ordening, die onder andere moeten worden ingeschakeld bij een aantal wettelijke procedures. De Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (RARO) heeft een functie in het med. ken en communiceren van de samenleving over het ruimtelijk beleid. Hij adviseert onder andere over hoofdlijnen en beginselen welke van algemeen belang zijn voor de ruimtelijke ordening. Ook besluiten en adviezen van tal van andere organen kunnen in voorkomende gevallen van belang zijn voor het ruimtelijk beleid (zie par. 3.2.1. bijlage IV).

Instrumenten

Naast het middel van wetgeving (in formele en materiële zin) staan het rijk meerdere middelen ter beschikking om beleid te formuleren en te effectueren.

De belangrijkste documenten waarin het ruimtelijk beleid op rijksniveau is neergelegd, zijn de opeenvolgende Nota's over de ruimtelijk ordening. Een Vierde Nota is thans in voorbereiding. De algemene beleidsuitgangspunten uit de Nota's worden voor bepaalde aspecten van het ruimtelijk beleid vertaald en uitgewerkt in structuurschetsen en structuurschema's.

Een structuurschets geeft inzicht in mogelijke ontwikkelingen die van belang kunnen zijn voor het nationaal ruimtelijk beleid op de lange termijn, de middellange termijn daarbij tevens in beschouwing genomen, en bevat de hoofdlijnen en beginselen voor één of meer aspecten van dit beleid.

Een structuurschema bevat met betrekking tot een bepaalde sector van het rijksbeleid hoofdlijnen en beginselen van algemeen belang voor het nationaal ruimtelijk beleid en geeft in het bijzonder inzicht in de ruimtelijke aspecten van die sector op de lange termijn, de middellange termijn daarbij tevens in beschouwing genomen (art. 4 Bro 1985).

Genoemde stukken doorlopen de procedure van de planologische kernbeslissing (pkb). Een pkb wordt vastgesteld door de Ministerraad, de RPC gehoord. Over het ontwerp plegen de betrokken ministers overleg met provincie- en gemeentebesturen en vragen zij advies aan de RARO. Ook krijgt een ieder de gelegenheid zijn opvatting over het ontwerp kenbaar te maken. De pkb wordt aan de Tweede Kamer voorgelegd ter goedkeuring. Daarna kan de Eerste Kamer besluiten tot verlening of onthouding van goedkeuring aan de pkb-tekst voor zover die door de Tweede Kamer is goedgekeurd. In verband met het streven de inzichtelijkheid van de pkb's te vergroten bepaalt art. 3 van het nieuwe Bro 1985 dat de pkb onder andere moet aan- geven welke betekenis aan de daarin opgenomen beslissingen moet worden gehecht, in welke mate ze zijn afgewogen en welke betekenis moet worden toegekend aan de plaatsaanduidingen. Niet alle plannen, nota's en concrete beleidsbeslissingen die van belang kunnen zijn voor het nationaal ruimtelijk beleid worden in pkb's neergelegd. Op diverse beleidsterreinen worden bijvoorbeeld beleidsplannen, indicatieve meerjarenplannen, meerjarenprogramma's en regeringsstandpunten geformuleerd, waaraan ruimtelijke aspecten zijn verbonden.

Naast bovenvermelde mogelijkheden om beleidskaders op te stellen, beschikt het rijk ook over instrumenten ten behoeve van de doorwerking of effectuering van beleidsdoelstellingen.

In de sectorlijn krijgt de doorwerking onder andere gestalte bij de toepassing van vergunnings-, ontheffings- en concessiestelsels, goedkeuringsvereisten, gebiedsaanwijzingen, tracévaststellingen, subsidieverlening en het (laten) uitvoeren van feitelijke werkzaamheden (denk bijvoorbeeld aan de rol van de woningbouwcontingentering). Voor de doorwerking van het beleid in de ruimtelijke facetlijn biedt de WRO een aantal instrumenten. Voorop staat echter dat het planningstelsel ingevolge de WRO geen planhiërarchie kent: provincies en gemeenten zijn in beginsel vrij in het bepalen van de inhoud van hun plannen. Het voornaamste instrument ter effectuering van het nationaal ruimtelijk beleid is daarom het voeren van overleg om het beleid van de overheidsniveau's op elkaar af te stemmen. Voor bepaalde situaties is dit overleg ook expliciet voorgeschreven in de WRO. Verder moet de inspecteur van de ruimtelijke ordening worden gehoord in het kader van vrijstellings- en anticipatieprocedures en is hem een bijzonder beroepsrecht toegekend in de bestemmingsplanprocedure. In het gedecentraliseerde stelsel van de WRO is echter ook een aantal interventiemogelijkheden voorzien voor de rijksoverheid: zie par. 3.2.2.3. van bijlage IV. Kort samengevat kan de minister van VROM provinciale staten verplichten een streekplan vast te stellen of te herzien, waarbij hij aanwijzingen kan geven over de inhoud van het streekplan (art. 6 WRO). Een vergelijkbare bevoegdheid komt de minister toe ten aanzien van het gemeentelijke bestemmingsplan. Indien hij van laatstbedoelde aanwijzingsbevoegdheid gebruik maakt, kan hij burgemeester en wethouders bovendien in bepaalde gevallen uitnodigen bouw- en aanlegvergunningen te verlenen, terwijl de minister zo nodig zelf de benodigde vergunningen verleent (art. 37 en 38 WRO). Voorts kennen de artikelen 65 en 66 WRO de minister van VROM resp. de Kroon enkele bevoegdheden toe om in zeer bijzondere gevallen het stelsel van de WRO te doorbreken c.q. niet van toepassing te verklaren.

1.2.2.3 Provinciaal niveau

Zowel Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten, als de Vaste Commissies van advies en bijstand (met name die voor ruimtelijke ordening c.a.) spelen een rol in het provinciaal ruimtelijk beleid. Zij worden daarbij ondersteund door een ambtelijk apparaat, dat vóór de recente reorganisaties in het algemeen bestond uit een provinciale griffie, een provinciale planologische dienst en een provinciale waterstaat. Het rapport van het I.O.O. (bijlage VI) bevat nadere kwantitatieve gegevens over de omvang van deze diensten en de toerekening van onderdelen aan het ruimtelijk beleid.

Op provinciaal niveau functioneert ook het belangrijkste coördinerend adviesorgaan in het gehele stelsel van de ruimtelijke ordening, te weten de provinciale planologische commissie (PPC).

De artikelen 4 en 53 WRO geven de PPC een zeer brede taak. GS moeten de PPC vooraf horen over alle maatregelen en plannen die van betekenis zijn voor het ruimtelijk beleid. Op grond van diverse ruimtelijk relevante wetten moet de PPC ook worden ingeschakeld bij de voorbereiding van besluitvorming over specifieke onderwerpen.

De inspecteur van de ruimtelijke ordening is ambtshalve lid van de PPC; verder hebben in elk geval de regionale vertegenwoordigers van de meest bij het ruimtelijk beleid betrokken rijksdiensten zitting. Door haar taak en samenstelling is de PPC het meest geëigende orgaan voor zowel de horizontale als de verticale coördinatie in het ruimtelijk beleid, voorzover dit het grondgebied van de provincie betreft.

Overigens buigen op provinciaal niveau in toenemende mate ook andere coördinatie-organen dan de PPC zich over zaken die van belang zijn voor het ruimtelijk beleid.

Hoewel het provinciaal ruimtelijk beleid niet vereenzelvigd kan worden met de inhoud van de streekplannen, is het streekplan wel het belangrijkste instrument waarmee het provinciaal bestuur zijn ruimtelijk beleid zichtbaar kan maken. Overigens worden ook steeds vaker beleidsplannen en beleidsnota's vastgesteld, waarin elementen van het provinciaal ruimtelijk beleid zijn verwoord. Het streekplan vervult in sterke mate de rol van integratiekader vanuit ruimtelijke invalshoek voor sectorale belangen.

Een streekplan geeft voor de hele provincie of een deel ervan de toekomstige ontwikkeling in hoofdlijnen aan. Het heeft geen directe rechtsgevolgen, maar het wordt onder andere als toetsingskader gehanteerd voor gemeentelijke plannen en maatregelen en kan als basis dienen voor aanwijzingen van GS aan de gemeenteraad omtrent de inhoud van bestemmingsplannen.

GS bereiden het streekplan voor. Zij horen daarbij de PPC en plegen overleg met betrokken gemeentebesturen. Provinciale Staten stellen het streekplan vast, nadat een ieder de gelegenheid is geboden bezwaren in te dienen. Het vastgestelde streekplan wordt aan de minister van VROM meegedeeld, die daarover het advies van de RPC pleegt in te winnen.

Om het eenmaal vastgestelde beleid ook te effectueren staat het provinciaal bestuur een scala van instrumenten ter beschikking. Over het gevoerde beleid inzake de ruimtelijke ordening moeten GS jaarlijks verslag uitbrengen aan provinciale staten (art. 4 WRO). Essentieel zijn de bemoeienissen met gemeentelijke plannen en maatregelen. Hierbij gaat het onder andere om:

- overleg ex art. 10 Bro 1985 met provinciale diensten en de voorbereiding van structuur- en bestemmingsplannen;
- beoordeling van vastgestelde structuurplannen;
- beslissen omtrent de goedkeuring van vastgestelde bestemmingsplannen (en de intrekking van bestemmingsplannen), inclusief de beoordeling van de bij GS ingediende bezwaarschriften;
- beslissen omtrent goedkeuring van uitwerking of wijziging van een bestemmingsplan ex art. 11 WRO;
- beslissen omtrent de goedkeuring van bepaalde voorbereidingsbesluiten (art. 21, leden 7 en 8 WRO);
- beslissen omtrent afgifte van verklaringen van geen bezwaar, als bedoeld in de artikelen 15 en 16 WRO;
- beslissen omtrent afgifte van verklaringen van geen bezwaar in het kader van vrijstellings- en anticipatieprocedures op grond van de artikelen 19 en 46 WRO en artikel 50, lid 8 Woningwet.

Hierboven zijn de belangrijkste mogelijkheden vermeld om te reageren op planologische initiatieven van de gemeenten. Voor het geval gewenste stappen, ook na bestuurlijk overleg, achterwege blijven, beschikken GS over de mogelijkheid de gemeenteraad te verplichten een bestemmingsplan vast te stellen of te herzien. Daarbij kunnen GS tevens aanwijzingen geven omtrent de inhoud van het bestemmingsplan. Zonodig treden GS in de plaats van de gemeenteraad. Ook is GS in art. 38, lid 4 WRO een zelfde uitnodigingsbevoegdheid toegekend als de minister van VROM.

Voorts is in par. 3.3.2.2. van bijlage IV een aantal provinciale bevoegdheden ingevolge andere wetten vermeld, waarvan de uitoefening mede relevant kan zijn voor de effectuering van het provinciaal ruimtelijk beleid (onder andere diverse bevoegdheden op grond van de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing, bemoeienissen in het kader van woningbouwcontingentering en het financieel toezicht op de gemeenten, uitvoering van de Wet Geluidhinder etc.).

Feitelijke inrichtings- en beheersactiviteiten die vanwege de provincie worden verricht, kunnen eveneens worden benut in het belang van de verwezenlijking van het eigen ruimtelijk beleid.

1.2.2.4 Gemeentelijk niveau

In het kader van het gemeentelijk ruimtelijk beleid spelen zowel de gemeenteraad als burgemeester en wethouders een rol, terwijl in de meeste gemeenten ook een (raads-)commissie betrokken is bij ruimtelijke ordenings-aangelegenheden.

Meerdere onderdelen van het ambtelijk apparaat zijn betrokken bij het ruimtelijk beleid. Ook maken gemeenten vaak gebruik van de diensten van stedenbouwkundige adviesbureaus. Voor nadere informatie hierover wordt verwezen naar het rapport van het I.O.O. (bijlage VI).

De gemeenteraad kan structuurplannen vaststellen. Daarin wordt voor (een gedeelte van) het gemeentelijk grondgebied de toekomstige ontwikkeling van de gemeente aangegeven.

Het belangrijkste instrument echter - niet alleen voor de gemeente, maar voor het gehele stelsel van de ruimtelijke ordening - is het bestemmingsplan. Het bindt zowel overheid als burger, het dient als toetsingsbasis voor elk ruimtelijk relevant gebruik van gronden en opstallen en het kan worden gebruikt als basis voor onteigeningen. Voor de bebouwde kom is het opstellen van een bestemmingsplan facultatief, daarbuiten is het verplicht.

Bij de voorbereiding van bestemmingsplannen moet onderzoek worden verricht en overleg worden gepleegd met onder andere rijks- en provinciale diensten. De gemeenteraad stelt het bestemmingsplan vast na een inspraak- en bezwarenprocedure. Het behoeft de goedkeuring van GS en - in voorkomende gevallen - de Kroon. (Een schematisch overzicht van de bestemmingsplanprocedure ingevolge de WRO voor en na de recente wijziging is opgenomen in bijlage V.)

De mogelijkheden tot uniformering en standaardisering van het bestemmingsplan, alsmede de ruimte die het nieuwe Bro 1985 biedt voor vergroting van globaliteit en flexibiliteit van het bestemmingsplan, worden belicht in de VROM-publikatie "Bestemmen met beleid". Deze publikatie bevat het voorlopig standpunt van de minister van VROM naar aanleiding van het door de RPD geëntameerde USB-project. Na afronding van het overleg met VNG, IPO en Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State zal de minister een definitief standpunt uitbrengen.

Ten behoeve van de uitvoering van of ter handhaving van de feitelijke toestand overeenkomstig een bestemmingsplan kan de gemeenteraad tot onteigening besluiten. Verder bestaan er diverse vormen van preventief en repressief toezicht op de naleving van het bestemmingsplan.

Preventief toezicht vindt plaats bij de toetsing van bouwaanvragen op grond van art. 48 Woningwet, alsmede - indien het bestemmingsplan dat voorschrijft - bij de beoordeling van verzoeken om aanlegvergunning. In geval van strijd met het bestemmingsplan moet de vergunning worden geweigerd. Repressief toezicht kan plaatsvinden door middel van strafvervolgning op grond van art. 59 WRO en door aanschrijving en bestuursdwang op grond van de gemeentewet.

De WRO geeft het gemeentebestuur echter ook mogelijkheden om medewerking te verlenen aan activiteiten die in strijd zijn met het bestemmingsplan, door (al dan niet tijdelijk) vrijstelling te verlenen van het plan. Het bekendst is de vrijstellingsmogelijkheid ex art. 19 WRO, die, in combinatie met art. 50, lid 8 Woningwet, vaak wordt gebruikt

om bij wijze van anticipatie op een bestemmingsplanherziening reeds bouwvergunningen te verlenen (een schematisch overzicht van procedurestappen is opgenomen in bijlage V).

Voor de rol van het voorbereidingsbesluit in dit verband wordt verwezen naar par. 3.4.2.4. van bijlage IV.

In par. 3.4.2.5. van die bijlage worden tevens enkele van de overige instrumenten beschreven die het gemeentebestuur kan benutten (mede) ter formulering of effectuering van het ruimtelijk beleid, zoals de exploitatieverordening ex art. 42 WRO, bouwverordening, stadsvernieuwingsplan, leefmilieuverordening, verdelingsverordening ex art. 41 WSDV, (bouwplan-)onteigening, toepassing Hinderwet en gemeentelijke verordeningen.

Hoofdstuk 2

2. Probleembeschrijving

2.1. Inleiding

Bij een onderzoek naar het ruimtelijk beleid blijkt dat veel (potentiële) ondoelmatigheden verband houden met de manier waarop de tweesporige besluitvorming over ruimtelijk relevante aangelegenheden in de praktijk gestalte krijgt. Daarom is het nuttig om in het verlengde van de beschrijving in paragraaf 1.2.1. stil te staan bij het onderscheid en de verwevenheid van sector en facet in het ruimtelijk beleid.

In zijn Advies over de planologische besluitvorming op rijksniveau onderscheidt de RARO facet- en sectorplanning als volgt:

Sectorplanning is de concrete programmering van een tak van overheidsactiviteit, samenvallend met een departement of een dienst van een departement, gericht op een zo soepel mogelijk verlopen van die activiteit. Een eis waaraan de sectorplanning moet voldoen is, dat deze rekening moet houden met een aantal facetten van overheidsbeleid, waaronder het facet ruimtelijke ordening.

Facetplanning richt zich op één bepaald aspect van verschillende activiteiten. De facetplanning tracht derhalve te komen tot een integratie van alle overheidssectoren vanuit één gezichtspunt.

Uit deze omschrijving blijkt al, dat geen sprake is van een duidelijke tegenstelling, maar veeleer van een accentverschil. Drupsteen (t.a.p.) benadrukt, dat facetbeleid niet volledig herleid kan worden tot coördinatie naar één aspect van ander beperkt beleid uit verschillende sectoren. In het facetbeleid zit namelijk tevens een deel eigen belangenbehartiging (zie par. 1.2.1), terwijl in elk sectorbeleid ook een bepaalde afweging van belangen plaatsvindt.

De aanduiding van het ruimtelijk beleid als facetbeleid wil dus zeggen, dat in het ruimtelijk beleid de coördinatie van belangen naar hun ruimtelijke aspecten een belangrijke plaats inneemt. Het wil niet zeggen dat ruimtelijke ordening geen doel in zichzelf zou kennen en dat het ruimtelijk beleid volledig op zou gaan in belangencoördinatie, aldus Drupsteen.

Op grond van het bovenstaande en de beschrijving in par. 1.2.1 zijn twee conclusies te trekken die van belang zijn voor de formulering en uitwerking van beleidsvarianten in deel B.

Ten eerste moet worden geconstateerd dat een kritische doorlichting van "het ruimtelijk beleid" in z'n totaliteit in het bestek van een heroverwegingsonderzoek onmogelijk is wegens de complexe, nauwe en veelvormige verweving van facet- en sectorbeleid; zulks nog afgezien van het feit dat het ruimtelijk beleid op drie bestuursniveaus gestalte krijgt (zie hoofdstuk 4 van het I.O.O.-rapport, bijlage VI). De juistheid van deze constatering ondervonden zowel de interdepartementale heroverwegingswerkgroep, als het I.O.O.; de werkgroep bij pogingen om werkartikelen op de rijksbegroting en menskracht bij de diverse departementen toe te rekenen aan het ruimtelijk beleid, het I.O.O. bij de tracering van de kosten van het ruimtelijk beleid bij provincies en gemeenten. Het I.O.O. beschouwt het feit dat het onderscheid tussen facetbeleid en ruimtelijk relevant sectorbeleid in het algemeen niet goed te maken is als verklarende factor voor een van de belangrijkste conclusies uit zijn onderzoek, te weten dat bij provincies en gemeenten de kosten van ruimtelijk beleid aanmerkelijk hoger zijn dan de op de functie Ruimtelijke Ordening van de begroting verantwoorde kosten (zie verder hierna hoofdstuk 4).

In de tweede plaats blijkt echter, zowel uit het vorenstaande als uit de beschrijving van het instrumentarium in paragraaf 1.2.2, dat althans twee elementen een essentiële rol spelen bij het vaststellen en het effectueren van het ruimtelijk beleid, te weten:

- a) coördinatie: de wenselijkheid c.q. noodzaak van afweging en integratie van het ruimtelijk aspect van sectorbeleid (komt onder andere naar voren bij voorbereiding, formulering en toetsing van ruimtelijk relevante plannen en besluiten, alsmede bij de inzet van uitvoeringsinstrumenten in facet- en sectorspoor) en
- b) procedures: het introduceren, afstemmen en hanteren van afwegingsmechanismen (in zowel het facet- als sectorspoor, al dan niet op wettelijke basis; zowel bij voorbereiding als bij uitvoering van beleid).

Beide punten hangen overigens nauw met elkaar samen: het volgen van een procedure is soms het middel bij uitstek om tot coördinatie te kunnen komen, terwijl anderzijds gebrekkige procedures een slagvaardige coördinatie in de weg kunnen staan. Procedures worden ook vaak benut om op een zinvolle wijze coördinatie-organen te kunnen inschakelen.

In het kader van de WRO vinden coördinatie en procedures veelal hun neerslag in plannen (pkb's op rijksniveau, streekplannen op provinciaal niveau en structuur- en bestemmingsplannen op gemeentelijk niveau); hierin worden tevens de eigen ruimtelijke doelstellingen tot uitdrukking gebracht.

Een voordeel is de gedecentraliseerde opzet van het stelsel; een mogelijk nadeel is het ontbreken van een duidelijke taakverdeling tussen de diverse plannen.

Dit komt de duidelijkheid voor de burger niet ten goede, maakt het ruimtelijk planningstelsel overlegintensief en kan tot hoge toezichtskosten en langdurige besluitvorming leiden.

In verband met een en ander is het - afgezien van mogelijkheden voor een verbeterde taakafbakening - de moeite waard om eventuele ondoelmatigheid bij coördinatie en procedures te ondervangen. Daarom wordt hieronder eerst op beide elementen nader ingegaan.

2.2. Coördinatie

Een samenhangend ruimtelijk beleid is gebaseerd op horizontale coördinatie binnen de drie bestuursniveaus en verticale coördinatie tussen de drie bestuursniveaus. Door een evenwichtige afstemming van ruimteclaims zijn kwalitatieve meerwaarde en financiële besparingen te verwachten.

Wanneer de ruimtelijke ordening een "tastbaar" en herkenbaar afwegingskader biedt, is de coördinatie van ruimtelijk relevante wensen van de diverse sectoren overtuigender te legitimeren dan wanneer de ruimtelijke ordening zich in geval van tegenstrijdige belangen als een min of meer neutrale arbiter opstelt.

Bij de verwezenlijking van het ruimtelijk beleid, is zowel het spoor van het ruimtelijke orderings-facet, als het spoor van de ruimtelijk relevante sectoren van belang. Beide sporen kennen hun eigen besluitvormingsprocedures. Indien daarbij voldaan wordt aan de "Spelregels voor ruimtelijk relevante wetgeving" (Kamerstukken II, 1980-1981, 14 889, nr. 11) zal deze zogenaamde tweesporigheid doorgaans inhoudelijk geen problemen opleveren. Het belangrijkste effect van de Spelregels is namelijk, dat de uiteindelijke besluiten over één en dezelfde

de activiteit met elkaar sporen. De Spelregels voorzien er echter niet in dat deze samenhangende besluitvorming, ook in de verticale lijn, zo efficiënt mogelijk geschiedt. Hierdoor kunnen zich in tweeërlei opzicht inefficiënties voordoen.

In de eerste plaats levert het zowel de particuliere sector als de overheid veel extra kosten op, indien eerst binnen het ene spoor een zorgvuldig afgewogen compromis wordt geformuleerd om pas daarna tot een afstemming met het andere spoor te komen.

Een tweede categorie van mogelijke inefficiency heeft te maken met het feit, dat een na zorgvuldige coördinatie tot stand gekomen plan voor een ruimtelijk relevante sectoractiviteit in de praktijk niet altijd automatisch wordt gevolgd door loyale medewerking van gemeenten en/of provincies bij de uitvoering van dat plan. Vooral in die gevallen die in het zogenaamde afstemmingsonderzoek ("Ordering van besluitvorming over de ruimte"; RU Groningen) worden aangeduid als top-down toedelingssituaties, zal dit een punt van zorg zijn. De notitie "Afstemming op maat" (Kamerstukken II, 1985-1986, 19 275) beschrijft coördinatieconstructies om dit probleem te ondervangen. (Zie voor een nadere uiteenzetting bijlage VII)

Voorts zou een aantal afstemmingsproblemen kunnen worden voorkomen indien de diverse sectoren meer gecoördineerd hun inrichtings- en beheersactiviteiten en geldmiddelen zouden inzetten ter verwezenlijking van de in interdepartementaal verband voorbereide en door kabinet en parlement vastgestelde ruimtelijke doelstellingen. Meerjarige duidelijkheid (ook in financieel opzicht) van rijkszijde over de uitvoering van inrichtings- en beheersactiviteiten is tevens noodzakelijk teneinde de provincie in de gelegenheid te stellen met behulp van het streekplan haar integrerende en coördinerende rol te kunnen vervullen conform de aanbevelingen van de RPC-Werkcommissie verticale coördinatie ruimtelijk beleid. Ook in het I.O.O.-rapport wordt deze rol van het streekplanwerk benadrukt.

Een ander punt van aandacht vormen de coördinatie-organen op rijks- en provinciaal niveau, die zich naast de RPC respectievelijk PPC bezighouden met de afweging van ruimtelijke aspecten.

Tot slot kan men zich, mede op basis van de bevindingen van het I.O.O., afvragen of het huidige conglomeraat van structuurschetsen en structuurschema's voldoende helderheid verschaft over het gecoördineerde rijksbeleid inzake de ruimtelijke ordening.

Voor het overige wordt verwezen naar bijlage VII.

2.3. Procedures

Zowel bij de beleidsformulering in het kader van ruimtelijke plannen als bij de uitvoering van ruimtelijk beleid (bijvoorbeeld bij de besluitvorming over concrete projecten) spelen procedures een belangrijke rol.

In bijlage V zijn de belangrijkste procedures ingevolge de WRO (vóór en ná de recente wijziging) beschreven, terwijl bij wijze van voorbeeld tevens het verloop van enkele ruimtelijk relevante sectorprocedures is aangegeven. Daarbij zijn tevens praktijkgegevens opgenomen over de daadwerkelijke toepassing van een aantal procedures. Dit is mede van belang in verband met het vorige punt, coördinatie, omdat hiermee inzicht wordt geboden in de wijze waarop ten aanzien van één concrete activiteit zowel sectorale procedures als procedures ingevolge de WRO worden gevolgd.

Hierbij is geput uit de resultaten van een aantal onderzoeken die onlangs in opdracht van de Rijksplanologische Dienst zijn uitgevoerd. Dit betreft met name het zogenaamde afstemmingsonderzoek door de Groningse Vakgroep bestuursrecht en bestuurskunde, waarvan de bevindingen onder meer zijn verwerkt in de publikatie "Ordening van besluitvorming over de ruimte" en voorts twee onderzoeksrapporten van het Onderzoeksinstituut voor technische bestuurskunde te Delft over Rijkswegentracering en dieptedelfstoffenwinning. Op deze plaats wordt volstaan met het vermelden van enkele algemene conclusies die uit deze onderzoeken naar voren komen, voorzover in dit verband relevant.

De lange duur van de besluitvorming blijkt het belangrijkste knelpunt te vormen bij meersporige besluitvorming over een project. Hierbij treden aanzienlijke kosten op, in de zin van interne beleidslasten voor de overheid en externe maatschappelijke kosten. (Zie voor nadere toelichting bijlage V)

Zowel het sectorale als het ruimtelijk facet spoor zijn debet aan vertragingen in de besluitvorming. In het facet spoor is de kroonberoepsfase over het algemeen als belangrijke vertragende factor aan te merken. Verder blijkt tijdsverlies te ontstaan door onduidelijkheid of onzekerheid over financiële middelen die nodig zijn voor realisering van het project. Anderzijds wordt tijdwinst geboekt door middel van financiële prikkels.

Naar verwachting zullen de gewijzigde WRO en het nieuwe Bro 1985 een aantal van de gesignaleerde problemen ondervangen. De lengte van procedures in het ruimtelijk facet spoor behoeft niet c.q. niet meer een staan-de-weg te zijn bij formulering en effectuering van het ruimtelijk beleid. Als gevolg van een efficiëntere inrichting van procedures (inclusief onderzoek en overleg) ingevolge de WRO en de mogelijkheid om globale en flexibele bestemmingsplannen op te stellen kunnen de procedures van ruimtelijke plan- en besluitvorming snel en zonder hoge kosten verlopen. In dit verband zijn tevens de effectievere interventiemogelijkheden (aanwijzing en uitnodiging) van gedeputeerde staten en de minister van VROM van belang.

Wel zal moeten worden nagegaan of en hoe deze nieuwe mogelijkheden in de praktijk worden toegepast om zo nodig nadere wettelijke regelingen te overwegen. Ook is het zaak zo snel mogelijk de termijnbepalingen in art. 29, leden 6 en 7 van de gewijzigde WRO over de afhandeling van kroonberoepen inzake bestemmingsplannen in werking te laten treden.

Ook in het rapport van het I.O.O. (bijlage VI) komen enkele aspecten van de procedures in het ruimtelijk beleid aan de orde. Ten aanzien van het gemeentelijk niveau signaleert het I.O.O. onder andere kosten in de vorm van apparaatslasten, onderzoekskosten en publicatiekosten. Een opmerkelijke bevinding is dat in het algemeen capaciteits- en prioriteitenoverwegingen doorslaggevend zijn voor het opstellen en herzien van bestemmingsplannen, veeleer dan de verplichtingen ingevolge de WRO.

Uit een door het I.O.O. uitgevoerd casusonderzoek in de provincie Utrecht is gebleken dat in 1986 relatief veel kosten waren verbonden aan de provinciale bemoeienissen met gemeentelijke plannen en besluiten, vooral bij de beoordeling van structuur- en bestemmingsplannen en bij anticipatieprocedures uit hoofde van artikel 19 van de WRO en/of artikel 50, achtste lid van de Woningwet.

Het is overigens moeilijk om op grond van deze ene waarneming conclusies van algemene aard te trekken.

Hoofdstuk 3

3. Kosten en baten van het ruimtelijk beleid.

3.1. Algemeen

Zoals elk terrein van overheidszorg gaat ook het ruimtelijk beleid gepaard met kosten en baten. In verband met het eerder gememoreerde facet-karakter van het ruimtelijk beleid zijn deze financiële consequenties moeilijk exact te traceren en te kwantificeren.

Ruwweg zijn bij het ruimtelijk beleid de volgende soorten kosten en baten te onderscheiden:

- apparaatskosten en plankosten in brede zin (personeel, onderzoek, druk- en tekenwerk, advertentiekosten, voorlichtingsmiddelen ten behoeve van inspraak, honorering van schadeclaims ex art. 49 WRO, etc.) alsmede opbrengsten in de zin van leges en doorberekening in gronduitgifte;
- tijdskosten;
- programmakosten in de zin van directe investeringen en directe opbrengsten of besparingen zowel bij overheid als particuliere sector;
- meerkosten en meeropbrengsten in verband met ruimtelijke doelstellingen.

Eerstgenoemde kosten en opbrengsten zijn in het kader van dit heroverwegingsonderzoek het meest concreet gekwantificeerd. Voor wat betreft het provinciale en gemeentelijke niveau heeft het I.O.O.-onderzoek op dit punt veel relevante informatie opgeleverd. In het volgende hoofdstuk wordt hierop nader ingegaan.

Terwijl het bij apparaatskosten c.a. vooral gaat om de "interne beleidslasten" van het ruimtelijk beleid, ligt bij tijdskosten en programmakosten het accent meer op de externe, maatschappelijke effecten in financiële zin van het ruimtelijk beleid.

3.2. Tijdskosten ten gevolge van procedures

Tijdskosten treden vooral op in het kader van procedures (zie paragraaf 2.3.). Procedures leveren enerzijds apparaatskosten (interne beleidslasten) op, maar anderzijds ook kosten die niet op eenvoudige wijze in geldbedragen kunnen worden uitgedrukt. Te bedenken valt namelijk dat de tijdsduur van procedures ook buiten de overheid belangrijke kosten (zgn. externe beleidslasten) teweegbrengt. Vermindering van de totale proceduretijd kan uiteenlopende gevolgen hebben op deze interne en externe beleidslasten.

Enkele voorbeelden kunnen dit verduidelijken:

- parallelschakeling van facet- en sectorprocedures kost minder tijd dan serieschakeling, doch behoeft niet altijd vermindering van apparaatskosten tot gevolg te hebben (in bepaalde gevallen zal zelfs een stijging kunnen optreden);
- terinzageligging van een (ontwerp-)besluit gedurende 14 dagen in plaats van 3 maanden heeft in beginsel geen directe invloed op de hoogte van apparaatskosten.

Wel zal de tijdsduur van procedures altijd relevante effecten hebben voor burgers en bedrijfsleven.

Als gevolg van het verstrijken van (procedure-)tijd kunnen zich onder andere de volgende maatschappelijke kosten voordoen:

- een project waaraan kennelijk behoefte bestaat wordt pas later gerealiseerd;

- het kan noodzakelijk blijken om in verband met de optredende vertraging tijdelijke (nood-)oplossingen te realiseren;
- zolang het gewenste project niet gerealiseerd is, worden ongewenste activiteiten voortgezet of geïntensiveerd (voorbeeld: afvalstort);
- investeringen blijven langdurig ongebruikt liggen (voorbeeld: rijks-weg 58) (bij Breda);
- er worden dure oplossingen gekozen als compromis om de impasse te doorbreken (voorbeeld: geluidscherm bij Zeist);
- er kan sprake zijn van "planschaduw" als gevolg van voorgenomen maar nog niet ten uitvoer gebrachte projecten, hetgeen zowel materieel als psychisch schade (maar ook baat!) tot gevolg kan hebben;
- een particulier wiens vergunningaanvraag lang in behandeling is, kan daarvan nadeel ondervinden;
- er kunnen minder goed in geld uit te drukken kosten optreden, zoals gevolgen voor de legitimiteit van de overheid als geheel wegens (vermeende) besluiteloosheid en gebrek aan slagvaardigheid.

Overigens kunnen ook positieve externe aspecten ("baten") verbonden zijn met het volgen van procedures, zoals:

- rechtsbescherming;
- legitimering van het uiteindelijk genomen besluit;
- democratisch gehalte van de besluitvorming;
- zorgvuldige afweging van strijdige belangen;
- hogere kwaliteit kan gebrek aan snelheid compenseren.

Overigens kunnen bij meersporige besluitvorming over een ruimtelijk relevante activiteit rechtsbescherming en belangenafweging in het ene spoor illusoir worden, indien in het andere spoor reeds bepaalde knopen zijn doorgehakt.

3.3. Programmakosten (kosten en baten in verband met concepten)

Hoewel het ruimtelijk facetbeleid strikt genomen geen investeringen met zich meebrengt, kunnen plaats, aanvangstijdstip en tempo van investeringen wel degelijk door beleidskeuzes in het kader van de ruimtelijke ordening worden beïnvloed (denk bijvoorbeeld aan de inzet van bodemsaneringsmiddelen.)

Ook kunnen van de formulering van een bepaald ruimtelijk beleid impulsen uitgaan voor (sectorale) investeringen (voorbeeld: aanleg bufferzones; realisering van bedrijfsterrein ten behoeve van evenwichtige ruimtelijke ontwikkeling).

Een ander duidelijk voorbeeld is, dat de beleidskeuze om vanuit ruimtelijke overwegingen niet in uitbreidingsgebieden maar op inbreidingslocaties te bouwen een aantal financiële consequenties heeft.

Niet alleen aan de bepaling, maar ook aan de effectuering van ruimtelijke beleidskeuzes zijn financiële aspecten verbonden. Hiervoor is meer oog ontstaan in verband met de toegenomen nadruk op de uitvoeringsgerichtheid van ruimtelijke plannen op de drie overheidsniveaus. In recente pkb's wordt dan ook veel duidelijker dan voorheen aandacht geschonken aan de financiering van gemaakte beleidskeuzes. Vanuit de Tweede Kamer is herhaaldelijk aangedrongen op het verschaffen van inzicht in deze aspecten. In dit verband is illustratief de notitie over de financiële aspecten van de Nota landelijke gebieden (Kamerstukken II, 1984-1985, 14 392, nr. 50), die de minister van VROM aan de Kamer heeft gezonden naar aanleiding van een motie-Veldhoen.

Voorts wordt inmiddels op verscheidene beleidsterreinen gewerkt met financiële of van een financiële vertaling voorziene meerjarenprogramma's, meerjarenbegrotingen, meerjarige investeringsplannen en uitvoeringsschema's. Deze worden zowel op rijksniveau, als op het niveau van de provincies en gemeenten opgesteld.

Ondanks de toegenomen aandacht voor de financiële aspecten van het ruimtelijk beleid wordt vrijwel altijd volstaan met het aangeven van de directe kosten van de realisering (en het beheer) van projecten. Tot op heden wordt in het algemeen noch vooraf, noch achteraf expliciet een kosten-baten-analyse gemaakt van de meerkosten en meeropbrengsten van de keuze voor uitvoering ten behoeve van of rekening houdend met ruimtelijke doelstellingen.

Een dergelijke kosten-baten-analyse kan echter bijzonder nuttig zijn ter bevordering van een gecoördineerde en efficiënte inzet van schaarse middelen en past binnen een zorgvuldig en kostenbewust overheidsbeleid.

In de praktijk zijn hiervan goede voorbeelden te vinden.

Een complicerende factor hierbij is dat de directe kosten ten behoeve van uitvoering conform het ruimtelijk beleid meestal veel eenvoudiger te kwantificeren zijn dan de baten. De baten van het ruimtelijk beleid zijn namelijk gedeeltelijk van immateriële aard en in zoverre moeilijk in geldbedragen uit te drukken. (De economische waarde van ruimtelijke kwaliteit is bijvoorbeeld moeilijk cijfermatig aan te geven.) Ook de materiële baten van het ruimtelijk beleid zijn echter vaak slechts na moeizame berekeningen vast te stellen. Daarbij gaat het onder meer om het bepalen van besparingen als gevolg van zuinig ruimtegebruik, optimale benutting en vergroting van het draagvlak van bestaande voorzieningen, terugdringen van reistijden, voorkomen van de noodzaak tot realisering van infrastructurele, distributieve, sociaal-culturele en educatieve voorzieningen, etc..

In bijlage VIII bij dit rapport is bij wijze van voorbeeld een dergelijke kosten-baten-analyse beschreven door de ruimtelijke concepten gebundelde deconcentratie en Randstadgroenstructuur (die in de Randstad fungeren als elkaar aanvullende inrichtingslijnen) in een scenario te omschrijven en dat af te zetten tegen een scenario dat uitgaat van een afwijkend ruimtelijk beleid, i.c. een deconcentratie - of suburbanisatie-scenario. In kwalitatieve termen (deels ook aangevuld met kwantitatieve onderzoeksgegevens) is per kostensoort, zowel voor de drie overheidsniveaus als voor de burger, nagegaan welke meerkosten en minder-kosten optreden bij de onderscheiden scenario's.

Een volledig ingevulde kosten-baten-vergelijking tussen de twee scenario's bleek op basis van het beschikbare materiaal niet mogelijk te zijn. Wel komt uit deze exercitie duidelijk naar voren dat besparingen die optreden door het laten vervallen van beleidsonderdelen van het huidige beleid gelijktijdig aanzienlijke kosten verhogingen voor de samenleving met zich brengen.

Een tweede conclusie die getrokken kan worden is dat geen algemeen geldend concept voor de maatschappelijk meest gewenste en financieel minst kostbare oplossing in concrete situaties kan worden aangegeven. Lokale omstandigheden, met name de capaciteit van voorzieningen en infrastructuur en de reestreimte in die capaciteit, zijn zwaarwegende factoren die in de concrete afweging moeten worden bezien.

Ook het I.O.O. heeft bij zijn onderzoek naar de kosten van ruimtelijk beleid bij provincies en gemeenten stilgestaan bij de vraag in welke zin financiële consequenties zijn verbonden aan de doorwerking van ruimtelijk doelstellingen (bijlage VI). Het I.O.O. constateert, dat, hoewel in de ruimtelijke ordening geen sprake is van planhiërarchie, toch kan worden gesteld dat de ruimtelijke doelstellingen die op rijksniveau worden geformuleerd bepalend zijn voor de overheid als geheel. In het algemeen onderschrijven provincies en gemeenten de door het rijk geformuleerde doelstellingen en proberen zij door een eigen invulling deze doelstellingen nader te concretiseren. Daarbij wordt het evenwel niet uitgesloten dat ruimtelijke doelstellingen van lagere overheden strijdig zijn met die van een hogere bestuurslaag.

Het I.O.O. concludeert dat een aantal ruimtelijke concepties tamelijk vaag omschreven zijn, zodat het niet altijd mogelijk is om in concrete gevallen kosten bij een provincie of gemeente aan te wijzen die direct verband houden met deze door het rijk geformuleerde doelstellingen. De provincies en gemeenten ontwikkelen immers ook in belangrijke mate een eigen beleid. Daarom blijkt het moeilijk een scheiding aan te brengen tussen kosten die voor provincies en/of gemeenten zijn verbonden aan het door het rijk geïnitieerde beleid en kosten die in verband staan met het eigen ruimtelijk beleid. Ook bleek de doorwerking van de door het rijk geformuleerde concepten sterk te verschillen bij de door het I.O.O. onderzochte gemeenten.

Hoofdstuk 4

4. Ijkpunt

4.1. Inleiding

De werkgroep heeft enkele besprekingen gewijd aan de vraag hoe in dit heroverwegingsonderzoek op een aanvaardbare en uitvoerbare wijze het ijkpunt kon worden bepaald.

Vanaf het begin van het heroverwegingsonderzoek ruimtelijk beleid is duidelijk geweest dat het bepalen van een ijkpunt uiterst gecompliceerd zou zijn. Dit houdt onder meer verband met de volgende factoren:

a. Apparaatskosten

Zoals reeds op theoretische gronden was voorzien bleek het in de praktijk niet mogelijk een werkbaar onderscheid tussen facet en sector aan te geven. Dit kwam reeds in een vroeg stadium vna het onderzoek aan het licht bij de inventarisatie van werkartikelen op de departementale begrotingen, welke werd verricht met het oog op vaststelling van de omvang van het onderdeel programmakosten van het ijkpunt. De Ambtelijke Commissie Heroverweging vond hierin aanleiding om te bepalen dat de programmakosten alleen exemplarisch in het onderzoek mochten worden betrokken.

later bleek echter dezelfde moeilijkheid te rijzen bij de berekening van het aantal formatieplaatsen dat bij de diverse departementen aan het ruimtelijk beleid is gerelateerd., Ook hierbij moesten zeer arbitraire keuzes worden gemaakt om te bepalen of en in welke mate de inzet van bepaalde formatieplaatsen primair aan het ruimtelijk beleid is toe te rekenen. Voor wat betreft het provinciaal en lokaal niveau stuitte het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven overigens op hetzelfde probleem (zie bijlage VI, zie ook hier na blz. 20).

De werkgroep heeft daarom uit praktische overwegingen besloten om ten aanzien van de hoogte van het aantal relevante formatieplaatsen de opgaven van de verschillende ministeries als uitgangspunt te nemen. Op voorstel van de Ambtelijke Commissie Heroverweging zijn deze opgaven aangemerkt als ondergrens die waar nodig door individuele werkgroepleden van kenttekeningen zijn voorzien.

b. Programmakosten

Een andere complicerende factor is dat de programmakosten - zij het exemplarisch - nog wel zijn aan te geven, maar dat de baten bijzonder moeilijk konden worden gekwantificeerd. Er is mee volstaan om door middel van een aantal voorbeelden een beeld te schetsen. Van kwantificering is afgezien.

c. Tijdskosten

Voor wat betreft het onderdeel tijdskosten van het ijkpunt is het om praktische redenen ondoenlijk om aan de hand van alle bestaande (wettelijke en buiten-wettelijke) ruimtelijk relevante besluitvormingsprocedures aan te geven welke tijdsduur daarmee gemoeid is.

Ook op dit punt moest er derhalve mee worden volstaan om door middel van een aantal voorbeelden een beeld te schetsen.
Een bijkomend probleem is de tijdskosten in geld uit te drukken.
Een dergelijke "vertaling" van tijd in geld - indien al eenduidig mogelijk - kon evenwel niet binnen de termijn van dit heroverwegingsonderzoek worden geleverd.

Een en ander brengt met zich mee dat het bij de heroverweging van het ruimtelijk beleid praktisch gezien niet mogelijk was om op voorhand een exact ijkpunt vast te stellen. In verband hiermee leek het verleidelijk om het ijkpunt en de daarop toe te passen -20% variant in te perken tot het enige onderdeel dat op korte termijn te kwantificeren is, te weten apparaatskosten. Toch meende de werkgroep dat gekozen moest worden voor een benaderingswijze waarbij zowel de apparaatskosten (variabele P) als (exemplarisch) tijds- en programmakosten (de variabelen T en F) in beschouwing worden genomen.

Als redenen voor een brede benadering van het ijkpunt zijn aangevoerd:

- a. Indien met zich uitsluitend op de apparaatskosten richt ontstaat een vertekend beeld van de kosten die het ruimtelijk beleid veroorzaakt en de baten die dit beleid oplevert.

De manier waarop apparaatskosten over de diverse departementen en departementsonderdelen zijn gespreid levert bijvoorbeeld geen enkele indicatie over de spreiding van programmakosten en tijdskosten. Hetzelfde geldt voor de spreiding van apparaatskosten over de drie overheidsniveaus.

Voorts is aannemelijk dat de hoogte van programmakosten en tijdskosten de omvang van de apparaatskosten vele malen overtreft.

- b. Bij heroverwegingsonderzoeken staan de collectieve uitgaven centraal. Personele uitgaven zijn daarvan slechts een onderdeel. Belangrijker is echter, dat reductie van personele uitgaven (op één of meer overheidsniveaus) niet automatisch het niveau van de collectieve uitgaven doet afnemen. (Plastisch voorgesteld: (ook) een zeer gering aantal ambtenaren zou een zeer groot overheidsbudget kunnen beheren).

Overigens zijn naast de apparaatskosten op rijksniveau ook de apparaatskosten bij provincies en gemeenten in ogenschouw genomen.

- c. Algemeen wordt aangenomen dat door een gecoördineerde voorbereiding en uitvoering van ruimtelijk relevante activiteiten zowel materiële als immateriële kosten worden bespaard c.q. baten worden verkregen. Indien uitsluitend een verlaging van het aantal met het ruimtelijk beleid gerelateerde formatieplaatsen (waarvan op rijksniveau een groot deel juist voor die coördinatie wordt ingezet) wordt overwogen, is het gevaar aanwezig dat de totale kosten van het ruimtelijk beleid zullen stijgen.

ook om deze reden is het zinvoller om te bezien hoe met hulp van een gecombineerde en onderling afgestemde verandering van de variabelen P, T en F het totale kostenniveau kan worden beïnvloed.

De secretaris van de heroverwegingswerkgroep en de vertegenwoordiger van het ministerie van Financiën hebben bij het voorgaande opgemerkt dat bij de bespreking van de onderzoeksopzet is besloten dat programmakosten buiten het ijkpunt blijven, maar dat programmakosten en tijdskosten wel in de beschouwingen kunnen worden betrokken. Anderen tekenden daarbij aan (naast de argumenten onder a t/m c) dat in wezen sprake is van een afslankingsoperatie indien uitsluitend de apparaatskosten

en de mogelijkheden om daarop te bezuinigen in aanmerking worden genomen. Mede gelet op het feit dat een dergelijke operatie vrijwel gelijktijdig via een ander spoor in gang is gezet, achtten zij dit onaanvaardbaar. Er bestond overeenstemming over, dat voor de berekening van apparaatskosten de situatie op het moment dat de taakopdracht voor dit heroverwegingsonderzoek werd verstrekt als uitgangspunt wordt genomen.

De werkgroep heeft ernaar gestreefd zoveel mogelijk inzicht te verschaffen in de kosten en baten van het ruimtelijk beleid. Onder de gegeven omstandigheden is dit geschied door aan de hand van een aantal beleidsvarianten na te gaan in hoeverre de variabelen P, T en F - hetzij in positieve, hetzij in negatieve zin - worden beïnvloed bij effectivering van de bij die beleidsvarianten behorende maatregelen. Op deze wijze zou per beleidsvariant kunnen worden bepaald welke besparingen tot de mogelijkheden behoren.

De Ambtelijke Commissie Heroverweging beoordeelde het streven van de werkgroep om zoveel mogelijk inzicht te verschaffen in de met het ruimtelijk beleid gemoeide kosten en baten positief.

De Ambtelijke Commissie Heroverweging heeft met het in beschouwing nemen van zowel de apparaatskosten (variabele P), als (exemplarisch) programma- en tijdskosten (de variabelen T en F) ingestemd. Wel heeft de Ambtelijke Commissie uitgesproken dat de besparingen op apparaatskosten in ieder geval afzonderlijk moeten worden vermeld bij de effecten van beleidsvarianten.

Van de zijde van de Ambtelijke Commissie Heroverweging is, gelet op het arbitraire karakter van de door de departementen opgegeven apparaatskosten, voorgesteld dat de werkgroep de door het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven gevolgde benadering overneemt en werkt met een ondergrens en een bovengrens. Het door de departementen opgegeven aantal formatieplaatsen zou dan kunnen worden opgevat als ondergrens. Op basis van kanttekeningen van individuele werkgroepleden kan dan ook een bovengrens worden aangegeven.

4.2. Berekening ijkpunt

4.2.1. Rijksoverheid

4.2.1.1. Apparaatskosten

Ondergrens

Door de departementen opgegeven formatieplaatsen aangaande het ruimtelijk beleid¹⁾:

EZ	10
LenV	53
VenW	35
Def.	25
VROM/DGMH	5
VROM/DGVH	31
VROM/RPD	204
WVC	6
BiZa	2
Fin.	1
AZ	1
	<u>373</u>
10% overhead	37
	<u>410</u>

¹⁾ zie voor onderbouwing bijlage IX

Bovengrens

Het financiënlied in de werkgroep is van mening dat de opgaven van VenW en LenV aan de lage kant zijn. Naar de mening van het financiënlied zijn de aantallen formatieplaatsen van

LenV	93
VenW	212
Overig: (geen wijzigingen)	285
	<u>590</u>
10% overhead	60
	<u>650</u>

Uitgaande van de middensommen behorende bij de verschillende salarisschalen¹⁾ is gerekend met een gemiddeld salaris van f 100.000,-. Dit betekent een ondergrens van 41,0 miljoen en een bovengrens van 65,0 miljoen, voorzover het de apparaatskosten betreft.

4.2.1.2. Tijds- en programmakosten

Zoals vermeld in par. 4.1 is in het kader van dit heroverwegingsonderzoek volstaan met een exemplarische en grotendeels kwalitatieve aanduiding van deze kosten en baten.

De tijdskosten komen aan de orde in par. 3.2 en in bijlage V, de programmakosten in par. 3.3 en bijlage VIII. Korte tijdshalve wordt daarnaar verwezen.

4.2.2. Provincies en gemeenten

In opdracht van de werkgroep is door het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven onderzoek gedaan naar de kosten van ruimtelijk beleid bij provincies en gemeenten. De conclusies van het I.O.O. zijn hieronder weergegeven.

De provincie heeft als "middelste" bestuurslaag een belangrijke taak in het kader van het ruimtelijk beleid. Als zodanig zorgt de provincie voor de verticale coördinatie van het ruimtelijk beleid. De kosten van alle provincies tezamen ten behoeve van het ruimtelijk facetbeleid, zoals verantwoord op de functie Ruimtelijke Ordening van de provinciebegroting, bedroegen in 1986 f 101 miljoen. Ruim 95 procent van dit bedrag bestaat uit apparaatskosten. Dit kan worden gezien als een absolute minimumgrens van de kosten van ruimtelijk beleid. In de praktijk zijn de kosten van ruimtelijk beleid hoger, aangezien deze ook tot uitdrukking komen op andere begrotingsposten. Een precieze bepaling van de totale kosten van ruimtelijk beleid is echter problematisch vanwege het feit dat een scheiding tussen ruimtelijk beleid en sectorbeleid in het algemeen niet goed te maken is. Een voorzichtige bovengrens van de kosten van ruimtelijk beleid op provinciaal niveau is te bepalen door de apparaatskosten van de Provinciale Planologische Diensten (PPD) en de onderdelen Ruimtelijke Ordening van de provinciale griffies (RO-griffie) bij elkaar op te tellen. Dan ontstaan een totaal bedrag van ongeveer f 150 miljoen in 1986. Opmerkelijk is overigens dat de personeelskosten per mensjaar tussen 1982 en 1986 sterk zijn toegenomen²⁾.

¹⁾ bijvoorbeeld schaal 14: f 115.700,-; schaal 11: f 86.200,- (p.p. '85).

²⁾ zie voetnoot onderaan blz. 22.

De gemeenten hebben bij de huidige wet- en regelgeving weinig directe verplichtingen op het gebied van de ruimtelijke ordening. Met betrekking tot de planning is de enige verplichting het opstellen van een bestemmingsplan voor het buitengebied van de gemeente. Het spreekt echter vanzelf dat gemeenten niet alleen op grond van verplichtingen, maar ook op grond van een eigen verantwoordelijkheid activiteiten op het terrein van de ruimtelijke ordening ontplooiën.

Bij de analyse van de kosten van ruimtelijk beleid op gemeentelijk niveau is in eerste instantie uitgegaan van de begrotingsfunctie voor Ruimtelijke Ordening. Op deze begrotingsfunctie komt het facetkarakter van het ruimtelijk beleid naar voren. In deze begrotingspost zijn de kosten die direct verbonden zijn aan bestemmings- en structuurplannen doorberekend. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) publiceert gegevens van de begrotingsfunctie Ruimtelijke Ordening per grootteklasse. Van de totale gemeentelijke uitgaven die verantwoord worden op functie Ruimtelijke Ordening komt in 1986 een kleine 45 procent voor rekening van de drie grootste steden. Een opmerkelijke conclusie die uit de CBS-cijfers kan worden getrokken is dat de uitgaven per inwoner zoals verantwoord op de begrotingsfunctie Ruimtelijke Ordening afnemen naarmate het aantal inwoners van een gemeente geringer is. Mogelijke oorzaken hiervan kunnen zijn dat grotere gemeenten meer activiteiten ontplooiën op het gebied van ruimtelijke ordening en dat zij - wellicht vanwege een meer verfijnde administratieve organisatie - beter in staat zijn de kosten aan deze begrotingsfunctie toe te rekenen. Het totale bedrag dat door alle gemeenten in Nederland in 1986 op de functie Ruimtelijke Ordening wordt verantwoord is ongeveer f 200 miljoen. Niet alle kosten van ruimtelijk beleid blijken echter tot uitdrukking te komen op de functie Ruimtelijke Ordening. Ook op andere begrotingsfuncties worden kosten van ruimtelijk beleid verantwoord. Aan de hand van een "check-list" is bij vier geselecteerde gemeenten nagegaan hoe hoog de "werkelijke" kosten van ruimtelijk beleid zijn. Uit de case-studies komt duidelijk naar voren dat niet alle gemeenten op dezelfde wijze de kosten doorberekenen aan de functie Ruimtelijke Ordening. De ene gemeente rekent slechts de publicatiekosten van een bestemmingsplan door in de genoemde begrotingsfunctie, terwijl een andere gemeente de kosten van alle voor het ruimtelijk beleid relevante afdelingen doorberekent. Hierdoor kunnen grote discrepanties bestaan tussen de "werkelijke" kosten van ruimtelijk beleid en de kosten die de gemeente op de functie Ruimtelijke Ordening naar voren laat komen. Uit de case-studies blijkt dat bij de onderzochte gemeenten de "werkelijke" kosten veel malen hoger zijn dan wanneer uitsluitend zou worden afgegaan op de begrotingsfunctie Ruimtelijke Ordening. Het grootste deel van de kosten

2) Verwezen zij naar bladzijde 34 van bijlage VI.

Uit de casus van de provincie Utrecht is overigens naar voren gekomen dat relatief veel kosten verbonden zijn aan de provinciale taak met betrekking tot de gemeentelijke planning. De totale kosten van ruimtelijk beleid zijn voor deze provincie beaanderd. Deze bestaat voor ruim 96 procent uit apparaatskosten en zijn hoger dan op de begroting van de provincie Utrecht onder de functie Ruimtelijke Ordening naar voren komt. Slechts 75 procent van de kosten van ruimtelijk beleid wordt op deze begrotingspost verantwoord. De kosten van ruimtelijk beleid kunnen voor wat betreft de provincie Utrecht het best worden benaderd door uit te gaan van de gezamenlijke apparaatskosten van de PPD en de RO-griffie. De aldus berekende kosten bedragen 108 procent van de "werkelijke" kosten.

verbonden aan het ruimtelijk beleid dat niet is verantwoord op de functie ruimtelijke Ordening, komt naar voren op de hoofdfunctie Algemeen Bestuur en de functie Algemeen Beheer, een onderdeel van de hoofdfunctie Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting. Ook bij het grondbedrijf wordt bij de geselecteerde gemeenten een deel van de kosten gemaakt.

Resumerend kan worden gesteld dat bij provincies en gemeenten de kosten van ruimtelijk beleid niet alleen naar voren komen op de functie Ruimtelijke Ordening van de begroting.

Kosten van ruimtelijk beleid worden ook elders op de begroting verantwoord. Voor een deel is dit te wijten aan de wijze waarop de kosten door provincies en gemeenten worden geadministreerd. Voor een ander deel wordt dit veroorzaakt door het feit dat het onderscheid tussen kosten verbonden aan het facetbeleid en kosten verbonden aan ruimtelijk relevant sectorbeleid in het algemeen niet goed te maken is.

4.3. Totaal overzicht ijkpunt

	(in mln. guldens)	
	<u>ondergrens</u>	<u>bovengrens</u>
Rijksoverheid	41,0	65,0
Provincies	101,0	150,0
Gemeenten	200,0	400,0 ¹⁾
Tijds- en programmakosten	<u>P.M.</u> 342,0 +P.M.	<u>P.M.</u> 615,0 +P.M.

¹⁾ Uit de case-studies blijkt dat bij de onderzochte gemeenten de werkelijke kosten vele malen hoger zijn dan wanneer uitsluitend wordt afgegaan op de begrotingsfunctie Ruimtelijke Ordening. Voor de bovengrens is het I.O.O. uitgegaan van een factor 2.

Deel B Beleidsvarianten

Hoofdstuk 5

5. Beschrijving beleidsvarianten

5.1. Inleiding

In de taakopdracht voor het onderhavige heroverwegingsonderzoek wordt, naast de ruimtelijk relevante begrotingsposten en de ruimtelijk relevante wetgeving, gerefereerd aan een beperking van de interne beleidslasten die verbonden zijn aan de naleving van de procedures van de ruimtelijke besluitvorming.

Daarbij kan zowel worden gedacht aan de procedures waarlangs burgers en bedrijfsleven invloed kunnen uitoefenen op de ruimtelijke planbesluiten (externe beleidslasten) als aan de procedures die vorm geven aan de verticale en horizontale coördinatie van de betrokken overheidsinstanties (interne beleidslasten).

De evaluatie van dit aspect van de regelgeving op ruimtelijk terrein sluit rechtstreeks aan op het door de regering nagestreefde dereguleringsbeleid en beperking van de bestuurlijke lasten die met de uitvoering van de regeling kunnen zijn gemoeid.

Hierbij kan met name gedacht worden aan de toetsing van regelgeving zoals die voortvloeit uit de Aanwijzingen inzake de terughoudendheid met regelgeving d.d. 5 november 1984. Met name de aanwijzingen 13 t/m 15 zijn in dit verband van belang. Ingevolge deze aanwijzingen dient te worden gestreefd naar soberheid in procedurele voorschriften en zo duidelijk mogelijke taakverdeling tussen overheden teneinde verticale coördinatielasten te beperken (zie bijlage XI).

De Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) zal hierbij niet buiten beschouwing blijven. Weliswaar is de WRO pas relatief kort geleden gewijzigd, maar de algemene invalshoek bij deze wijziging was niet die van beperking van de interne beleidslasten.

Aangezien de interne beleidslast van de procedures in de ruimtelijke ordening mede voortvloeien uit in de WRO vastgelegde elementen daarvan, is het nodig de WRO in dit heroverwegingsonderzoek te betrekken. Bij het lezen van dit hoofdstuk mag men echter niet uit het oog verliezen dat ten tijde van dit onderzoek nog nauwelijks ervaring is opgedaan met de wijzigingen van de WRO en het nieuwe Besluit op de ruimtelijke ordening. Bij de uitwerking van beleidsvarianten moet worden voorkomen dat de positieve aspecten van deze gewijzigde regelgeving weer verloren gaan.

Naast de interne beleidslasten is in hoofdstuk 3 al gewezen op andere elementen zoals de financiële middelen (programmakosten) en tijdskosten.

De belangrijkste knelpunten die zich uit een oogpunt van interne beleidslasten voordoen met betrekking tot de procedures in de ruimtelijke ordening kunnen als volgt worden aangeduid.

Enerzijds is sprake van ondoelmatigheden in de behandeling van (onderdelen van) planbesluiten. De meest in het oog springende treden op bij: (a) de beleidsvoorbereiding en besluitvorming over ruimtelijk relevante aangelegenheden in het zogenaamde sectorspoor in relatie tot die in het

zogenaamde facetspoor; (b) de inspraak- en bezwarenprocedure die moet worden gevolgd voordat het bestemmingsplan wordt vastgesteld in relatie tot de mogelijkheden van bezwaar en beroep nadat het bestemmingsplan is vastgesteld (niet beperkt tot rechtmatigheidstoetsing maar zogenaamd "vol beroep" waarbij het beleid weer volledig ter discussie staat) en (c) de zware inspraak-, bezwaren- en beroepsprocedures bij de totstandkoming van het bestemmingsplan in relatie tot de eveneens vaak zware procedures die gelden om in concrete gevallen van het bestemmingsplan te kunnen afwijken (in geval van vrijstelling, anticipatie, aanwijzingen van hoger gezag).

Anderzijds kan een te grote mate van bemoeienis van hogere overheidslichamen met de taakuitoefening van lagere overheden optreden. In dit verband verdient met name het functioneren van gedeconcentreerde rijksdiensten op lokaal en regionaal niveau de aandacht. Ook is het van belang om de mogelijkheden voor een duidelijker taakafbakening tussen de overheidsniveaus te onderzoeken.

Hieronder wordt een aantal beleidsvarianten geschetst die beogen bij te dragen tot beperking van de interne beleidslasten verbonden aan de procedures van de ruimtelijke besluitvorming. Daarbij is zoveel mogelijk aangesloten op beleidsontwikkelingen die zich de afgelopen jaren hebben voorgedaan. Tevens wordt getracht op een aantal punten lijnen door te trekken die zich recentelijk beginnen af te tekenen in discussies over de toekomstige vormgeving van het procedurele kader voor de ruimtelijke besluitvorming. In het bijzonder geldt dit, nu de gewijzigde WRO de onderscheiden procedures sterk aan termijnen heeft gebonden. Dit kan ertoe leiden dat men zich zal moeten beperken tot hoofdlijnen hetgeen een vergroting van de daadkracht van de ruimtelijke ordening kan betekenen.

Een van de lijnen die in dit verband bijzondere vermelding verdient is ingezet met de eerder genoemde notitie "Afstemming op maat". De werkgroep is van oordeel dat de daarin vervatte ideeën over de coördinatie van besluitvorming over ruimtelijke relevante activiteiten nuttige bouwstenen bevatten voor verhoging van de efficiency en voor verlaging van de interne beleidslasten.

Vooruitlopend op de concrete beleidsvarianten, zoals die hieronder zijn weergegeven, is het nuttig in dit verband reeds een opmerking te maken over het Kroonberoep. Zoals bekend bestaat er in brede politieke kring grote waardering voor het Kroonberoep tegen bestemmingsplannen. Om die reden is zowel bij de herziening van WRO in 1985 als bij de discussies rond de Tijdelijke Wet Kroongeschillen het Kroonberoep gehandhaafd. Op zich zelf is er veel voor te zeggen de discussie niet reeds thans te heropenen. Van verschillende zijden is echter de gedachte geopperd dat men wellicht toch moet bezien of beroep op een onafhankelijke rechter ook in bestemmingsplanprocedures de voorkeur verdient boven het Kroonberoep.

Hoofdstuk 5 is als volgt opgebouwd.

In paragraaf 2 komt een aantal gemeenschappelijke uitgangspunten van de ontwikkelde beleidsvarianten aan de orde.

In paragraaf 3 worden vier beleidsvarianten geschetst. Na een karakterisering op hoofdlijnen volgt uitwerking van (sub)varianten voorzien van kanttekeningen.

5.2. Uitgangspunten

De beleidsvarianten zijn zo veel mogelijk gebaseerd op een drietal beleidsmatige uitgangspunten, welke, mede in relatie tot de beleidsmatige uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de WRO, als volgt kunnen worden geschetst:

a. Beperking van de planning

In het ruimtelijk beleid speelt planning een belangrijke rol. Ten aanzien van de planning kan onderscheid worden gemaakt tussen planbesluiten met en zonder voor burgers bindende werking: regulerende c.q. indicatieve planning. In het stelsel van de WRO is de regulerende planning beperkt tot één soort planbesluit: het gemeentelijk bestemmingsplan. Bovendien is het maken van een bestemmingsplan niet verplicht voor het gehele grondgebied van de gemeenten (alleen voor buitengebieden en beschermde stads- en dorpsgezichten). Het Nederlandse stelsel kan derhalve worden aangemerkt als gematigd regulerend.

Te bedenken valt echter dat ook indicatieve planbesluiten, zoals het structuurplan, het streekplan en structuurschema's en -schetsen tot doel hebben om richting te geven aan het overheidsbeleid. Effectuering van deze plannen vindt eveneens grotendeels plaats door middel van regulering, bijvoorbeeld doordat het provinciaal goedkeuringsbeleid ten aanzien van bestemmingsplannen daarop wordt gebaseerd of doordat GS of de Minister van VROM aanwijzingen geven voor de inhoud van het bestemmingsplan op basis van een indicatief plan. Ook indicatieve plannen kunnen dus gericht zijn op het door middel van wettelijke voorschriften ingrijpen in marktontwikkelingen. Het verschil bestaat vooral hierin dat bij indicatieve planbesluiten nadere maatregelen getroffen moeten worden om rechtsgevolgen tot stand te brengen.

Nu op tal van terreinen het besef is gegroeid dat de overheid in de afgelopen jaren te ver is gegaan in het regulerend interveniëren in marktontwikkelingen, moet ook de omvang en reikwijdte van de planning in de ruimtelijke ordening aan een kritisch onderzoek worden onderworpen. Dit geldt zowel voor de regulerende als voor de indicatieve planning. Zonder de noodzaak van overheidsinterventie ten aanzien van bepaalde vormen van beslag op de ruimte te ontkennen, moet worden geconstateerd dat de stuurbaarheid van de maatschappij ook in ruimtelijk opzicht begrensd is. Hierbij is overigens wel van belang of de politieke wens en/of instrumentele mogelijkheden tot sturing aanwezig zijn. De overheid dient hier wat betreft haar 'sturingspretenties' rekening mee te houden. Deze gedachte vindt thans ook onder hen die zich vanuit een meer wetenschappelijke invalshoek met ruimtelijke planning bezig houden, ondersteuning¹⁾. Feit is echter dat het takenpakket en de structuur van het overheidsapparaat dat zich met de planning bezig houdt nog dateert uit een tijd toen de ambities veel hoger werden gesteld.

¹⁾ Vakgroep bestuursrecht en bestuurskunde, Groningen 1985, Ordening van besluitvorming over de ruimte "..... omdat de overheid (die in zichzelf al zeer gedifferentieerd is) zich niet in een autonome stuurpositie bevindt. Ook de standpunten van andere maatschappelijke actoren spelen een rol bij de mogelijkheden van coördinatie" (blz. 285).

Overigens zij opgemerkt dat indien de overheid niet regulerend zou zijn opgetreden, de marktontwikkeling het ruimtelijk beeld van Nederland nog sterker dan thans zou hebben bepaald. De ruimtelijke ordening beweegt zich in het spanningsveld tussen marktontwikkeling en de bescherming van bepaalde waarden en belangen. In het verleden en ook nu nog wordt het instrumentarium van de ruimtelijke ordening benut en worden middelen (zowel in financiële als materiële zin) beschikbaar gesteld om "de markt" aan het beleid aan te passen (spreidingsbeleid, groeikernenbeleid, industrieterreinen, milieubeleid).

Ter illustratie: jaarlijks wordt ongeveer de helft van de binnenlandse investeringen gedaan in vastgoed (huizen, andere gebouwen en grond-, weg- en waterbouw). Voor 1987 wordt een bedrag van circa 50 miljard geprognoseerd waarvan 60% in nieuwbouw. De overheid is bij ongeveer een kwart daarvan betrokken als opdrachtgever; sturend is de overheid - door middel van garanties en subsidies - bij ongeveer drie kwart van deze investeringen betrokken.

Samenvattend:

Veranderende marktomstandigheden vragen om flexibele en globale plannen. In samenwerking met een meer (niet uitsluitend) marktgerichte benadering en een minder "ambitieuze" overheid past ook een bezinning op het takenpakket en de structuur van het apparaat dat zich binnen de overheid met het vormgeven en uitvoeren van het ruimtelijk beleid bezig houdt.

b. Beperking van de beleidslasten door versobering van procedures en door duidelijker taakafbakening.

Onder invloed van het dereguleringsbeleid is er een toenemende aandacht ontstaan voor de interne en externe beleidslasten, verbonden aan overheidsinterventie door middel van wettelijke voorschriften.

Zoals hiervoor vermeld, is deze aandacht voor wat betreft de ruimtelijke ordening tot nog toe vooral toegespitst op de externe beleidslasten (zie met name het DROM-rapport). De interne beleidslasten hebben minder in de belangstelling gestaan.

Behalve door vermindering van de planning kan vermindering van de interne beleidslasten worden bereikt door versobering van procedures voor overleg, inspraak, bezwaar en beroep.

Dit geldt niet alleen voor de regulerende planning (het bestemmingsplan) maar ook voor de indicatieve planning.

Interne beleidslasten kunnen worden beperkt door vereenvoudiging van de horizontale coördinatie op rijksniveau, een duidelijker afbakening van de verantwoordelijkheden van de drie bestuurslagen voor de planning, beperking van de bemoeienis van de drie bestuurslagen met elkaars bevoegdheden (conform de aanwijzingen inzake terughoudendheid met regelgeving) en door voort te gaan op de weg van vereenvoudiging en verkorting van de bestemmingsplanprocedure.

Bij de uitwerking van varianten zullen behalve de interne beleidslasten ook externe beleidslasten in ogenschouw worden genomen. Zoals hiervoor op de bladzijden 14-16 al aangegeven omvat het ruimtelijk beleid tevens elementen die niet (zonder meer) zijn te vertalen in interne beleidslasten.

c. Decentralisatie

Naast de uitgangspunten van beperking van de planning en beperking van de lasten verbonden aan het maken van (noodzakelijke) plannen is het decentralisatie-uitgangspunt een zelfstandige grond voor het beperken van de bemoeienis van hoger gezag met de uitoefening van de bevoegdheden door lager gezag.

Nadat een algemeen ruimtelijk beleidskader is geformuleerd, kunnen de taken op rijksniveau voor het overige beperkt blijven tot het sectorbeleid, waarvan de ruimtelijke implicaties op hoofdlijnen kunnen worden neergelegd in indicatieve nota's. Vervolgens kan worden volstaan met een lichte vorm van coördinatie.

De beleidsvoornemens die het rijk in ieder geval wil handhaven dienen aan het parlement te worden voorgelegd.

Voor wat betreft het toezicht dient de accentuering van de decentralisatiegedachte gevolgen te hebben voor bezwaren- en beroepsprocedures waarbij hoger gezag kan overgaan tot volledige beleidsmatige toetsing van planbesluiten van lager gezag ("vol beroep") alsmede voor het preventief toezicht. Afschaffing of vereenvoudiging van deze procedures zal kunnen leiden tot een aanmerkelijke verlichting van de interne beleidslasten aangezien de bemoeienissen beperkt zullen kunnen worden tot die maatregelen welke hoger gezag nog zal kunnen treffen op basis van de overblijvende toezichtsbevoegdheden.

Het betrekken van ambtenaren van vele gedeconcentreerde en regionale diensten in het overleg op provinciaal en gemeentelijk niveau dient in dit kader te worden meegenomen.

De rol van de gedeconcentreerde rijksdiensten (die met regionale kennis van zaken overleg voeren) dient beperkt te blijven tot de hoofdlijnen van het rijksbeleid.

5.3. Beleidsvarianten

Tegen de hiervoor onder a. tot en met c. geschetste achtergrond is in dit heroverwegingsonderzoek een aantal beleidsvarianten geformuleerd. De werkgroep heeft hierbij gekozen voor een compacte benadering. Er worden vier hoofdlijnen voor beleidsvarianten onderscheiden, waarbij een aantal subvarianten is onderscheiden.

Per hoofdlijn is een beschrijving van de variant opgenomen. Vervolgens zijn de (sub)varianten gemotiveerd. Per (sub)variant is tevens door middel van kanttekeningen aangegeven hoe de werkgroep de verschillende varianten percipieerde. De werkgroep is er zich overigens van bewust dat de realisering van bepaalde beleidsvarianten mede afhankelijk kan zijn van de bereidheid hiertoe van provincies en gemeenten. Voor de goede orde wijst de werkgroep erop dat zij hierover geen overleg heeft gevoerd met die overheidsniveaus en evenmin met belangenorganisaties voor welke de beleidsvarianten van invloed kunnen zijn.

De vier onderscheiden hoofdlijnen voor beleidsvarianten zijn:

1. Vereenvoudiging en beperking van de indicatieve planning op rijksniveau;
2. Globalisering, uniformering en standaardisering van het bestemmingsplan alsmede opheffing van de planverplichting voor het buitengebied;
3. Versobering van de bestemmingsplanprocedure;
4. Stroomlijnen/integratie/opheffen commissies.

Vereenvoudiging en beperking van de indicatieve planning op rijksniveau

5.3.1. Beschrijving

In het laatste decennium is op rijksniveau een stelsel van planologische kernbeslissingen (pkb's) tot stand gekomen bestaande uit de Derde nota

over de ruimtelijke ordening, een structuurschets voor de landelijke en een voor stedelijke gebieden, elf structuurschema's en drie zogenaamde project-pkb's.

Bij de behandeling van de Structuurschets stedelijke gebieden heeft de Tweede Kamer een motie aangenomen van de heren Van Noord en Te Veldhuis (TK, 1984-1985, 18 048, nr 25), waarin onder meer wordt overwogen dat de toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen bepalend moeten zijn voor de vorm van het ruimtelijk planningstelsel, dat een evenwichtig ruimtelijk beleid voor stad en platteland gediend is met een evenwichtige en samenhangende planning, waarmee op flexibele en globale wijze richting wordt gegeven en dat dit evenwicht zich dient te vertalen in een zo eenvoudig mogelijk planningstelsel. De regering wordt uitgenodigd om binnen vier jaren aan te geven hoe rekening kan worden gehouden met toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen, een Vierde nota ruimtelijke ordening uit te brengen voor stedelijk en landelijk gebied tezamen, en inzicht te geven in de noodzakelijke vereenvoudiging van het planningstelsel. In het verlengde daarvan heeft de heroverwegingswerkgroep haar gedachten laten gaan over mogelijkheden tot vereenvoudiging en beperking van de indicatieve planning op rijksniveau. In het kort worden de belangrijkste in de praktijk gesignaleerde knelpunten weergegeven.

Knelpunten

- de voorbereiding van de beleidsvoornemens en de procedure van de planologische kernbeslissing bleek in de praktijk soms veel tijd te kosten;
- de coördinatie kan niet goed plaatsvinden omdat beleidsuitspraken naar inhoud en gewenste bestuurlijke doorwerking vaak onduidelijk zijn.

Alvorens voorstellen te doen betreffende varianten kunnen eerst de volgende twee vragen worden gesteld.

1. Is het nodig dat pkb's worden opgesteld? In welke gevallen zou volstaan kunnen worden met beleidsnota's en meerjaren-programma's?
2. Indien vaststaat dat een pkb gewenst is, hoe wordt dan vorm gegeven aan inhoudelijke criteria, zoals essentiële beslissingen, en het afwegen van projecten en plaatsaanduidingen?

Subvarianten

Herziening PKB

De PKB-procedure kent twee elementen die aandacht behoeven bij het streven naar doelmatigheid (beperken beleidslasten). In de eerste plaats moet worden geconstateerd dat de tot op heden doorlopen pkb-procedures soms veel tijd en geld hebben gekost, zonder dat het rendement daarvan altijd duidelijk was. In de tweede plaats dwingt zij tot afstemming tussen het sector- en het facetaspect van het rijksbeleid op een tijdstip waarop dit, gezien de onzekerheden waarmee de planning is omgeven, nog niet nodig is; daardoor komt een moeizaam overleg- en onderhandelingscircuit op gang, waarvan het nut, achteraf beschouwd, kan worden betwist. In de gewijzigde WRO is een en ander overigens aan korte termijnen gebonden.

Bovenvermelde twee elementen kunnen worden ondervangen door de PKB op te heffen respectievelijk de procedure daarvan op te schonen.

5.3.1.1. Opheffen PKB

In deze gedachtengang zullen beleidsvoornemens van sectordepartementen die gevolgen hebben voor het mogelijke gebruik van de ruimte uitsluitend een lichte coördinatieprocedure doorlopen, bijvoorbeeld behandeling in de RPC en de RROM, alvorens behandeling in de Ministerraad kan plaatsvinden.

Tevens zou kunnen worden bepaald dat die ruimtelijke beleidsvoornemens welke het Rijk in ieder geval, zonodig via de aanwijzingsbevoegdheid ex art. 6 en 37 WRO zal handhaven - en die in provinciale streekplannen en gemeentelijke bestemmingsplannen derhalve in acht dienen te worden genomen - in ieder geval aan het Parlement dienen te worden voorgelegd. Voor laatstgenoemde specifieke beleidsvoornemens zouden enkele eenvoudige vormvoorschriften kunnen worden gesteld, teneinde de afstemming (onder meer via bestuurlijk overleg) tussen rijksbeleid en ruimtelijk beleid van lagere overheden te waarborgen. Zware procedures moeten echter achterwege blijven.

Indien blijkt dat de desbetreffende provincies en/of gemeenten niet bereid zijn de noodzakelijke aanpassingen in hun streek- en bestemmingsplannen aan te brengen, zou de minister van VROM deze beleidsvoornemens moeten effectueren door het geven van aanwijzingen.

Wel zou - vergelijkbaar met de huidige regeling in artikel 37, tweede lid WRO - de Tweede Kamer vooraf gelegenheid moeten worden geboden om zich binnen een bepaalde termijn uit te spreken voer een voorgenomen aanwijzing.

De zogenaamde "horizontale" coördinatie tussen het sector- en het facet-spoor op rijksniveau zou in deze variant dus gestalte krijgen in een lichte coördinatieprocedure via RPC en RROM. Het toetsingskader zou daarbij beperkt kunnen blijven tot eerder vastgestelde sectorale beleidsvoornemens (de sector Volkshuisvesting werkt al jaren met middellange termijnnota's als MPW en MPS) alsmede een periodiek - bijvoorbeeld éénmaal aan het begin van iedere kabinetsperiode - vast te stellen en aan het Parlement voor te leggen notitie waarin de ruimtelijke ontwikkeling vanuit een facetmatige invalshoek wordt gezien. Deze notitie zou dan in hoofdzaak het karakter moeten hebben van een uiteenzetting over de facetmatige beleidsconcepties die zullen worden gehanteerd in de komende kabinetsperiode. De onderbouwing van deze concepties kent een sterk wetenschappelijk en onderzoekmatig karakter en kan beter worden overgelaten aan specifieke onderzoeksinstellingen. In de genoemde termijnnotities zouden dan tevens de voornemens van het kabinet kunnen worden geschetst met betrekking tot de voortgang van de sectorale beleidsontwikkeling met ruimtelijke consequenties voor de totale kabinetsperiode.

De werkgroep constateert dat de in dit hoofdstuk beschreven varianten consequenties hebben voor het apparaat dat zich binnen de rijksdienst met planning bezighoudt. Deze varianten hebben niet alleen invloed op het takenpakket van de Rijksplanologische Dienst (RPD) maar kunnen evenzeer van invloed zijn op het takenpakket van andere onderdelen van departementen c.q. andere overheden die zich met ruimtelijke ordening bezighouden. Bij uitvoering van deze variant zal volgens de vertegenwoordiger van Financiën in het bijzonder het takenpakket van de RPD aanzienlijk kunnen worden gereduceerd.

Zijns inziens kan worden gedacht aan het aanbrengen van een onderscheid in taken tussen coördinatie, toetsing en onderzoek enerzijds en beleidsontwikkeling anderzijds. De RPD zou zich met name met coördinatie, toetsing en een deel van het huidige takenpakket op het gebied van onderzoek kunnen bezighouden (de "denktank"-functie ten behoeve van ruimtelijke planning behoudens onderzoek dat kan worden uitbesteed).

De beleidsontwikkeling zou in de opvatting van Financiën in belangrijke mate kunnen worden overgelaten aan de sectordepartementen. Alleen het beheer van de vastgestelde ruimtelijke beleidsconcepties (het "groene hart", "bufferzones", de "compacte stad", etc.) zou daarvan overblijven.

De werkgroep is evenwel van mening dat het ongewenst is om bij de beschrijving van beleidsvarianten dergelijke gedetailleerde uitspraken te doen over de voorzieningen die binnen een concreet departementsonderdeel moeten worden getroffen bij effectuering van (een van) de subvarianten.

kanttekeningen

Bij de hierboven beschreven variant zijn de volgende kanttekeningen te plaatsen.

1. Het schrappen van de PKB-procedure en de voorgestelde lichte coördinatieprocedure kunnen afbreuk doen aan het gewenste horizontale en verticale bestuurlijk overleg.
2. De gedachte om het rijksbeleid vooral via aanwijzingen ex. art. 37 WRO te laten doorwerken, als alternatief voor verticale afstemming, gaat ook gepaard met veel bezwarenprocedures ergo interne beleidslasten.
3. Periodieke beleidsnotities geven aanleiding tot extra werk en inzet. Daarenboven dient ervoor gewaakt te worden dat dergelijke beleidsnotities meer zijn dan een herformulering van hetgeen reeds in andere beleidsstukken staat vermeld.
4. Het overlaten van de integrale beleidsvoorbereiding aan de sectordepartementen impliceert handhaving c.q. versterking van de coördinerende afdelingen op de diverse sectordepartementen.
5. Sommige PKB's hebben een voorwaardenscheppende functie voor andere overheden en het bedrijfsleven. Afschaffen van de PKB-procedure betekent tevens het loslaten van deze met name voor het bedrijfsleven van belang zijnde functie.
6. Tenslotte kan een gevolg zijn een ondoelmatige en kostbare ruimteverdeling ten behoeve van sectorale claims.

5.3.1.2. Opschonen/bundelen PKB procedure (strakkere doorwerking van het rijksbeleid naar de andere overheden)

De regering is van oordeel dat de lijst van structuurschema's waarin thans wordt voorzien, in beginsel niet moet worden uitgebreid (TK, 1980-1981, 16799, nrs. 1-2). Overwogen zou kunnen worden dit harder te formuleren. Gelet op de operaties deregulering, decentralisatie etc. zou voor beleidsterreinen waarvoor geen structuurschema bestaat de mogelijkheid van een algemene sectorbeleidsnota (strategienota) met soms daaraan gekoppelde voortschrijdende meerjarenprogramma's (in relatie met de begroting) kunnen worden toegepast.

Voor de elf bestaande structuurschema's kan een toetsing plaatsvinden aan de criteria die gelden voor het uitbrengen van een structuurschema. Mogelijk zou dit kunnen leiden tot schrappen c.q. bundelen van structuurschema's.

In deze subvariant wordt bepleit dat bij herziening van de PKB's deze worden opgeschoond tot duidelijke beslissingen van nationale betekenis. De andere overheden zullen in beginsel aan deze PKB's gehouden moeten worden. Deze invalshoek impliceert een hardere doorwerking van PKB's: meer gerichte beslissingen, waaraan de andere overheden worden gehouden. Het alleen dan toepassen van de PKB wanneer er over een kernpunt van het beleid moet worden beslist, kan een aanmerkelijke vereenvoudiging en besparing van werk betekenen. Een dergelijke benadering betekent ook dat duidelijke afspraken worden gemaakt ten aanzien van de taken van de ruimtelijke ordening als zodanig.

kanttekeningen

In algemene zin kan niet reeds op voorhand worden aangegeven op grond van welke criteria een beslissing moet worden aangemerkt als beslissing van nationale betekenis.

Bovendien kan zulks per soort uitspraken verschillen. Ook is mogelijk dat door tijdsverloop de betekenis van een beslissing wijziging ondergaat.

Nagegaan zou kunnen worden of het aantal essentiële beslissingen niet kan worden geminimaliseerd, waarbij het aanbeveling verdient het begrip "essentieel" in verband met de voorgeschreven herzieningsprocedure zeer selectief te gebruiken.

Duidelijkheid moet worden geboden over wat er op rijksniveau aan afwijking heeft plaatsgevonden.

Men moet zich realiseren dat voor wat betreft de elementen die op rijksniveau zijn afgewogen geen afwegings-ruimte voor andere overheden overblijft.

Exacte plaatsaanduidingen moeten tot het uiterste beperkt blijven. Daarnaast dient men te onderzoeken of de rol van provincies en gemeenten bij de globale en alternatieve plaatsaanduidingen kan worden vergroot.

5.3.1.3. Wijziging rol rijksheren

In de twaalf provinciale planologische commissies zijn de zogeheten rijksheren zwaar vertegenwoordigd. In de praktijk kan dit nogal eens tot een gedetailleerde rijksbemoeienis met provinciale en gemeentelijke aangelegenheden leiden (zie ook heroverweging gedeconcentreerde rijksdiensten).

Het is in een tijd van vermindering van rijksbemoeienis extra zaak dat deze rijksheren niet op de stoel van de provincie en/of gemeente gaan zitten. Een terughoudende opstelling bij zowel de rijksheren als provincies en gemeenten met name buiten het voorgeschreven overleg is op zijn plaats. Overwogen zou kunnen worden één rijksheer per departement in de PPC af te vaardigen. Volledigheidshalve wijst de werkgroep erop dat een en ander uitvoerig in het kader van de heroverweging gedeconcentreerde rijksdiensten aan de orde is geweest. Mogelijk worden botsende rijksvisies voorkomen doordat de rijksvertegenwoordigers in de PPC met één visie naar buiten dienen te treden. Een en ander levert een besparing op door een verminderd aantal rijksheren. Extra (voor)overleg tussen de gedeconcentreerde rijksdiensten dient van deze besparing te worden afgetrokken.

Verder kan in een aantal gevallen het overleg beperkt worden naar analogie van artikel 10 van het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985: alleen overleg van gemeente en provincie met de rijksvertegenwoordigers die het aangaat.

Vorenstaande dient in nauwe samenhang met het hierna in paragraaf 5.3.2. gestelde te worden gezien.

kanttekeningen

1. Indien wordt uitgegaan van een beperking van het aantal sectornota's /structuurschema's en de bemoeienis van de rijksoverheid beperkt blijft tot de hoofdlijnen van het beleid, dan zou er een rol voor de gedeconcentreerde rijksdiensten overblijven die met regionale kennis van zaken overleg over de hoofdlijnen voeren;
2. Provincies en gemeenten zullen vaker worden geconfronteerd met een rijksstandpunt dat hun speelruimte beperkt;
3. De voorbereiding van PPC-vergaderingen zal extra tijd en energie vergen;
4. Tijdig overleg met de betrokken rijksdiensten over de inhoud van streek- en bestemmingsplannen kan de doelmatigheid van deze plannen versterken. Het zou ondoelmatig zijn als de overheden los van elkaar gebiedsgericht bezig waren. Het overleg is voorts van belang omdat de streek- en bestemmingsplannen in beginsel ook voor het rijk richtinggevend respectievelijk bindend zijn;
5. Gelet op de aard van problemen met een (inter)nationaal karakter die hun doorwerking moeten krijgen in locale en regionale planning kan het noodzakelijk zijn in verband met de vereiste specifieke technische en beleidsmatige inbreng een afzonderlijke vertegenwoordiging van een gespecialiseerd onderdeel van het rijk toe te staan;
6. Overigens kan in zijn algemeenheid worden betwijfeld of het weglaten van specifieke vakdeskundigheid en rechtstreekse inbreng van de bij de ruimtelijke planning meest betrokken beleidsterreinen de taak voor de provincies om in de PPC te komen tot een zo verantwoord mogelijke belangenafweging, er gemakkelijker op maakt.

Globalisering, uniformering en standaardisering van het bestemmingsplan alsmede opheffing van de planverplichting voor het buitengebied

5.3.2. Beschrijving

Detailering van het bestemmingsplan kan enerzijds bijdragen tot materiële rechtszekerheid, maar anderzijds ook als knellend worden ervaren. Bijvoorbeeld voor het bedrijfsleven geldt dat een bestemmingsplan enerzijds zekerheid biedt, van belang is omdat het onroerend goed dikwijls een rol speelt in de financiële bedrijfsvoering, maar dat anderzijds flexibiliteit noodzakelijk is om vernieuwingen en uitbreidingen tot stand te brengen. In brede kring wordt thans erkend dat de balans te ver is doorgeslagen in de richting van gedetailleerdheid. Het streven dient in algemene zin gericht te zijn op meer globale bestemmingsplannen, maar de globalisering dient niet zover te gaan dat er geen duidelijke bestemmingsgrenzen meer zouden zijn. Binnen de bestemmingsgrens, die bepaalt welk gebied voor een bepaalde functie is bestemd, moeten echter niet méér bepalingen gelden dan strikt noodzakelijk.

(sub) varianten

5.3.2.1 Uitvoering USB

In het najaar van 1984 is de Rijksplanologische Dienst begonnen met het studieproject Uniformering en Standaardisering Bestemmingsplannen (USB). Met het USB-project wordt getracht tegemoet te komen aan de in de praktijk bestaande kritiek op het bestemmingsplan. Het voorlopige standpunt van het ministerie van VROM biedt in dit verband een aanzet tot bestemmingsplannen die meer dan voorheen een flexibel en beleidsgericht karakter kunnen vertonen. Aan de hand van de eerste praktijkervaringen en de hieruit gebleken behoeften kan worden gezien of een nadere standpuntbepaling en eventuele wijzigingen gewenst zijn, teneinde de doelstellingen van het herziene wettelijke kader te verwezenlijken.

De nieuwe WRO/Bro bieden mogelijkheden voor een globaler bestemmingsplan. In de praktijk moet dit nog z'n vorm vinden. Uit oogpunt van besparing op beleidslasten is standaardisering van bestemmingsplanvoorschriften hierbij van groot belang. DROM-conclusie 24 noemt dit zelfs noodzakelijk. Overleg met VNG en IPO is de aangewezen weg voor invoering van modelvoorschriften. Tevens is van belang de opvatting van de Raad van State over het USB-project.

kanttekeningen

- Bij globalisering dient er voor te worden gewaakt dat de rechtszekerheid in gevaar komt;
- Bij uniformering en standaardisering moet er op worden gelet dat voldoende recht wordt gedaan aan regionale verschillen (tegengaan van ondoelmatigheid).

5.3.2.2. Opheffen verplichting tot maken van bestemmingsplannen buitengebied

De werkgroep heeft ook een variant onderzocht waarbij de verplichting tot het maken van bestemmingsplannen voor het buitengebied en tot het ten minste eenmaal in de tien jaren herzien van bestemmingsplannen wordt opgeheven.

Het vervallen van deze verplichting heeft als voordeel dat duidelijker gestalte wordt gegeven aan de gedachte dat planning geen doel op zich mag zijn en dat in het stelsel geen stimulansen aanwezig behoren te zijn om over te gaan tot het kunstmatig bedenken en vaststellen van toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen zonder dat er sprake is van concrete beleidsvoornemens. Deze eis mag met name gesteld worden aan de regulerende planning, omdat daarbij de vaststellingsprocedure (terecht) met relatief zware waarborgen is omgeven en daardoor grote interne beleidslasten tot gevolg heeft.

Aan deze beleidsvariant kleefte ook een aantal nadelen:

- de functie van het bestemmingsplan ter bescherming van bepaalde belangen (bijv. agrarische belangen; waarden van natuur en landschap) komt in het gedrang;
- duidelijkheid en rechtszekerheid voor de aanwezige grondgebruikers en (potentiële) initiatiefnemers ontbreekt;
- indien een belangenafweging en een beoordeling van milieu-aspecten pas plaatsvindt bij de realisering van een activiteit, is dat vaak te laat (voor het bedrijfsleven is het overslaan van de ruimtelijke planningsfase bijvoorbeeld nadelig omdat het risico bestaat dat men verkeerd geplande grond koopt en daardoor dure milieuvoorzieningen moet betalen);

- om de nadelige gevolgen van het achterwege blijven van bestemmingsplannen te ondervangen zal er aandrang ontstaan tot uitbreiding van sectorale regelgeving (bijv. eisen in de Wet Geluidhinder, de Natuurbeschermingswet, etc.)

Voorts kan men zich afvragen of deze beleidsvariant zou leiden tot beperking van interne beleidslasten, nu het I.O.O.-onderzoek de indruk heeft bevestigd dat de wettelijke verplichting voor veel gemeenten niet de primaire drijfveer is om tot het opstellen of herzien van bestemmingsplannen over te gaan.

Het lijkt zinvoller te overwegen de kosten van bestemmingsplannen buitengebied terug te dringen door middel van uniformering van standaardisering van planonderdelen die zich daartoe lenen (zie paragraaf 5.3.2.1.).

5.3.3. Versobering van de bestemmingsplanprocedure

Beschrijving

De WRO voorziet in een stelsel van besluitvorming op het gebied van de ruimtelijke ordening, waarin reeds in de planningsfase besluiten worden genomen met een bindend karakter: de gemeentelijke bestemmingsplannen. Een dergelijk regulerend stelsel heeft twee grote voordelen boven een stelsel waarin tijdens de planningsfase uitsluitend indicatieve plannen kunnen worden vastgesteld en waarin bindende besluiten pas genomen kunnen worden tijdens de inrichtingsfase op basis van vergunningsprocedures voor concrete projecten. Deze voordelen zijn:

- 1) een regulerend stelsel biedt rechtsbescherming aan burgers en bedrijven wier belangen geschaad zouden kunnen worden als gevolg van nieuwe activiteiten die gepaard gaan met beslag op ruimte door andere burgers en bedrijven dan wel door overheden;
- 2) een regulerend stelsel biedt rechtszekerheid aan burgers en bedrijven die zelf nieuw activiteiten willen ontwikkelen die gepaard gaan met beslag op ruimte.

Deze twee vormen van rechtsbescherming worden vooral gerealiseerd door middel van de twee belangrijkste rechtsgevolgen die aan het bestemmingsplan verbonden zijn, te weten:

- a) Bouw- en aanlegvergunningen moeten door het gemeentebestuur worden geweigerd indien de werken waarvoor de vergunning wordt gevraagd in strijd zijn met het bestemmingsplan;
- b) Bouw- en aanlegvergunningen mogen door het gemeentebestuur niet worden geweigerd indien de werken waarvoor de vergunning wordt gevraagd niet in strijd zijn met het bestemmingsplan en ook overigens aan de wettelijke eisen voldoen.

Het onder a genoemde rechtsgevolg beschermt vooral de belangen van de hiervoor onder 1 genoemde burgers en bedrijven en het onder b genoemde rechtsgevolg beschermt vooral de belangen van de hiervoor onder 2 genoemde burgers en bedrijven.

Gezien het feit dat de particuliere belangen die bij het bestemmingsplan in het geding zijn, voor de betrokkenen veelal zwaar wegen, ligt het voor de hand dat het bestemmingsplan omgeven is met zware inspraak-, bezwaren- en beroepsprocedures. Deze procedures staan voor iedereen open. Het sluitstuk van de rechtsbescherming bestaat in het Kroonberoep, dat echter in de praktijk een zeer vertragende werking kan hebben.

Pogingen van regeringswege om bij de wijziging van de WRO het Kroonberoep af te schaffen of de schorsende werking ervan op te heffen zijn (gedeeltelijk) gestrand (zie artikel 29 WRO).

Gegeven de wenselijkheid om in het kader van de beperking van interne beleidslasten alsnog tot een aanzienlijke vereenvoudiging van de bestemmingsplanprocedure te komen, wordt in het verlengde van een eerder door de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening geopperde gedachte (Zie het "Advies over de bestemmingsplanprocedure", d.d. 26 november 1985) de mogelijkheid uitgewerkt om de kring van beroepsgerechtigden te beperken tot zgn. "zakelijk gerechtigden".

subvarianten

5.3.3.1. Beperking van de kring der beroepsgerechtigden

Deze (sub)variant berust op het uitgangspunt dat zij die door een bestemmingsplan verhinderd worden om bepaalde (afgezien van het bestemmingsplan rechtmatige) activiteiten te verrichten met betrekking tot onroerend goed waarover zij de beschikking hebben, een andersoortig belang hebben bij dat bestemmingsplan dan zij die slechts negatieve externe effecten ondervinden van andermans rechtmatige activiteiten, hoe ingrijpend deze effecten in het individuele geval ook mogen zijn. Doorlaggevend hierbij is dat het bestemmingsplan alleen voor de eerstgenoemde groep een beperking oplegt aan het ongestoorde genot van zakelijke rechten op onroerend goed, ter bescherming waarvan een beroep op de burgerlijke rechter kan worden gedaan. Voorts behoeven de negatieve effecten die volgens het huidige stelsel aanleiding kunnen zijn tot beroepsprocedures zelfs in het geheel niet het karakter te hebben van een aantasting van zakelijke belangen in verband met onroerend goed. Deze effecten kunnen ook een zuiver psychologisch of ideëel karakter hebben. Uitgangspunt bij de uitwerking van deze (sub)variant is dat slechts zij beroep kunnen instellen die door het bestemmingsplan zelf (dus niet door activiteiten van derden die door het bestemmingsplan mogelijk worden gemaakt) in het genot van een zakelijk recht op onroerend goed worden beperkt. Overige belanghebbenden zouden hun opvattingen nog wel in inspraak- en bezwaarprocedures naar voren kunnen brengen. Het verdient de aandacht dat deze beperking een stap verder gaat dan de destijds door de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening voorgestelde beperking.

Een alternatief in dit kader is het afschaffen of beperken van het zelfstandig beroepsrecht van rijksheren bij gelegenheid van wijziging of herziening van wetten waarin een dergelijk zelfstandig beroepsrecht voorkomt.

kanttekeningen

1. Momenteel hebben de rijksheren toestemming van hun ministers nodig om in beroep te kunnen gaan. Het beperken van de overheidsbemoeienis tot de hoofdlijnen van het beleid roept de vraag op of de rijksheren als beroepsgerechtigden dienen te worden beschouwd. Indien deze vraag ontkennend wordt beantwoord dient te worden bedacht dat in een groter aantal gevallen dan thans van het zware middel van de aanwijzingsbevoegdheid gebruik zal worden gemaakt; dan wel dat de minister zelf in beroep zal moeten gaan.
2. De beperking van de kring der beroepsgerechtigden tot "zakelijk gerechtigden" is aantrekkelijk uit het oogpunt van beperking van beleidslasten. Het aanmerkelijke bezwaar is dat de belangen, die bepaalde burgers en anderen kunnen hebben bij specifieke al dan niet gewenste ontwikkelingen met ruimtelijke consequenties, buiten beschouwing blijven.

Niet "zakelijk gerechtigden" - maar wel zakelijk belanghebbenden - (zoals naburige bewoners en bedrijven en eventueel ook overheidsinstanties) kunnen evenzeer worden getroffen als zij die in bovenbedoelde zin als "zakelijk gerechtigden" kunnen worden aangemerkt. Het lijkt niet te motiveren de ene belanghebbende wel een beroepsrecht toe te kennen en de andere niet.

3. Het is de vraag in hoeverre de voorbereiding van bestemmingsplannen wordt vertraagd door particulieren met niet-zakelijke bezwaren.

5.3.3.2. Vervanging van het vol beroep bij de Kroon

Een tweede (sub)variant betreft de vervanging van het vol beroep bij de Kroon door een rechtmatigheidstoetsing bij een onafhankelijke instantie, waarbij uiteraard ook de beginselen van behoorlijk bestuur tot de toetsingsgronden dienen te behoren.

Bij afschaffing van Kroonberoep en/of (preventief) goedkeuringsrecht van GS (paragraaf 5.3.3.4.) dient rekening te worden gehouden met de onderscheiden functies hiervan: rechtsbescherming, verticale beleidscoördinatie en advies. Vooral uit oogpunt van verticale coördinatie van overheidsbeleid kunnen aan het Kroonberoep voordelen zijn verbonden ten opzichte van het AROB-beroep; een hardere (externe) status van beleidsvoornemens van het rijk als voortvloeiend uit de variant 5.3.1.2. zou het gemis van dit instrument - deels - op kunnen vangen.

In wezen gaat het bij de rechtsbeschermingsfunctie om de vraag of de beperking die het bestemmingsplan aanbrengt in het genot van door het privaatrecht gewaarborgde zakelijke rechten van dusdanige aard is - rekening houdend met de wettelijke onteigenings- c.q. schadevergoedingsmogelijkheden - dat deze geacht moet worden strijd op te leveren met de beginselen van behoorlijk bestuur. Uiteraard is hierbij tevens van groot belang de recente discussie over de vraag of beroep op een onafhankelijke rechter, ook waar het gaat om bestemmingsplannen, niet in algemene zin de voorkeur verdient boven Kroonberoep, mede in het licht van de recente jurisprudentie van het Europese Hof.

De jarenlang in het kader van de wijziging van de WRO gevoerde discussie over het Kroonberoep inzake bestemmingsplannen heeft weliswaar een ander karakter dan de discussie over de Tijdelijke Wet Kroongeschillen; ze staat niet los van elkaar. Het afschaffen van het vol Kroonberoep inzake besluiten van algemene strekking zal moeilijk zijn: de regering wenst dit Kroonberoep te handhaven en een amendement-Stoffelen-Wolffensperger heeft het op 10 februari 1987 in de Tweede Kamer bij de stemmingen over de Tijdelijke Wet Kroongeschillen niet gehaald. Desalniettemin zal in een heroverweging als de onderhavige naar voren gebracht moeten worden dat bij een taakstelling van 20% minder rijksoverheid de afschaffing van het vol Kroonberoep zeer serieuze overweging verdient. Deze vereenvoudiging heeft uiteraard tevens een belangrijk decentralisatie-aspect aangezien het in het vol beroep besloten liggende toezicht van het Rijk op het gemeentelijk bestemmingsplan daardoor wordt opgeheven.

Kanttekeningen

1. Het vervangen van het vol beroep bij de Kroon door een rechtmatigheidstoets kan gevolgen hebben voor de rechtsbescherming van de burger, zeker wanneer termijnen worden bekort;
2. Het uitsluitend toetsen op rechtmatigheid zou met zich mee kunnen brengen dat belangen, meer dan in de huidige situatie, via aanwijzingen ex art. 37 WRO zeker gesteld moeten worden (hetgeen wordt voorgesteld in subvariant 5.3.1.1.), tenzij de verticale taakafbakening wordt verduidelijkt en nader - wettelijk - wordt geregeld als aangeduid in de paragrafen 5.3.1.1. en 5.3.1.2.;

3. Deze variant kan tot gevolg hebben dat de verticale coördinatiefunctie in gevaar komt. In sectorwetten zullen eventueel compenserende voorzieningen moeten worden getroffen indien rijksheren niet langer vol beroep kunnen instellen.

5.3.3.3. Verkorting bestemmingsplanprocedures

Een derde subvariant betreft de afwijkings- en ontheffingsmogelijkheden (inclusief de anticipatieprocedure). De belangrijkste reden dat de laatste jaren zoveel nadruk is gelegd op de verruiming van de afwijkings- en ontheffingsmogelijkheden voor het bestemmingsplan, is gelegen in het feit dat de bestemmingsplanprocedure zelf te zwaar geworden is. Ook de afwijkings- en ontheffingsmogelijkheden zijn weer met zware inspraak-, bezwaren- en beroepsprocedures omgeven (zij het iets minder zwaar dan die van het bestemmingsplan).

In algemene zin moet er naar worden gestreefd om de procedure van het bestemmingsplan zo kort te maken dat aan afwijkingsmogelijkheden geen behoefte meer bestaat. Uiteraard stelt dit criterium een eis aan de mate van verkorting van de procedure: deze moet zodanig zijn dat het mogelijk wordt om het bestemmingsplan te wijzigen met het oog op de concrete inrichtingsbeslissing. In globale zin betekent dit dat gewaarborgd zal moeten zijn dat de (gewijzigde) bestemmingsplanprocedure niet langer zal duren dan de huidige afwijkings- en ontheffingsprocedures. Na realisatie van de hiervoor vermelde vereenvoudigingsvoorstellen (en, eventueel, van de hierna te noemen opheffing van het goedkeuringsvereiste), ligt een zodanige verkorting van de bestemmingsplanprocedure zeker in het bereik.

kanttekeningen

1. Voorshands kan niet exact worden aangegeven in hoeverre deze subvariant per saldo tot een vermindering van procedures leidt. Wellicht biedt de voorgestelde vergroting van globaliteit en flexibiliteit van het bestemmingsplan (variant 2) betere mogelijkheden om het aantal afwijkingen en ontheffingen te verminderen;
2. In de gewijzigde WRO is de proceduredtijd al aanmerkelijk verkort. Indien naar een dusdanige verkorting van de bestemmingsplanprocedure zou worden gestreefd, dat afwijkings- en ontheffingsprocedures niet meer nodig zijn, zal op een andere wijze de burger zijn rechten moeten kunnen doen gelden waar het de ruimtelijke ontwikkeling op korte tot middellange termijn betreft.

5.3.3.4. Laten vervallen van het preventief toezicht door GS

Een vierde subvariant betreft het vervallen van het preventief toezicht door GS inclusief beoordeling van bezwaarschriften. Deze variant sluit aan bij het decentralisatiestreven, maar roept wel de vraag op hoe een zorgvuldige horizontale en verticale coördinatie van het ruimtelijke beleid van rijk, provincie en gemeenten gewaarborgd kan blijven. Belangrijk is hierbij dat deze coördinatie primair verloopt via overleg. Dit zal uiteraard zo moeten blijven. De vraag rijst of het goedkeuringsvereiste hierbij een essentiële rol vervult als stok achter de deur. Een restrictieve interpretatie in dit opzicht sluit aan bij het indicatieve karakter van het provinciale streekplan. Kennelijk heeft de wetgever niet beoogd om in de planningsfase aan de provincie, anders dan met het oog op specifieke, veelal door sectorbeleid bepaalde, beleidsvoornemens, waarbij de aanwijzingsbevoegdheid ter beschikking staat, een bindend

oordeel over de ruimtelijke ontwikkeling toe te kennen. Het preventieve toezicht is in dit opzicht een enigszins hybridische figuur in de huidige wet aangezien het de provincie vrijwel dwingt om goedkeuring te onthouden aan bestemmingsplannen die niet in overeenstemming zijn met het streekplan. Hierdoor wordt in feite de integrale, regulerende, planvormingstaak van de gemeente overgenomen.

kanttekeningen

1. Het laten vervallen van het preventief provinciaal toezicht roept de vraag op hoe een zorgvuldige coördinatie van ruimtelijk beleid op diverse niveau's gewaarborgd kan blijven. Het voorstel kan gemakkelijk leiden tot geïsoleerde planning zowel horizontaal als verticaal.

De vraag rijst eveneens of het streekplan als indicatieve nota en niet als toetsingskader, nog wel zin heeft. Dit planningsinstrument zou dan louter een uitwerking zijn van de beheersconcepties uit de indicatieve rijksnota, met daarin opgenomen die sectorale elementen die tot aanwijzing kunnen nopen.

In deze variant wordt ervan uitgegaan dat bovengemeentelijke belangen door gemeenten zelf of louter door coördinatie en overleg door Gedeputeerde Staten kunnen worden geregeld.

De huidige praktijk leert dat juist daar waar sprake is van bovengemeentelijke problemen het streekplan het juiste integratiekader vormt.

Zelfs met het streekplan als planningsinstrument zijn oplossingen voor bovengemeentelijke problemen (zoals veelal bouwlocaties dat zijn) slechts na veel overleg (en dus interne lasten) te bereiken.

- Bij het laten vervallen van het preventief toezicht door Gedeputeerde Staten zal toch een actuele afweging van diverse bouwlocaties moeten plaatsvinden op bovengemeentelijk niveau, wil door het rijk een titel voor het afwijzen van te dure of, gegeven de woningbehoefte, onnodige locaties aanwezig zijn. Hier rijst dan de vraag in hoeverre er sprake is van een beperking van bijvoorbeeld personeelslasten;
2. Een duidelijke taakafbakening en een zekere hiërarchie tussen de plannen van de drie bestuursniveau's zal de behoefte aan overleg en preventief toezicht doen verminderen;
 3. Het toezicht van GS ware te handhaven, zij het met mogelijke modificaties:
 - a. strijd met een algemeen verbindend voorschrift
 - b. strijd met bovengemeentelijke belangen
 - c. onevenredige schade van particuliere belangen
 - d. strijd met een in het algemeen rechtsbewustzijn levend beginsel van behoorlijk bestuur.

Ook andere alternatieven kunnen in beschouwing worden genomen.

Het vereiste van voorafgaande goedkeuring door GS zou bijvoorbeeld uitsluitend kunnen worden gehanteerd in geval tegen het vastgestelde bestemmingsplan bezwaren worden ingediend. Voor die gevallen waarin geen bezwaarschriften worden ingezonden, zou ook kunnen worden volstaan met een meldingsplicht: indien GS niet binnen bijvoorbeeld een maand na kennisgeving besluiten actie te ondernemen, zou het bestemmingsplan rechtskracht verkrijgen. Tevens zijn mengvormen van deze mogelijkheden denkbaar.

5.3.4. Stroomlijnen/integratie/opheffen commissies

Beschrijving

In de werkgroep "Heroverweging ruimtelijk beleid" zijn suggesties gedaan omtrent het functioneren van interdepartementale commissies en externe adviesraden. De voorstellen over het functioneren van deze commissies en raden betreffen zowel organisatorische als inhoudelijke/beleidsmatige aspecten.

Voor de discussie is het van belang dat onderscheid wordt gemaakt tussen interdepartementale commissies en externe adviesraden. Het SIC-rapport (sanering interdepartementale commissies) omschrijft deze commissies als volgt: De commissie is formeel ingesteld, er is meer dan één departement in vertegenwoordigd en meer dan de helft van de leden is ambtenaar bij een Ministerie.

De externe adviesorganen spelen een nuttige rol in de relatie tussen overheid en samenleving (Cie. v.d. Ploeg Externe advisering). Kenmerk hiervan is dat vertegenwoordigers uit de diverse maatschappelijke geledingen zitting hebben in deze adviesraden.

subvarianten

5.3.4.1. Stroomlijnen commissies

Het kabinet heeft besloten dat het functioneren van de RPC en de Rijks Milieuhygienische Commissie (RMC) over enkele jaren zal worden geëvalueerd (zie TK, 1984-1985, 17353, nr. 23).

Evenzo zal de Interdepartementale Commissie groeikernen en groeisteden (ICOG) in 1989 aan een evaluatie onderworpen worden. De Centrale Landinrichtingscommissie (CLC) zal om de vier jaren worden geëvalueerd.

De werkgroep heeft een en ander in haar onderzoek betrokken, doch acht het niet zinvol vooruit te lopen op resultaten van evaluaties.

Inhoudelijke aspecten RPC

Los van deze evaluaties kan het volgende worden overwogen:

- de vier toetsingscriteria met betrekking tot behandeling van streekplannen in de RPC nader overwegen;
- bezien of onderwerpen waarvan de ruimtelijk relevante aspecten gering zijn nog in de RPC behandeld moeten worden.

In diverse rijksvoorschriften, onder andere in de WRO, is een hoorplicht ten aanzien van de RPC opgenomen. Deze hoorplicht lijkt niet altijd nodig.

Alleen bij gewichtige kwesties zou de RPC een advies moeten uitbrengen. Een en ander betekent ook dat de standaard behandeling van streekplannen in de RPC kan worden afgeschaft.

Slechts indien de inhoud van een vastgesteld streekplan voor een of meer ministers onaanvaardbaar lijkt, hetgeen onder andere door gedeconcentreerde diensten geconstateerd kan worden, dient dit plan in de RPC van een advies te worden voorzien.

In samenhang met de terughoudende rol van de rijksoverheid als hiervoor omschreven bij de P.P.C. leidt dit tot een versterkte aandacht voor de totstandkoming van het ruimtelijk beleid bij gemeenten en provincies.

5.3.4.2. Integratie/opheffen commissies

Al dan niet in combinatie met evaluatie van het functioneren van coördinatie-commissies kan integratie of opheffing van deze commissies worden overwogen.

Hoofdstuk 6

6. Inventarisatie van effecten van beleidsvarianten

6.1. Inleiding

De kosten van het ruimtelijk beleid kunnen, zoals hiervoor is uiteengezet worden onderscheiden in:

- apparaatskosten, waaronder personeelskosten (P);
- tijdskosten (T);
- programmakosten (F).

Voor een omschrijving wordt verwezen naar par. 3.1.

In de beschrijving van de benaderingswijze van het zogenaamde ijkpunt (Y) van dit heroverwegingsonderzoek in par. 4.1. is gekozen voor de formule: $Y = P + T + F$. Daarbij is aangegeven dat een besparing ten opzichte van het totale kostenniveau niet zonder meer is te realiseren door één van de drie genoemde kostenvariabelen te reduceren, zulks als gevolg van de complexe onderlinge beïnvloeding van deze variabelen. Wel heeft de heroverwegingswerkgroep op verzoek van de Ambtelijke Commissie Heroverweging besloten om na te gaan welke effecten de in hoofdstuk 5 beschreven beleidsvarianten zouden hebben op de variabele P (personeelskosten in brede zin). Hiertoe is - wederom - de hulp ingeroepen van het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (I.O.O.).

De bevindingen van het I.O.O. zijn neergelegd in een notitie "Inventarisatie van effecten van beleidsvarianten", die als bijlage X bij dit rapport is gevoegd. Hierbij zij aangetekend dat het I.O.O. daarbij de beschikking kreeg over een concept-tekst van hoofdstuk 5 van het heroverwegingsrapport en dat de tekst van de I.O.O.-notitie en de uiteindelijke tekst van het heroverwegingsrapport daardoor op enkele plaatsen van elkaar afwijken.

6.2. Conclusie naar aanleiding van de I.O.O.-inventarisatie

Het I.O.O. geeft in zijn rapport aan dat het de problemen waarmee de werkgroep is geconfronteerd, niet zonder meer kan oplossen. Aan het inventariserend onderzoek van het I.O.O. was noodzakelijkerwijs een aantal beperkingen verbonden.

Desalniettemin is de werkgroep mede op grond van dit onderzoek van oordeel dat op een aantal terreinen mogelijkheden voor besparingen op de kosten van ruimtelijk beleid aanwezig worden geacht; zij verwijst hiervoor naar het in kwalitatieve termen gestelde schematisch overzicht in het desbetreffende I.O.O.-rapport (bijlage X).

Indien een principebeslissing wordt genomen om een of meer van de in het voorgaande beschreven beleidsvarianten tot uitvoering te brengen, zal in ieder geval - in overeenstemming met de conclusies van het I.O.O.-rapport - bij voorrang een organisatorisch onderzoek naar de P-factor dienen te geschieden.

SAMENVATTING HEROVERWEGING RUIMTELIJK BELEID

1. Inleiding

Tot de onderwerpen die de ministerraad heeft geselecteerd voor de zesde ronde heroverweging behoort "het ruimtelijk beleid zoals dat wordt gevoerd door de diverse sectoren binnen het rijk en de lagere overheden en de wederzijdse doorwerking van dit beleid tussen sectoren en overheden". Hierbij moeten volgens de onderzoeksopdracht aan de orde komen de beleidsvoorbereiding en -uitvoering op nationaal niveau, de ruimtelijk relevante begrotingsposten, de ruimtelijk relevante wetgeving en de op voorbereiding en uitvoering van het ruimtelijk beleid betrekking hebbende taken van de verschillende overheden (i.h.b. gericht op het voorkomen van dubbel werk en doublures in onderzoek, uitoefening wettelijke bevoegdheden, overlegcircuits) in het licht van het streven naar decentralisatie, deregulering en efficiency.

De omvang en het complexe karakter van dit onderzoeksveld verdroegen zich slecht met de beschikbare onderzoekstijd en de richtlijnen voor heroverwegingsonderzoeken. Toch heeft de werkgroep heroverweging ruimtelijk beleid - bestaande uit vertegenwoordigers van de departementen van VROM, Fin., AZ, EZ, Def., BiZa, L&V, WVC en V&W - gekozen voor een zoveel mogelijk integrale benadering. Dit bleek noodzakelijk in verband met het facetkarakter van het ruimtelijk beleid.

In het onderzoek wordt vooral aandacht besteed aan de interne beleidslasten voor de drie overheidsniveaus, zonder nochtans de externe effecten uit het oog te verliezen. De baten van het ruimtelijk beleid, de maatschappelijke kosten ervan (bijv. tijdskosten van procedures) alsmede positieve en negatieve aspecten van de inzet van begrotingsmiddelen ten behoeve van realisering van ruimtelijke doelstellingen komen voornamelijk in verkennende en kwalitatieve zin aan de orde.

2. Beleidsbeschrijving

Op alle drie bestuursniveaus spelen diverse organen en instrumenten een rol bij formulering en effectuering van het ruimtelijk beleid. Daarbij zijn het ruimtelijk facetspoor en het ruimtelijk relevante sectorspoor te onderscheiden.

De Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) neemt een centrale plaats in. Het op deze wet gebaseerde planningstelsel kenmerkt zich door een gedecentraliseerde opzet zonder formele planhiërarchie. De overheidsniveaus zijn in beginsel vrij in het bepalen van de inhoud van de eigen plannen. Afstemming tussen de niveaus vindt vooral plaats door middel van overleg; verder kent de WRO interventiemogelijkheden in de vorm van o.a. preventief toezicht en aanwijzings- en uitnodigingsbevoegdheden. In tegenstelling tot de planologische kernbeslissingen (structuurschetsen en -schema's, nota's over de ruimtelijke ordening) op rijksniveau en het provinciale streekplan, is alleen het gemeentelijke bestemmingsplan juridisch bindend. In deze plannen worden ruimtelijke doelstellingen of concepties tot

uitdrukking gebracht. Ze bevatten tevens het resultaat van de beleidsmatige afweging en integratie van het ruimtelijk aspect van maatschappelijke activiteiten.

3. Probleemstelling

Een voordeel van het stelsel is de gedecentraliseerde opzet; een mogelijk nadeel is het ontbreken van een duidelijke taakverdeling tussen de diverse plannen. Dit komt de duidelijkheid voor de burger niet ten goede, maakt het ruimtelijk planningstelsel overlegintensief en kan tot hoge toezichtslasten en langdurige besluitvorming leiden. In verband met een en ander is het - afgezien van mogelijkheden voor een verbeterde taakafbakening - de moeite waard om eventuele ondoelmatigheid bij coördinatie en procedures te ondervangen.

Deze twee elementen vervullen bij de afstemming tussen het ruimtelijk facetspoor en het ruimtelijk relevante sectorspoor een belangrijke functie.

Coördinatie kan zorgen voor een evenwichtige afweging van sectorale claims op schaarse ruimte, voor een gelijkgerichte inzet van financiële middelen en uitvoeringsactiviteiten en voor consistentie in het overheidsbeleid. Hierbij kan inefficiency optreden indien coördinatie niet op het juiste moment plaatsvindt en/of een gecoördineerd besluit niet wordt gevolgd door planologische medewerking van de andere overheden en voorts indien geen meerjarige duidelijkheid wordt verschaft over de uitvoering van sectorale inrichtings- en beheersactiviteiten conform ruimtelijke doelstellingen. Procedures worden in beide sporen gevolgd, zowel bij de beleidsformulering in het kader van plannen als bij uitvoeringsbeslissingen. De lange tijdsduur blijkt het belangrijkste knelpunt te vormen bij meersporeige besluitvorming over een project. De gewijzigde WRO en het nieuwe Bro lijken op dit punt een aanzienlijke verbetering te bieden.

4. Kosten en baten; bepaling ijkpunt

Aan het ruimtelijk beleid zijn ruwweg de volgende soorten kosten en opbrengsten toe te rekenen:

- apparaatskosten en plankosten in brede zin, alsmede opbrengsten in de vorm van leges en doorberekening in gronduitgifte;
- tijdskosten;
- programmakosten in de zin van directe investeringen en directe opbrengsten of besparingen;
- meerkosten en meeropbrengsten in verband met ruimtelijke doelstellingen.

Door middel van de apparaatskosten c.a. zijn de "interne beleidslasten" van het ruimtelijk beleid tot uitdrukking gebracht. In verband met de verwevenheid van facet- en sectorbeleid bleek het problematisch om exact aan te geven welke apparaatskosten aan het ruimtelijk beleid zijn toe te rekenen. Daarom is met onder- en bovengrenzen gewerkt. Het Instituut voor onderzoek van overheidsuitgaven (I.O.O.), dat de kosten van het ruimtelijk beleid bij provincies en gemeenten heeft onderzocht, concludeert dat een belangrijk deel van de relevante kosten niet op de functie "ruimtelijke ordening" van de begrotingen wordt geboekt. Voor de provincies kan

de ondergrens op f 101 mln en de bovengrens op f 150 mln worden gesteld; voor de gemeenten bedragen deze grenzen f 200 mln resp. f 400 mln. Gelet op de departementale opgaven en de kanttekeningen van Financiën daarbij, zijn de onder- en bovengrens van de relevante apparaatskosten bij de rijksoverheid bepaald op f 41 mln respectievelijk f 65 mln.

De tijdskosten en programmakosten geven een beeld van de externe, maatschappelijke beleidslasten en de collectieve uitgaven ten behoeve van het ruimtelijk beleid. Het bleek niet mogelijk om in het bestek van dit heroverwegingsonderzoek een volledig en gekwantificeerd overzicht van deze kosten te verschaffen, noch om de materiële en immateriële baten (opbrengsten, besparingen) van het ruimtelijk beleid te kwantificeren. Daarom is volstaan met een globale en exemplarische beschrijving.

Bij tijdskosten gaat het om maatschappelijke kosten en kosten voor particuliere initiatiefnemers als gevolg van de tijdsduur van procedures, waardoor gewenste activiteiten pas na verloop van tijd (kunnen) worden uitgevoerd. Bij wijze van voorbeeld is een aantal ruimtelijk relevante sectorprocedures en procedures ingevolge de WRO beschreven, inclusief daarbij optredende problemen en versnelingsmogelijkheden.

Ook programmakosten (en baten) zijn uitsluitend in verkennende zin onderzocht, na een vergeefse poging om aan te geven of en in hoeverre werkartikelen van de departementale begrotingen kunnen worden toegerekend aan het ruimtelijk beleid. Ruimtelijke beleidskeuzes, al dan niet geformuleerd als ruimtelijke concepties, kunnen van invloed zijn op plaats, aanvangstijdstip, fasering en omvang van sectorale investeringen. Niet alleen de directe kosten van realisering en beheer van projecten zijn van belang, maar tevens de meerkosten en meeropbrengsten van uitvoering ten behoeve van of rekening houdend met ruimtelijke doelstellingen. Een kosten-batenanalyse op dit punt is wenselijk, maar wordt in de praktijk bemoeilijkt omdat de meerkosten in het algemeen eenvoudiger zijn te berekenen dan de materiële en immateriële meeropbrengsten en besparingen. Uit een uitgewerkt voorbeeld, waarbij een scenario met gebundelde deconcentratie en Randstadgroenstructuur wordt afgezet tegen een deconcentratie- of suburbanisatie-scenario, blijkt dat besparingen die optreden door het laten vervallen van beleidsonderdelen van het huidige beleid gelijktijdig aanzienlijke kostenverhogingen voor de samenleving met zich meebrengen. Ook volgt uit deze voorbeeld-exercitie dat geen algemeen geldend concept voor de maatschappelijk meest gewenste en financieel minst kostbare oplossing kan worden aangegeven. Lokale omstandigheden, met name de capaciteit van voorzieningen en infrastructuur en de reestruimte in die capaciteit, zijn zwaarwegende factoren die in de concrete afweging moeten worden gezien.

Uit het I.O.O.-onderzoek blijkt dat provincies en gemeenten in het algemeen de door het rijk geformuleerde ruimtelijke doelstellingen onderschrijven en die door een eigen invulling nader proberen te concretiseren. Het blijkt moeilijk een scheiding aan te brengen tussen kosten die voor provincies en/of gemeenten zijn verbonden aan het door het rijk geïnitieerde beleid en kosten die in verband staan met het eigen ruimtelijk beleid.

Op grond van het bovenstaande is het ijkpunt (Y) van dit heroverwegingsonderzoek geformuleerd als: $Y = P + T + F$, waarbij P staat voor apparaatskosten (m.n. personeelskosten), T voor tijdskosten en F voor programmakosten. Een dergelijke brede benadering van het ijkpunt werd noodzakelijk geacht wegens o.a. de complexe onderlinge beïnvloeding van de variabelen P, T en F, waardoor bijvoorbeeld een reductie van P niet zonder meer een verlaging van Y tot gevolg heeft.

Samengevat resulteert een en ander in het volgende overzicht van het ijkpunt (in mln. guldens):

	<u>ondergrens</u>	<u>bovengrens</u>
rijksoverheid	41,0	65,0
provincies	101,0	150,0
gemeenten	200,0	400,0
tijds- en programmakosten	P.M.	P.M.
	<u>342,0</u>	<u>615,0</u>
	+P.M.	+P.M.

5. Beleidsvarianten

De werkgroep heeft vier beleidsvarianten met een aantal subvarianten beschreven, die beogen bij te dragen aan beperking van de interne beleidslasten. De varianten zijn gebaseerd op drie uitgangspunten:

- a) beperking van de planning i.v.m. geringere sturingspretentie van de overheid;
- b) beperking van de beleidskosten van planning door versobering van procedures en door duidelijker taakafbakening tussen de drie bestuurslagen en
- c) decentralisatie, als zelfstandige grond voor het beperken van de bemoeienis van hoger gezag met de taakuitoefening van lager gezag.

Hieronder wordt volstaan met een summiere weergave van de (sub-)varianten. In het rapport zelf is door middel van kanttekeningen aangegeven hoe binnen de werkgroep de verschillende subvarianten worden gepercipieerd. Om een correct beeld te krijgen van de uitwerking van de beleidsvarianten en de nuancerende kanttekeningen daarbij is het noodzakelijk kennis te nemen van de tekst van paragraaf 5.3. (blz. 28 e.v.) van het rapport.

I. VEREENVOUDIGING EN BEPERKING INDICATIEVE PLANNING OP RIJKSNIVEAU

I.a. Opheffen van de pkb

De pkb in haar huidige vorm wordt opgeheven. Ruimtelijk relevante beleidsvoornemens van sectordepartementen doorlopen een lichte coördinatieprocedure, bijv. behandeling in RPC en RROM, alvorens behandeling in de Ministerraad kan plaatsvinden. Het toetsingskader voor de horizontale coördinatie tussen sector en facet zou daarbij beperkt kunnen blijven tot eerder vastgestelde sectorale beleidsvoornemens en een éénmaal aan het begin van iedere kabinetsperiode vast te stellen en aan het Parlement voor te leggen notitie waarin de ruimtelijke ontwikkeling vanuit een facetmatige invalshoek wordt gezien. Specifieke "harde" beleidsvoornemens zullen na een eenvoudige procedure en inschakeling van het Parlement worden gehandhaafd d.m.v. aanwijzingen van de Minister van VROM.

De vertegenwoordiger van Financiën in de werkgroep heeft bij de in hoofdstuk 5 opgenomen varianten doen vermelden dat - en ook hoe - het takenpakket van de RPD zijns inziens kan worden gereduceerd. De andere werkgroepleden constateren dat de varianten consequenties hebben voor (de taken van) het apparaat dat zich bij de rijksoverheid en bij de andere overheden bezighoudt met het ruimtelijk beleid; gedetailleerde uitspraken over de te treffen voorzieningen binnen één concreet departementsonderdeel acht men ongewenst.

I.b. Opschonen/bundelen_pkb's

Het aantal structuurschema's mag niet worden uitgebreid en nagegaan moet worden of het huidige aantal (11) kan worden verminderd. Voor beleidsterreinen waarvoor geen structuurschema bestaat kan een algemene sectorbeleidsnota in combinatie met voortschrijdende meerjarenprogramma's worden overwogen. Bij herziening van pkb's worden deze opgeschoond tot duidelijke beslissingen van nationale betekenis. De andere overheden zullen aan deze beslissingen gehouden worden.

I.c. Wijziging rol rijksheren

Overwogen kan worden het aantal rijksheren in de provinciale planologische commissies te verminderen, bijv. door per departement hooguit één rijksheer af te vaardigen. Rijksheren mogen niet op de stoel van provincie en/of gemeente gaan zitten. De provincies en gemeenten zouden een terughoudende opstelling moeten innemen bij inschakeling van de rijksheren buiten het voorgeschreven overleg. Verder is beperking mogelijk door alleen overleg te voeren met die rijksvertegenwoordigers die het aangaat.

II. GLOBALISERING, UNIFORMERING EN STANDAARDISERING BESTEMMINGSPLAN;
OPHEFFING PLANVERPLICHTING BUITENGEBIED

II.a. Uitvoering USB

Het verdient in algemene zin aanbeveling te streven naar globalisering en standaardisering van het bestemmingsplan. Het voorlopig standpunt van de minister van VROM naar aanleiding van het project Uniformering en Standaardisering Bestemmingsplannen biedt een aanzet tot bestemmingsplannen met een meer flexibel en beleidsgericht karakter. Overleg met VNG en IPO is de aangewezen weg voor invoering daarvan; tevens is de reactie van de Raad van State van belang.

II.b. Opheffen verplichting bestemmingsplannen buitengebied

De werkgroep heeft een subvariant onderzocht waarbij de verplichting tot het maken van bestemmingsplannen voor het buitengebied en tot het ten minste eenmaal in de tien jaren herzien van bestemmingsplannen wordt opgeheven. Op basis van een vergelijking van voor- en nadelen lijkt het de werkgroep zinvoller de kosten van het opstellen van bestemmingsplannen terug te dringen door uniformering en standaardisering.

III. VERSOBERING VAN DE BESTEMMINGSPLANPROCEDURE

III.a. Beperking van de kring der beroepsgerechtigden

Alleen zij kunnen beroep instellen die door het bestemmingsplan zelf (dus niet door activiteiten van derden die door het bestemmingsplan mogelijk worden gemaakt) in het genot van een zakelijk recht op onroerend goed worden beperkt. Overige belanghebbenden kunnen hun opvattingen uitsluitend in inspraak- en bezwarenprocedures naar voren brengen. Een andere mogelijkheid is voorts het geleidelijk afschaffen van het zelfstandig beroepsrecht van rijksheren.

III.b. Vervanging van het vol beroep bij de Kroon

Het verdient serieuze overweging het vol beroep bij de Kroon inzake bestemmingsplannen te vervangen door een rechtmatigheidstoetsing bij een onafhankelijke instantie (waarbij ook de beginselen van behoorlijk bestuur tot de toetsingsgronden dienen te behoren). De werkgroep is zich er overigens van bewust dat over afschaffing c.q. vervanging van het Kroonberoep reeds jarenlang is gediscussieerd.

III.c. Verkorting bestemmingsplanprocedures

Er kunnen procedurele doublures ontstaan als eerst na een zware procedure bestemmingsplannen tot stand komen, waarvan vervolgens weer, met behulp van een eveneens zware procedure, moet worden afgeweken met het oog op concrete inrichtingsbeslissingen. Dit is te ondervangen door een zodanige verkorting van de bestemmingsplanprocedure dat aan afwijkings- en onthefingsmogelijkheden geen behoefte meer bestaat.

III.d. Laten vervallen van het preventief toezicht door GS

Deze subvariant betreft het laten vervallen van het goedkeuringsvereiste, inclusief de beoordeling van bezwaarschriften door GS. Het preventieve toezicht is een hybridische figuur, omdat het de provincie bijna dwingt tot onthouding van goedkeuring aan bestemmingsplannen die niet in overeenstemming zijn met het streekplan. Een zorgvuldige horizontale en verticale coördinatie moet primair verlopen via overleg.

IV. STROOMLIJNEN/INTEGRATIE/OPHEFFEN COMMISSIES

IV.a. Stroomlijnen Commissies

RPC, RMC, ICOG en CLC zullen binnen afzienbare tijd worden geëvalueerd.

De werkgroep acht het zinvol de resultaten van deze evaluaties af te wachten.

Inhoudelijk wordt voorgesteld alleen bij gewichtige kwesties RPC-advies te vragen; over streekplannen uitsluitend indien deze voor een of meer ministers onaanvaardbaar lijken te zijn.

IV.b. Integratie/opheffen commissies

Al dan niet in combinatie met evaluaties van het functioneren van coördinatiecommissies kan integratie of opheffing van deze commissies worden overwogen.

Hierboven is aangegeven dat een besparing ten opzichte van het totale kostenniveau van het ruimtelijk beleid niet zonder meer kan worden bereikt door de personeelskosten (in brede zin) te reduceren. Wel is nagegaan welke effecten de beleidsvarianten zouden hebben op het niveau van de personeelskosten. Hiervoor wordt verwezen naar de slotparagraaf van het rapport.

Samenstelling werkgroep Heroverweging Ruimtelijk Beleid

- Voorzitter: drs. F.H. van der Veen
plaatsvervangend Directeur-Generaal
Ruimtelijke Ordening
Rijksplanologische Dienst
Ministerie van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieu-
beheer
- Secretaris: drs. J.A. Jacobs
Directie Inspectie der Rijksfinanciën
Ministerie van Financiën
(tot 1 septem-
ber 1987)
- (met ingang van 1 september 1987) mr. F.M. Jaeger
Directie Inspectie der Rijksfinanciën
Ministerie van Financiën
- Adjunct secretaris: mr. M.C. van der Klooster
Directie Algemene en Bestuurlijke Zaken
Rijksplanologische Dienst
Ministerie van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
- Leden: mr. G.P.I.M. Wuisman
Kabinet van de Minister-President
Ministerie van Algemene Zaken
- drs. H.W. Westerveld
Directie Interbestuurlijke Betrekkingen en
Informatievoorziening
Directoraat-Generaal Openbaar Bestuur
Ministerie van Binnenlandse Zaken
- drs. F. van Haren
Directie Inspectie der Rijksfinanciën
Ministerie van Financiën
- ir. G. Westerink
Coördinatie Ruimtelijke Ordening en
Milieuzaken
Ministerie van Defensie
- drs. G.J.A. Al
Directie Algemene en Bestuurlijke Zaken
Rijksplanologische Dienst
Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke
Ordening en Milieubeheer

2

HEROVERWEGING RUIMTELIJK BELEID

BIJLAGEN BIJ HET RAPPORT VAN DE WERKGROEP

HEROVERWEGING RUIMTELIJK BELEID

BIJLAGEN

- I SAMENSTELLING WERKGROEP
- II ONDERZOEKSOPDRACHT
- III ONDERZOEKSOPZET
- IV NOTITIE OVER HET RUIMTELIJK BELEID (HO/RB 10)
- V PROCEDURES VOOR RUIMTELIJKE BESLUITVORMING (HO/RB 13)
- VI RAPPORT INSTITUUT VOOR ONDERZOEK VAN OVERHEIDSUITGAVEN OVER DE KOSTEN
VAN HET RUIMTELIJK BELEID BIJ PROVINCIES EN GEMEENTEN
- VII COORDINATIE IN HET RUIMTELIJK BELEID (HO/RB 15)
- VIII KOSTEN- BATENBESCHRIJVING VAN HET RUIMTELIJK BELEID (HO/RB 12)
- IX DEPARTEMENTALE OPGAVEN VAN FORMATIEPLAATSEN IN VERBAND MET RUIMTELIJK
BELEID
- X NOTITIE INSTITUUT VOOR ONDERZOEK VAN OVERHEIDSUITGAVEN OVER
INVENTARISATIE VAN EFFECTEN VAN BELEIDSARIANTEN
- XI PASSAGES UIT AANWIJZINGEN INZAKE TERUGHOUDENDHEID MET REGELGEVING

Samenstelling werkgroep Heroverweging Ruimtelijk Beleid

Voorzitter: drs. F.H. van der Veen
plaatsvervangend Directeur-Generaal
Ruimtelijke Ordening
Rijksplanologische Dienst
Ministerie van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieu-
beheer

Secretaris: drs. J.A. Jacobs
Directie Inspectie der Rijksfinanciën
(tot 1 septem- Ministerie van Financiën
ber 1987)

(met ingang van mr. F.M. Jaeger
1 september Directie Inspectie der Rijksfinanciën
1987) Ministerie van Financiën

Adjunct secretaris: mr. M.C. van der Klooster
Directie Algemene en Bestuurlijke Zaken
Rijksplanologische Dienst
Ministerie van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

Leden: mr. G.P.I.M. Wuisman
Kabinet van de Minister-President
Ministerie van Algemene Zaken

drs. H.W. Westerveld
Directie Interbestuurlijke Betrekkingen en
Informatievoorziening
Directoraat-Generaal Openbaar Bestuur
Ministerie van Binnenlandse Zaken

drs. F. van Haren
Directie Inspectie der Rijksfinanciën
Ministerie van Financiën

ir. G. Westerink
Coördinatie Ruimtelijke Ordening en
Milieuzaken
Ministerie van Defensie

drs. G.J.A. Al
Directie Algemene en Bestuurlijke Zaken
Rijksplanologische Dienst
Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke
Ordening en Milieubeheer

drs. A.J.C.W.M. de Kort
Directoraat-Generaal Milieubeheer
Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke
Ordening en Milieubeheer

drs. J.I.R. Kindt
Centrale Directie Financieel-Economische
Zaken
Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke
Ordening en Milieubeheer

drs. H.H. Klaren
Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting
Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke
Ordening en Milieubeheer

ir. T. Alblas
Ministerie van Verkeer en Waterstaat

mr. G.B.F. Jurg
Hoofddirectie Regionale Economische Politiek
Ministerie van Economische Zaken

drs. S. Smilde
Directie Midden- en Kleinbedrijf
Ministerie van Economische Zaken

mr. Q.J.M. Kramer
Ministerie van Landbouw en Visserij

drs. L.L. de Regt
Directoraat-Generaal Welzijn
Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid
en Cultuur

Heroverweging 'Ruimtelijk beleid'

De heroverweging heeft betrekking op het ruimtelijk beleid zoals dat wordt gevoerd door de diverse sectoren binnen het rijk en de lagere overheden en op de wederzijdse doorwerking van dit beleid tussen sectoren en overheden.

Binnen het kader van de voor de heroverweging geldende leidraad komen aan de orde:

- De beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering van de ruimtelijke ordening op nationaal niveau: de totstandkoming en uitvoering van het beleid in de verschillende sectoren zoals vastgelegd in pkb's, beleidsnota's, structuurschetsen en -schema's, meerjarenplannen en -programma's;
 - De ruimtelijk relevante begrotingsposten van diverse sectoren en overheden;
 - De ruimtelijk relevante wetgeving.
 - De op de voorbereiding en uitvoering van het ruimtelijke beleid betrekking hebbende taken van de verschillende overheden in het bijzonder gericht op:
 - . het voorkomen van dubbel werk
 - . het voorkomen van doublures in onderzoek
 - . de uitoefening van de aan de onderscheidene overheden toegekende wettelijke bevoegdheden
 - . de overlegcircuits
- in het licht van het streven naar decentralisatie, deregulering en efficiëncy.

Voorzittend departement : VROM

Deelnemende departementen: AZ, Fin., L en V, V en W, BiZa, EZ, WVC,
Def.

onderzoeksopzet 'ruimtelijk beleid'

1. Inleiding

In de Ministerraadsvergadering van 19 september 1986 is als terrein van heroverweging de ruimtelijke ordening en de daarop betrekking hebbende werkzaamheden in verschillende bestuurslagen aangewezen. Op 6 oktober is het parlement schriftelijk op de hoogte gesteld van de nieuwe onderwerpen. (Voor de onderwerpsomschrijving van het heroverwegingsonderwerp 'ruimtelijk beleid' zie bijlage I).

In de onderzoeksopzet zullen achtereenvolgens aan de orde komen: de afbakening (par. 2), het ijkpunt (par. 3), de werkwijze (par. 4) en het inschakelen van externe deskundigen (par. 5).

2. Afbakening

De algemene taakopdracht zoals deze geldt voor heroverwegingsonderzoeken schrijft o.a. voor het beleidsterrein in termen van doelstellingen en instrumenten te beschrijven en aan te geven welke collectieve uitgaven (begrotingsposten) met dit beleid gemoeid zijn.

De aard van het onderwerp, een heroverweging van het ruimtelijk beleid zoals dat wordt gevoerd door de diverse sectoren binnen het rijk en ook door lagere overheden en op de wederzijdse doorwerking van dit beleid tussen sectoren en overheden staat naar het oordeel van de werkgroep op gespannen voet met de algemene taakopdracht, omdat het onderwerp van onderzoek niet op voorhand duidelijk definieerbaar is. Dit maakt het noodzakelijk het begrip 'ruimtelijk beleid' te operationaliseren. Gelijktijdig moet de vraag beantwoord worden op welke begrotingsposten de analyse zich zal richten.

Tijdens de eerste werkgroepvergadering is langdurig van gedachten gewisseld m.b.t. de vraag wat de werkgroep verstaat onder ruimtelijk beleid. De werkgroep kwam daarbij niet tot een (voor alle leden) bevredigend antwoord. Een deel van werkgroep opteerde voor een 'enge' interpretatie, terwijl andere leden opteerden voor een 'brede' interpretatie. Uiteindelijk heeft de werkgroep besloten eerst een poging te doen het onderhavige beleidsterrein in kaart te brengen. Door middel van het invullen van een matrix-schema is getracht een beeld te krijgen van het onderzoeksterrein van deze heroverweging. Daartoe is de werkgroepleden gevraagd een overzicht te bieden van de beschikbare plannen en beleidsnota's waarin ruimtelijk relevant beleid is geformuleerd en tevens van de organisatie, coördinatie procedures en middelen ter effectuering van dat beleid. Onder middelen werd verstaan de omvang van begrotingsposten voorzover van strategisch belang voor het ruimtelijk beleid. De inventarisatie leidde, wat betreft dit laatste punt, niet tot het beoogde resultaat. Zonder een duidelijk criterium bleek het niet of nauwelijks mogelijk om relevante onderdelen van begrotingsposten te selecteren. In wezen zou moeten worden onderzocht welke kosten (en baten) zijn verbonden aan het maken van keuzes (= formulering beleid) op grond van ruimtelijke doelstellingen, om vervolgens onderzoek te verrichten naar de uitvoering op basis van de gemaakte keuzes, de met die uitvoering gemoeide kosten (en baten)

en de daarbij optredende inefficiëncies. In verband met het feit dat sector- en facetbeleid veelal nauw met elkaar vervlochten zijn en gelet op de korte tijdspanne die de werkgroep ter beschikking staat, acht de werkgroep het ondoenlijk een dergelijke aanpak voor het gehele terrein van het ruimtelijk beleid toe te passen.

De werkgroep is van mening dat het niet de bedoeling van de heroverwegingsoperatie kan zijn de inhoud van het gehele (sector-) beleid met ruimtelijke aspecten aan een onderzoek te onderwerpen. Een bijkomend probleem vormde het gebrek aan inzicht op het terrein van de lagere overheden. Op grond van het voorgaande blijkt dat het begrip "ruimtelijk beleid" als zodanig te diffuus moet worden geacht om als handvat te dienen voor de afbakening van het te onderzoeken terrein. De werkgroep acht het echter wel van belang dat in de toekomst bij de formulering van ruimtelijk (relevant) beleid een dergelijke kosten/ batenafweging plaatsvindt. Daarom zal de werkgroep een poging doen om aan de hand van enkele voorbeelden (exemplarisch) aan te geven hoe de bovengeschetste aanpak concreet zou kunnen worden ingevuld.

De werkgroep is op grond van de uitgevoerde inventarisatie van oordeel dat de te realiseren kostenbesparing(en) - gelet op het bovenstaande - niet primair gevonden kunnen worden in beoogde voorzieningen (programma's) van het beleid, maar in procedurele aspecten van de op voorbereiding en uitvoering van het ruimtelijk beleid betrekking hebbende taken van de verschillende overheden in het licht van het streven naar decentralisatie, deregulering en efficiency. (De uitgevoerde inventarisatie kan hiervoor als uitgangspunt dienen.)

Op grond van het bovenstaande zal het onderzoek zich richten op de beleidsbepaling (voorbereiding), en de beleidsuitvoering, d.m.v. inzet van:

- organisatie (ambtelijk apparaat);
- coördinatie (horizontaal: tussen facet en sector, en verticaal: tussen de verschillende overheidsniveaus);
- procedures;
- financiële middelen (programmakosten, slechts exemplarisch te onderzoeken).

3. Ijkpunt

Zoals gesteld in par. 2 is de werkgroep van mening dat de invalshoek vanuit begrotingsposten inzake ruimtelijk relevante programma's grote problemen oplevert.

De bepaling van het ijkpunt zal moeten plaatsvinden door middel van kwantificering van de kosten bij rijksoverheid, provincies en gemeenten die gemoeid zijn met voorbereiding en uitvoering van het ruimtelijk beleid (inclusief de kosten die gemoeid zijn met de procedures die gehanteerd moeten worden bij de voorbereiding en uitvoering van het ruimtelijk beleid) en op basis van een selectie van programma's.

Toegespitst op de in par. 2 bedoelde inzet van organisatie, coördinatie, procedures en middelen gaat het bij deze kosten om apparaatskosten (w.o. personeelskosten van de betrokken ambtenaren bij rijk, provincies en gemeenten) v.w.b. organisatie, coördinatie en procedures. Bij (coördinatie en) procedures gaat het tevens om tijdskosten voorzover niet reeds in apparaatskosten.

Bij financiële middelen gaat het om programmakosten. Zoals in par. 2 vermeld zal hiertoe exemplarisch een aantal werkartikelen worden onderzocht.

De hoogte van het uit het vorenstaande voortvloeiende ijkpunt is niet reeds op voorhand concreet aan te geven.

De werkgroep zal de Ambtelijke Commissie op zo kort mogelijke termijn informeren over de kwantificering van het ijkpunt.

Rijk (per departement)	
Provincies	
Gemeenten	
ijkpunt	

4. Werkwijze

Uitgaande van bovenvermelde afbakening stelt de werkgroep zich de volgende werkwijze voor.

De werkgroep zal de kosten bij rijk, provincie en gemeente, die voortvloeien uit de voorbereiding en uitvoering van het ruimtelijk beleid en de daarmee samenhangende organisatie, coördinatie, procedures en middelen in kaart brengen en kwantificeren (ijkpunt). Hierbij kan de in het 'voortraject' uitgevoerde inventarisatie het uitgangspunt zijn, waar nodig aangevuld met nu nog ontbrekende gegevens.

Bij de beschrijving van het beleid zal vanzelfsprekend worden ingegaan op doelstellingen en instrumenten van het ruimtelijk beleid.

Tevens zal aandacht besteed worden aan de consequenties voor de particuliere sector (w.o. bedrijfsleven) die voortvloeien uit de procedures van ruimtelijke besluitvorming.

Het zwaartepunt van de werkzaamheden van de werkgroep zal liggen op het uitwerken van varianten om de in het onderzoek te betrekken kosten van voorbereiding en uitvoering en daarmee samenhangende organisatie, coördinatie en procedures en middelen te beperken. Voorts zullen exemplarisch de doelmatigheid en de kosten en baten worden gezien van de inzet van financiële middelen (programmakosten) door m.n. departementen. De varianten kunnen betrekking hebben op afschaffing, vervanging of vereenvoudiging.

Hierbij wordt bijvoorbeeld gedacht aan onderzoek naar:

- doublures in nota's en andere documenten waarin het rijksbeleid wordt vastgelegd;
- verkaveling van onderzoek en de onderzoeksoopdrachten tussen RPD en de beleidssectoren;
- toetsing van 'sector-beleid' vanuit de RPD;
- het formuleren van efficiënte criteria en afspraken over behandeling van sectorstukken in de RPC;
- de graad van detaillering van programma's en nota's.
- verbetering van de efficiëntie van de doorwerking van ruimtelijk beleid tussen sectoren en verschillende overheden.
- wenselijkheid van bundeling of integratie en de mate van hardheid/globaliteit van pkb's;
- de uit het ruimtelijk beleid voortvloeiende meerkosten van bijv. bouwen op binnenstedelijke locaties i.p.v. de uitbreidingsgebieden, aangepaste herinrichting i.p.v. ruilverkaveling, de tracékeuze van infrastructurele voorzieningen, etc.;
- de kosten voor het bedrijfsleven van de lengte van proceduretijden, bijvoorbeeld als gevolg van onvoldoende coördinatie tussen sector- en facet-afwegingsmechanismen;
- mogelijkheden tot een zorgvuldige financiële onderbouwing (kosten en baten) van pkb's;

- herordering van bilaterale reacties in het overleg ex art. 10 Bro '85 naast de PPC-reactie;
kostenbesparingen door (gecombineerde) inzet van geldmiddelen en uitvoering van sectoractiviteiten conform de ruimtelijke beleidsdoelstellingen;
- besparingen door middel van coördinatie of integratie van facet- en sectorprocedures op de drie overheidsniveaus.

In dit heroverwegingsonderzoek zijn ruwweg de volgende fasen te onderscheiden:

1. gesystematiseerde inventarisatie;
2. (doen) nagaan hoe de beleidsvarianten, incl. 20%-bezuinigingsvariant, gerealiseerd kunnen worden;
3. (voorlopige) conclusies uit beleidsvarianten;
4. na beschikbaar komen van gegevens met betrekking tot provinciaal en gemeentelijk niveau conclusies trekken voor het hele onderzoeksveld.

De werkgroep houdt het volgende vergaderschema aan:

1e vergadering	30 oktober	gedachten wisseling
2e	" 19 november	beslissing aanpak
3e	" 9 december	vaststellen onderzoeksopzet
4e	" 19 december	beleidsbeschrijving
5e	" begin januari	beleidsvarianten
6e	" half januari	beslissing over varianten
7e	" rond februari	vaststelling eindrapport

5. Externe deskundigen

De uitgevoerde inventarisatie heeft aangetoond dat het inzicht in provinciaal en gemeentelijk niveau onvoldoende is. De werkgroep stelt voor het I.O.O in te schakelen om onderzoek te verrichten v.w.b. deze overheidsniveaus (onderzoeksopdracht zie bijlage II). De VNG en het IPO-3 zal worden gevraagd zitting te nemen in de begeleidingscommissie voor dat onderzoek.

Vanwege het belang van een duidelijk en efficiënt ruimtelijke orderingsbeleid voor de particuliere sector stelt de werkgroep zich voor om waar nodig en wenselijk een of meer deskundigen uit de particuliere sector te horen.

NOTITIE OVER HET RUIMTELIJK BELEID

INHOUD	Pagina
1. INLEIDING	1
2. PLAATSBEPALING RUIMTELIJK BELEID	1
3. ORGANEN EN INSTRUMENTEN IN HET RUIMTELIJK BELEID	3
3.1 Algemeen	3
3.2 Rijksniveau	3
3.2.1 Organen	3
3.2.2 Instrumenten	6
3.2.2.1 Planologische kernbeslissingen	6
3.2.2.2 Andere beleidskaders	8
3.2.2.3 Instrumenten ter effectuering van beleid	8
3.3 Provinciaal niveau	11
3.3.1 Organen	11
3.3.2 Instrumenten	12
3.3.2.1 Beleidskaders	12
3.3.2.2 Effectueringsinstrumenten	14
3.4 Gemeentelijk niveau	16
3.4.1 Organen	16
3.4.2 Instrumenten	17
3.4.2.1 Algemeen	17
3.4.2.2 Structuurplan	17
3.4.2.3 Bestemmingsplan	18
3.4.2.4 Voorbereidingsbesluit en anticipatie	20
3.4.2.5 Overige instrumenten	20
3.5 Onderzoek	23
4. VERHOUDING FACET-SECTOR	24
4.1 Tweesporigheid	24
4.2 Afstemming	24
4.3 PKB-stelsel en streekplanafweging	26
5. FINANCIELE ASPECTEN	27
5.1 Schadevergoeding en kostenverdeling	27
5.2 Financiële aspecten van beleidsbepaling en -uitvoering	28
BIJLAGEN:	
- Overzicht van ruimtelijk relevante wetgeving	
- Gewijzigde WRO en herziene Bro	

NOTITIE OVER HET RUIMTELIJK BELEID

1. Inleiding

Bij de start van haar werkzaamheden in het najaar van 1986 heeft de Werkgroep heroverweging ruimtelijk beleid gevraagd om een schets van het te heroverwegen beleidsveld. Deze notitie bevat een zo uitvoerig mogelijk - hoewel niet uitputtend - overzicht van het ruimtelijk beleid. Dit betekent noodzakelijkerwijs dat de inhoud van de notitie een geringe diepgang heeft.

De notitie is als volgt opgebouwd. Na een korte aanduiding van het onderwerp van dit facet van overheidsbemoeienis (par. 2) volgt een opsomming van beleidsvaststellende, uitvoerende, toetsende, coördinerende en adviserende personen, colleges en instanties in het ruimtelijk beleid. Ook wordt aangegeven van welke al dan niet wettelijk geregelde bevoegdheden deze organen gebruik maken bij het formuleren en effectueren van ruimtelijk beleid. Een en ander is beschreven per overheidsniveau (par. 3). Vervolgens wordt ingegaan op de onderlinge verhouding en afstemmingsmogelijkheden tussen het facetmatige ruimtelijk beleid en het ruimtelijk relevante sectorale beleid (par. 4). Tot slot wordt aandacht besteed aan enkele financiële aspecten van het bepalen en uitvoeren van ruimtelijke beleidskeuzes.

2. Plaatsbepaling ruimtelijk beleid

Van een regeling van bestemming en gebruik van gronden voor volkshuisvestingsdoeleinden op grond van de Woningwet 1901 heeft de ruimtelijke ordening zich ontwikkeld tot het streven naar het best denkbare evenwicht van ruimte en samenleving. *)

Dit streven komt tot uitdrukking in het beleid dat de overheid voert om te pogen richting te geven aan de ruimtelijke aspecten van het maatschappelijk proces. De taak van de overheid in het kader van het ruimtelijk beleid bestaat volgens de Oriënteringsnota uit het aangeven van de meest gewenste ontwikkeling en het bevorderen van die ontwikkeling. Daarbij kan vaak niet worden volstaan met het tegengaan van niet gewenste ontwikkelingen, maar zal het beleid er tevens op gericht moeten zijn condities te verbeteren. Soms zal de overheid daartoe ook zelf werken uitvoeren of maatregelen treffen. In de terminologie van de Commissie De Wolff wordt het ruimtelijk beleid aangeduid als facetbeleid. Het beleid is er namelijk op gericht alle ruimtelijke aspecten en effecten van beslissingen, die in de verschillende beleidssectoren worden genomen, in hun onderlinge samenhang te plaatsen en tegen elkaar af te wegen, op zodanige wijze dat het best denkbare resultaat voor ruimte en samenleving wordt bereikt.

Toegespitst op de planvorming kan worden gezegd dat in de plannen op grond van de WRO voor een bepaald gebied alternatieve functies tegen elkaar worden afgewogen, terwijl in sectorplannen voor een bepaalde functie alternatieve lokaties tegen elkaar worden afgewogen.

Het ruimtelijk beleid is de resultante van de onderlinge wisselwerking van facet en sector. Het behoort dan ook niet tot de verantwoordelijkheid van slechts één minister.

De ruimtelijke ordening beoogt voorwaarden te scheppen (onder andere met behulp van instrumenten, organen en procedures) voor bovenbedoelde afweging van de veelal tegenstrijdige (sectorale) belangen.

- *) Dit is de meest gebruikte omschrijving van het begrip ruimtelijke ordening. Een aantal definities is opgesomd in deel I, hfst. A, par. 1 van het Handboek ruimtelijke ordening en woningwet (VUGA). Ook is vermeldenswaard de werkdefinitie uit het rapport 'Financiële gevolgen van ombuiging van planologisch beleid' (Bijlage Handelingen II, 1976-1977, 14 389, nr. 1). In dat rapport over groeitaakstellingen wordt onder het "planologisch beleid" verstaan: "het aangeven van een uit ruimtelijk oogpunt wenselijk geachte ontwikkelingsrichting en van de op grond daarvan wenselijke ordening en inrichting van de beschikbare ruimte".

3. Organen en instrumenten in het ruimtelijk beleid

3.1 Algemeen

Uit het bovenstaande vloeit voort dat bij het ruimtelijk beleid een veelheid van al dan niet wettelijke regelingen alsmede feitelijk handelen door of vanwege de overheid betrokken zijn. (In de bijlagen is een overzicht opgenomen van wetten die hun invloed doen gelden op de ruimtelijke structuur en de kwaliteit van de omgeving van de mens.) Een centrale plaats neemt echter de Wet op de Ruimtelijke Ordening in. Deze wet schept geen inhoudelijk beleidskader. Ze bevat een regeling ten aanzien van enkele organen die specifiek op het gebied van de ruimtelijke ordening werkzaam zijn. Ook is een procedureel kader opgenomen voor het aan de facetlijn ter beschikking staande instrumentarium, waaronder het ruimtelijk planningstelsel.

Het planningstelsel op grond van de WRO kenmerkt zich door een gedecentraliseerde opzet zonder formele planhiërarchie. De overheidsniveaus zijn in beginsel vrij in het bepalen van de inhoud van de eigen plannen (wel is er een stelsel van aanwijzings- en uitnodigingsbevoegdheden, naast goedkeuringsprocedures; zie hierna). Op alle drie niveaus wordt ruimtelijk beleid geformuleerd en geëffectueerd. Uit overwegingen van democratie en doelmatigheid is in het stelsel van de WRO het zwaartepunt bij de gemeente gelegd. Het bestemmingsplan is het enige juridisch bindende plan en het gemeentebestuur is in principe vergunningverlenend gezag.

De in de WRO geregelde plannen (met name streek-, structuur en bestemmingsplannen) zijn in het algemeen aan te duiden als facetplannen, waarbij het gaat om de samenhang van alle ruimtelijke aspecten van de vaak tegenstrijdige belangen, die in het plangebied aan de orde zijn; na afweging wordt een evenwichtige keus in het plan vastgelegd.

In de loop van 1986 is de gewijzigde WRO (met uitzondering van één bepaling) en het bijbehorende herziene Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 in werking getreden.

Bij de totstandkoming van de nieuwe regelgeving - waarop beide Kamers der Staten-Generaal een sterk stempel hebben gedrukt - zijn de resultaten van eerdere heroverwegingsrondes verwerkt. Het ging hierbij onder andere om de heroverwegingen binnenlands bestuur en planprocedures en het vervolg daarop in het rapport "Carnavalstocht der planprocedures" van de Adviescommissie sanering planprocedures. Ook de aanbevelingen uit heroverwegingsrapport nr. 31 (regulering en deregulering) en het Actieprogramma deregulering ruimtelijke ordening en milieubeheer hebben een belangrijke rol gespeeld. Voorts is overleg gevoerd met onder andere IPO-RO, VNG en VNO.

Een summier overzicht van de belangrijkste nieuwe elementen in de gewijzigde Wet en het herziene Besluit op de ruimtelijke ordening is in een bijlage opgenomen.

In het kader van deze notitie is het nog interessant erop te wijzen dat bij de wetswijziging op verscheidene plaatsen duidelijker tot uitdrukking is gebracht dat het ruimtelijk beleid van de diverse overheidsniveaus meer is dan (en zelfs kan afwijken van) datgene wat zij in hun plannen hebben vastgelegd.

3.2 Rijksniveau

3.2.1 Organen

Bij de besluitvorming over het ruimtelijk beleid spelen beide Kamers der Staten-Generaal een belangrijke rol. In de eerste plaats uiteraard, omdat

zij als medewetgever betrokken zijn bij de totstandkoming van ruimtelijk relevante wetgeving. (Hierbij spelen de Kamers overigens ook een initiërende rol: vergelijk bijvoorbeeld de recente aandrang om te komen tot wetgeving voor het Waddengebied.)

In de tweede plaats hebben de Staten-Generaal ook een controlerende functie: het in artikel 2, tweede lid, van de WRO voorgeschreven jaarlijks verslag van het door de regering gevoerde beleid inzake de ruimtelijke ordening kan hun een goed aanknopingspunt bieden.

In de derde plaats is er een bijzondere en nieuwe betrokkenheid bij de voorbereiding van het ruimtelijk beleid doordat beide Kamers een goedkeuringsrecht hebben ten aanzien van planologische kernbeslissingen.

Ook bij andere ruimtelijk relevante aangelegenheden speelt met name de Tweede Kamer een manifeste rol. (Denk bijvoorbeeld aan het beleid ten aanzien van perifere detailhandel.)

Op het terrein van het ruimtelijk beleid is ook de Kroon - de eenheid van Koningin en verantwoordelijke minister(s) - van belang. Bij de toepassing van de WRO fungeert de Kroon bijvoorbeeld als beroepsorgaan voor diverse bestuursbeslissingen. Hierbij wordt zij geadviseerd door de Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State. Naar verwachting zal de Kroon aan betekenis inboeten na aanvaarding van het voorstel voor een Tijdelijke Wet Kroongeschillen. Na aanvaarding van dit wetsvoorstel zal de Afdeling voor de geschillen van bestuur in een aantal gevallen beslissingsbevoegdheid krijgen.

De bestuurlijke coördinatie van het regeringsbeleid inzake de ruimtelijke ordening vindt plaats in de Ministerraad. Als "voorportaal" functioneert de Raad voor Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (RROM). Deze onderraad wordt voorgezeten door de Minister-President; de bewindslieden met een beleidsterrein dat van belang is voor het ruimtelijk beleid zijn lid en de werkzaamheden worden gecoördineerd door de minister van VROM. Doordat de vergaderingen tevens worden bijgewoond door onder meer de voorzitter van de RPC en de directeur-generaal van de ruimtelijke ordening vormt de RROM ook een zinvolle schakel tussen de bestuurlijke besluitvorming in de Ministerraad en de ambtelijke voorbereiding in de RPC.

De minister van VROM is coördinerend bewindsman voor wat betreft taken en bevoegdheden ingevolge de WRO, echter niet voor het gehele terrein van het ruimtelijk beleid. In september 1978 is de Tweede Kamer op haar verzoek een notitie over "De positie van de coördinerend bewindsman voor de ruimtelijke ordening" gezonden (Kamerstukken II, 1977-1978, 15 155, nr. 1). Na een uiteenzetting over besluitvorming langs de twee lijnen van het sector- en het facetbeleid constateert de notitie:

"Vertaald in termen van politieke verantwoordelijkheid betekent het vorenstaande, dat ten aanzien van een zelfde ruimtelijk relevant terrein twee (of meer) ministers verantwoordelijk kunnen zijn, zij het ieder vanuit een andere optiek. Dat zijn zowel de desbetreffende sectorminister, die verantwoordelijkheid draagt voor de goede behartiging van de hem toevertrouwde sectorbelangen (inclusief de ruimtelijke aspecten en effecten daarvan) en de coördinatie binnen zijn sector, als de minister belast met de zorg voor de ruimtelijke ordening, die verantwoordelijkheid draagt voor de goede coördinatie van de ruimtelijke aspecten en ruimtelijke effecten van het beleid in de onderscheidende beleidssectoren. Van betekenis is dat in deze laatste verantwoordelijkheid het accent minder ligt op de behartiging van bepaalde belangen dan wel op de zorg dat de juiste (ruimtelijk relevante) besluiten op het juiste moment en in de juiste kaders worden genomen en dat daarbij alle

ruimtelijk relevante aspecten en effecten die voor dat besluit van belang zijn voldoende tot hun recht komen. Tegen die achtergrond draagt de minister voor de ruimtelijke ordening ook een bijzondere verantwoordelijkheid dat het resultaat van de hiervoor geschetste besluitvorming langs twee lijnen zoveel mogelijk met elkaar in de pas loopt en dat, zo dit niet het geval is, het daaruit voortvloeiende conflict tijdig wordt gesignaleerd en in het juiste kader tot een oplossing wordt gebracht."

In art. 2 WRO wordt de minister van VROM een aantal taken opgedragen, waaronder de voorbereiding van de bepaling van het regeringsbeleid inzake de ruimtelijke ordening. Enkele andere bevoegdheden van de minister van VROM komen hierna nog aan de orde.

De Rijksplanologische Commissie (RPC) is op rijksniveau het belangrijkste coördinatie-orgaan op het terrein van het ruimtelijk beleid. Taak, samenstelling en werkwijze zijn geregeld in Wet en Besluit op de ruimtelijke ordening. Alle departementen zijn erin vertegenwoordigd.

In de RPC vindt op het hoogste ambtelijk niveau de interdepartementale coördinatie plaats. Daarmee vervult de RPC tegelijk een belangrijke functie ter voorbereiding van de besluitvorming op het gebied van het ruimtelijk beleid, hetzij door de minister van VROM, hetzij door een van de andere ministers, hetzij door de Ministerraad.

Naast de verplichte inschakeling op grond van meerdere wetten kan de RPC ook ongevraagd adviezen uitbrengen. Haar adviezen kunnen onder andere betrekking hebben op het algemene regeringsbeleid inzake de ruimtelijke ordening; onderdelen van de totstandkoming van planologische kernbeslissingen; streekplannen en andere plannen en maatregelen in het kader van de ruimtelijke ordening; toepassing en buiten-toepassing-verklaring van de WRO op rijksniveau in concrete gevallen; ruimtelijk relevante aspecten van de bestuurlijke organisatie, etc.

Het horen van de RPC blijft achterwege bij maatregelen en plannen die in de Raad van de Waterstaat of de Centrale Landinrichtingscommissie worden behandeld, tenzij van de zijde van één der ministers die in de RPC vertegenwoordigd zijn tegen de maatregel of het plan bezwaar wordt gemaakt op grond van het regeringsbeleid inzake de ruimtelijke ordening.

De RPC beschikt over twee subcommissies, te weten één voor algemene zaken en één voor monumenten en natuurbescherming.

De werkzaamheden van RPC en subcommissies worden voorbereid door de Rijksplanologische Dienst (RPD). De RPD staat onder leiding van de Directeur-Generaal van de Ruimtelijke Ordening. Zij staat de minister van VROM bij in zijn taak tot voorbereiding van het nationaal ruimtelijk beleid. Voorts verricht zij onderzoek en brengt jaarlijks ruimtelijke verkenningen uit. Tot de RPD behoren vijf inspecteurs van de ruimtelijke ordening, die belast zijn met het toezicht op de naleving van de WRO. Voor wat betreft ruimtelijke orderingsaspecten vertegenwoordigen zij het departement in hun ambtsgebied, onder andere in overlegorganen. De inspecteurs moeten worden ingeschakeld in het kader van een aantal procedures ingevolge de WRO en de Woningwet.

De Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (RARO) brengt de minister(s) zowel gevraagd als uit eigen beweging advies uit over hoofdlijnen en beginselen welke van algemeen belang zijn voor de ruimtelijke ordening. In het kader van de procedure voor planologische kernbeslissingen is de RARO ook belast met begeleiding en verwerking van de inspraak; hiertoe is een Centraal Punt Inspraak ingesteld.

De RARO heeft een functie in het meedenken en communiceren van de samenleving met de rijksoverheid over het ruimtelijk beleid. De RARO is daarom samengesteld uit vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties (zoals werkgevers, werknemers, woningbouwcorporaties, recreatie- en natuurbeschermingsorganisaties, landbouwschap, vervoersorganisaties), uit deskundigen op bestuurlijk en technisch gebied inzake de ruimtelijke ordening en uit deskundigen inzake het provinciaal en gemeentelijk bestuur. Alle departementen kunnen de vergaderingen van de RARO door waarnemers laten bijwonen.

Naast bovenvermelde organen met een algemene functie op het terrein van de ruimtelijke ordening is ook een aantal organen met een meer specifieke functie betrokken bij voorbereiding en effectuering van het ruimtelijk beleid.

Een bijzondere positie nemen hierbij de organen in die zich speciaal met het beleid ten aanzien van het Waddengebied bezighouden.

In het Coördinatiecollege Waddengebied (CCW) vindt een bestuurlijke afstemming plaats tussen de betrokken overheidsniveaus.

De Interdepartementale Waddenzeecommissie (IWC) zorgt voor de coördinatie tussen de departementen voor wat betreft hun bemoeienissen met de Waddenzee; zij is betrokken bij de uitwerking van het Waddenbeleid in beheersplannen. De Voorlopige Waddenadviesraad (VWAR) brengt gevraagd en ongevraagd advies uit over de beleidsformulering en de uitvoering in concrete gevallen door de betrokken overheden.

De bemoeienissen van organen die primair binnen de lijn van andere facetten en sectoren van het overheidsbeleid functioneren kunnen eveneens ruimtelijk relevant zijn. Zij kunnen diensgevolge invloed hebben op c.q. van belang zijn voor het ruimtelijk beleid. Dit is met name het geval met coördinatieorganen, zoals de Rijksmilieuhygiënische Commissie, Coördinatiecommissie Stadsvernieuwing, Rijkscommissie voor de volkshuisvesting, Interdepartementale Commissie Groeikernen en Groeisteden, Raad van de Waterstaat (met Ontgrondingencommissie en Commissie Overleg Wegen), Commissie Electriciteitswerken, Centrale Landinrichtingscommissie, Commissie Beheer Landbouwgronden, Ministeriële en Interdepartementale Commissie Noordzee-Aangelegenheden, Commissie Grondwaterbeheer, Raad voor de Drinkwatervoorziening, Planologische Werkcommissie, etc., alsmede adviesraden zoals Centrale Raad voor de Milieuhygiëne, Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening, Kampeerraad, Natuurbeschermingsraad, voorlopige Algemene Energieraad, etc.

3.2.2 Instrumenten

3.2.2.1 Planologische kernbeslissing

In 1972 kondigde de regering in de Nota over de openbaarheid bij de voorbereiding van het ruimtelijk beleid aan dat voor de belangrijkste beslissingen op het gebied van de ruimtelijke ordening de procedure van de planologische kernbeslissing (pkb) zou worden gevolgd. Na zeer intensieve bemoeienissen van zowel de Tweede als de Eerste Kamer der Staten-Generaal heeft de pkb thans een wettelijke regeling gekregen in de gewijzigde WRO en het Bro 1985. Een pkb wordt vastgesteld door de Ministerraad, de RPC gehoord, voor bepaalde aspecten van het nationale ruimtelijke beleid. Als pkb worden aangemerkt structuurschetsen, structuurschema's en concrete beleidsbeslissingen die van belang zijn voor het nationaal ruimtelijk beleid (bijvoorbeeld de nota's over de ontwikkeling van het Markerwaardgebied, de hoofdlijnen van de ontwikkeling van de Waddenzee en over de vestigingsplaat-

sen voor kerncentrales). De Ministerraad kan ook andere plannen voor bepaalde aspecten van het nationaal ruimtelijk beleid als pkb aanmerken.

De belangrijkste documenten waarin het ruimtelijk beleid op rijksniveau is neergelegd zijn de opeenvolgende Nota's over de ruimtelijke ordening. Thans is een Vierde Nota in voorbereiding. Ingevolge een wens van de Tweede Kamer zal hierin een beleid worden geformuleerd voor zowel het stedelijk als het landelijk gebied. Ook deze Nota zal de pkb-procedure doorlopen.

De structuurschetsen en structuurschema's bevatten een vertaling en uitwerking van de algemene beleidsuitgangspunten uit de Nota's, die van belang zijn voor het nationaal ruimtelijk beleid.

Een structuurschets wordt beschouwd als een instrument van facetplanning. Volgens art. 4 Bro 1985 geeft een structuurschets inzicht in mogelijke ontwikkelingen die van belang kunnen zijn voor het nationaal ruimtelijk beleid op de lange termijn, de middellange termijn daarbij tevens in beschouwing genomen, en bevat zij de hoofdlijnen en beginselen voor één of meer aspecten van dit beleid. Ze gaat vergezeld van één of meer kaarten waarop de hoofdlijnen en beginselen voor zover mogelijk in beeld zijn gebracht.

In de structuurschets kunnen doelstellingen, toekomstbeeld en taakstelling worden vervat in richtlijnen voor de ruimtelijke structuur, de inrichting en het beheer van een gebied.

In het verlengde van de Derde Nota over de ruimtelijke ordening is een structuurschets voor de stedelijke en voor de landelijke gebieden opgesteld.

Daarnaast zijn tot op heden elf structuurschema's uitgebracht (met betrekking tot buisleidingen, burgerluchtvaartterreinen, drink- en industriewatervoorziening, electriciteitsvoorziening, landinrichting, militaire terreinen, natuur- en landschapsbehoud, openluchtrecreatie, vaarwegen, verkeer en vervoer, zeehavens).

Structuurschema's bevatten in het algemeen een verkenning van de in de toekomst mogelijk noodzakelijke voorzieningen in de desbetreffende sector. Onder voorzieningen worden projecten verstaan en activiteiten gericht op het in stand houden van natuurwetenschappelijke, cultuurhistorische en landschappelijke waarden.

Een structuurschema bevat ingevolge art. 4 Bro 1985 met betrekking tot een bepaalde sector van het rijksbeleid hoofdlijnen en beginselen van algemeen belang voor het nationaal ruimtelijk beleid en geeft in het bijzonder inzicht in de ruimtelijke aspecten van die sector op de lange termijn, de middellange termijn daarbij tevens in beschouwing genomen. Een structuurschema gaat vergezeld van één of meer kaarten waarop de ruimtelijke aspecten van het beleid in die sector voor zover mogelijk in beeld zijn gebracht. Hoewel in het structuurschema primair een sectorale invalshoek wordt gehanteerd, heeft het blijkens het bovenstaande een zodanige functie, dat het de mogelijkheid biedt voor onderlinge afstemming van sectorplanning en ruimtelijke facetplanning. Het structuurschema wordt dan ook wel gekenmerkt als staande op het kruispunt van sector- en facetplanning.

In een pkb moet worden vermeld voor welke tijdsduur zij geldt. Ook is in art. 3 van het nieuwe Bro 1985 een basis gelegd voor het streven de inzichtelijkheid van de pkb's te vergroten. De pkb moet aangeven welke betekenis aan de daarin opgenomen beslissingen en plaatsaanduidingen moet worden gehecht en in welke mate de beslissingen zijn afgewogen, terwijl ook kan worden vermeld welke beslissingen van wezenlijk belang zijn. Tevens kan worden aangegeven in hoeverre bij herziening of intrekking van de pkb gelegenheid tot inspraak zal worden gegeven, bestuurlijk overleg zal worden gevoerd en advisering door de RARO zal plaatsvinden.

Met deze bepalingen wordt beoogd te voorkomen dat pkb's een veelheid aan beleidsuitspraken bevatten, waarvan het gewicht de betrokkenen niet altijd duidelijk is.

Voorts worden de mogelijkheden onderzocht om te komen tot een zekere mate van samenvoeging en integratie van de bestaande pkb's.

De pkb-procedure, die thans in de WRO is geregeld, houdt in grote lijnen het volgende in. De pkb wordt vastgesteld door de Ministerraad, de RPC gehoord. Over het ontwerp plegen de betrokken ministers overleg met besturen van provincies, gemeenten en eventueel andere openbare lichamen en vragen zij advies aan de RARO. Ook krijgt een ieder de gelegenheid zijn opvatting over het ontwerp kenbaar te maken. Uiterlijk negen maanden na terinzagelegging van het ontwerp wordt de pkb aan de Tweede Kamer voorgelegd ter goedkeuring. Daarna kan de Eerste Kamer besluiten tot verlening of onthouding van goedkeuring aan de pkb-tekst voorzover die door de Tweede Kamer is goedgekeurd. Hierboven is al vermeld dat bij herziening of intrekking van de pkb een verkorte procedure kan worden gevolgd.

3.2.2.2 Andere beleidskaders

Niet alle plannen, nota's en concrete beleidsbeslissingen die van belang zijn voor het nationaal ruimtelijk beleid worden in pkb's neergelegd. Het gaat hierbij om de op diverse beleidsterreinen gehanteerde beleidsplannen, (indicatieve) meerjarenplannen, meerjarenprogramma's, etc., maar ook om bijvoorbeeld regeringsstandpunten over concrete beleidskwesties (zoals perifere detailhandelsvestigingen).

Deze uiteenlopende figuren hebben gemeen dat zij het structurerende kader bevatten voor de inzet of aanwendingsvorm van instrumenten (in de brede zin zoals in dit hoofdstuk gehanteerd) op het desbetreffende terrein van overheidsbemoeienis.

Ook binnen het ministerie van VROM worden meerdere van dergelijke beleidskaders gehanteerd. Opvallend is in dit verband dat destijds is besloten het structuurschema volkshuisvesting in te trekken. Thans worden de beleidsvoornemens op het gebied van de volkshuisvesting onder andere verwoord in de opeenvolgende Meerjarenplannen woningbouw (MPW). Voor het ruimtelijk beleid zijn ook de Meerjarenplannen stadsvernieuwing (MPS) relevant. Bekende voorbeelden zijn ook de beleidskeuzen in de diverse Indicatieve meerjarenprogramma's (IMP) voor onderdelen van het milieubeleid. Een wettelijke basis voor milieubeleidsplannen en -programma's is in voorbereiding.

3.2.2.3 Instrumenten ter effectuering van beleid

Uiteraard kan niet worden volstaan met de formulering van ruimtelijk beleid. Er zal - in welke vorm en met welke mate van dwingendheid dan ook - tevens moeten worden zorggedragen voor een doorwerking van de beleidsdoelstellingen in beleid en feitelijk handelen van overheid en particulier. Hiertoe is een scala van instrumenten voorhanden.

In de sectorlijn krijgt de doorwerking onder andere gestalte bij de toepassing van al dan niet wettelijk geregelde vergunnings-, ontheffings- en concessiestelsels, goedkeuringsvereisten, (andere) vormen van preventief of repressief toezicht, gebiedsaanwijzingen, tracévaststellingen, subsidieverlening en het (laten) uitvoeren van feitelijke werkzaamheden.

Het zou te ver voeren hier alle effectueringsinstrumenten op de diverse sectorterreinen te beschrijven. Men dient zich echter wel te realiseren dat juist deze instrumenten van cruciale betekenis zijn om het ruimtelijk beleid handen en voeten te geven. Illustratief is bijvoorbeeld de speerpuntfunctie

die de woningbouwcontingentering heeft vervuld voor de uitvoering van het ruimtelijk beleid. Ook nu nog speelt de contingentering een belangrijke rol bij de verwezenlijking van ruimtelijke doelstellingen. Een wettelijk kader voor subsidiëring van de woningbouw is in voorbereiding (herziening Woningwet).

Voor de doorwerking van het beleid in de ruimtelijke facetlijn biedt de WRO een aantal instrumenten; deze worden hieronder kort aangeduid. Hiervoor is reeds gememoreerd dat het planningstelsel ingevolge de WRO geen planhiërarchie kent. Provincies en gemeenten kunnen een eigen beleid voeren; zij zijn in beginsel vrij in het bepalen van de inhoud van hun plannen. Het voornaamste instrument ter effectuering van het nationaal ruimtelijk beleid is daarom het voeren van overleg om het beleid van de overheidsniveaus op elkaar af te stemmen. Voor wat betreft de voorbereiding van gemeentelijke structuur- en bestemmingsplannen is het plegen van overleg in het Bro 1985 voorgeschreven. Ook daarnaast bestaan meerdere vormen van al dan niet geïnstitutionaliseerd overleg. De inspecteur van de ruimtelijke ordening in de desbetreffende provincie is hiervoor in het algemeen de contactpersoon.

Verder is van belang dat de inspecteur van de ruimtelijke ordening als verplichte adviseur optreedt in het kader van de vrijstellings- en aniticipatieprocedures op grond van de artikelen 19 en 46 van de WRO en artikel 50 van de Woningwet.

In art. 29, tweede lid, WRO is genoemde inspecteur een bijzonder beroepsrecht toegekend in de bestemmingsplanprocedure. (O.a. om een lichtvaardig gebruik van beroepsmogelijkheden te voorkomen heeft de Ministerraad overigens bepaald dat inspecteurs voor het instellen van beroep toestemming van hun minister behoeven.)

In het gedecentraliseerde stelsel van de WRO is echter ook een aantal interventiemogelijkheden voorzien voor de rijksoverheid.

In de eerste plaats kan de minister van VROM, na overleg met gedeputeerde staten en na raadpleging van de RPC, provinciale staten verplichten binnen een bepaalde tijd een streekplan vast te stellen of te herzien.

Voorzover een juiste uitvoering van het regeringsbeleid de totstandkoming of herziening van planologische maatregelen vordert, kan hij provinciale staten daarbij tevens aanwijzingen geven omtrent de inhoud van het streekplan.

Tegen toepassing van deze ministeriële bevoegdheden kan kroonberoep worden ingesteld door provinciale staten respectievelijk door een ieder. Wordt niet voldaan aan de door de minister opgelegde verplichtingen, dat treedt hij in de plaats van het provinciaal bestuur.

In de tweede plaats beschikt de minister van VROM over vergelijkbare bevoegdheden ten aanzien van het bestemmingsplan. Na overleg met gedeputeerde staten en de gemeenteraad en na de RPC te hebben gehoord, kan hij de gemeenteraad verplichten binnen een bepaalde termijn een bestemmingsplan vast te stellen of te herzien. Voorzover bovengemeentelijke belangen dat vorderen, kan hij daarbij tevens aanwijzingen geven omtrent de inhoud van het bestemmingsplan. Vanwege het ingrijpende karakter van laatstbedoelde bevoegdheid moet de minister vooraf de Tweede Kamer een maand lang in de gelegenheid stellen zich over de voorgenomen aanwijzingen uit te laten. Indien de aanwijzingen niet gebaseerd zijn op een van kracht zijnde pkb is zelfs de uitdrukkelijke instemming van de Tweede Kamer nodig. De Kamer heeft daartoe een maand de tijd om te besluiten tot behandeling van het ministeriële voornemen; na die termijn wordt geacht met het voornemen te zijn ingestemd.

Tegen de aanwijzingen staat voor belanghebbenden de beroepsgang ingevolge de Wet Arob open.

Als de gemeenteraad niet voldoet aan bovenbedoelde verplichting of aanwijzingen, dan treden gedeputeerde staten in zijn plaats. Blijven ook gedeputeerde staten in gebreke, dan gaat de minister over tot vaststelling of herziening van het bestemmingsplan.

Indien de minister van VROM aanwijzingen heeft gegeven omtrent de inhoud van een bestemmingsplan kan hij burgemeester en wethouders bovendien uitnodigen om, vooruitlopend op het nieuwe bestemmingsplan, bouw- en aanlegvergunningen te verlenen voor werken en werkzaamheden "waarvan de uitvoering in het kader van de gegeven aanwijzing noodzakelijk is" (art. 38, lid 1 WRO). Daarbij zal het gaan om activiteiten waarvan een snelle realisering noodzakelijk wordt geacht.

De minister verleent zelf de benodigde vergunning indien burgemeester en wethouders niet binnen vier maanden gevolg geven aan de uitnodiging. Dit laatste geldt niet indien tegen de voorafgaande ministeriële aanwijzing beroep is ingesteld, waarop nog niet beslist is.

In de derde plaats kan de minister van VROM in zeer bijzondere gevallen, waarbij het algemeen belang een spoedige uitvoering van werken of werkzaamheden vordert, op verzoek vrijstelling verlenen van de voorschriften van een bestemmingsplan en van een eventuele aanhoudingsplicht op grond van art. 46 WRO of art. 50 Woningwet. Voordat hij beslist, hoort de minister de gemeenteraad, gedeputeerde staten en de RPC. Indien burgemeester en wethouders niet binnen twee maanden de vereiste vergunning hebben verleend, gaat de minister daartoe over. Een en ander is geregeld in art. 65 WRO.

In de vierde plaats bepaalt art. 66 WRO dat deze wet niet van toepassing is op waterstaatswerken waarvan de onmiddellijke uitvoering door het bevoegde waterstaatsgezag nodig wordt geoordeeld om dringend en dreigend gevaar tegen te gaan of vermeerdering van geleden schade te voorkomen.

Genoemd artikel bepaalt tevens dat de ministers van VROM en van Defensie, na raadpleging van de RPC, de Kroon kunnen voordragen te bepalen dat de WRO niet van toepassing is op een aan te wijzen werk of werkzaamheid ten behoeve van de landsverdediging. Ook deze bepaling zal slechts bij hoge uitzondering worden toegepast. (Er is gebruik van gemaakt voor realisering van voorzieningen in verband met de plaatsing van kruisvluchtwapens in Woensdrecht.)

Verder is de rol van de minister van VROM van belang bij de beoordeling door de Kroon van beroepen inzake bestemmingsplannen. De minister kan namelijk de mogelijkheid tot het vragen van nader advies aan en tot het vervolgens "contrair gaan" van adviezen van de Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State benutten ter effectuering van het nationaal ruimtelijk beleid.

Tenslotte moet worden gewezen op de algemene bestuursrechtelijke mogelijkheid van de Kroon om besluiten van provincies- en gemeentebesturen te vernietigen wegens strijd met de wet of met het algemeen belang. Sinds de inwerkingtreding van de Wet Arob is deze mogelijkheid nauwelijks nog van belang als instrument ter effectuering van het nationaal ruimtelijk beleid.

3.3 Provinciaal niveau

3.3.1 Organen

Provinciale Staten, als algemeen bestuur van de provincie en als provinciale wetgever, vervullen een belangrijke rol bij het bepalen van het ruimtelijk beleid van de provincie. Zij stellen streekplannen en andere ruimtelijk relevante beleidskaders vast.

Gedeputeerde Staten (GS) zijn belast met de voorbereiding en met beslissingen inzake de uitvoering van het provinciaal ruimtelijk beleid. Over het door hen gevoerde beleid brengen zij jaarlijks verslag uit aan Provinciale Staten. Zowel in de WRO als op grond van andere ruimtelijk relevante wetten is GS een groot aantal taken en bevoegdheden toegekend.

GS worden bijgestaan door Vaste commissies van advies en bijstand, onder andere betreffende de ruimtelijke ordening. Deze vaste commissies worden ingesteld door en (grotendeels) uit Provinciale Staten. GS raadplegen deze vaste commissies over alle belangrijke beleidsbeslissingen, terwijl ook alle voorstellen van GS aan Provinciale Staten in een of meer vaste commissies worden voorbehandeld.

Het belangrijkste coördinerend adviesorgaan in het gehele stelsel van de ruimtelijke ordening is de provinciale planologische commissie (PPC). Algemene taak en minimale samenstelling zijn geregeld in de Wet en het Besluit op de ruimtelijke ordening.

Art. 53 WRO bepaalt dat er in elke provincie een PPC ten behoeve van het overleg over zaken betreffende de ruimtelijke ordening, welke commissie voorts het provinciaal bestuur van advies dient over de taak die bij of krachtens de WRO aan het provinciaal bestuur zijn opgedragen. In art. 4 WRO wordt daaraan toegevoegd dat GS vooraf de PPC moeten horen over alle maatregelen en plannen die van betekenis zijn voor het ruimtelijk beleid. In aanvulling op deze algemene taakomschrijving is op diverse plaatsen in de WRO en in andere ruimtelijk relevante wetten inschakeling van de PPC bij de voorbereiding van besluitvorming over specifieke onderwerpen voorgeschreven. De inspecteur van de ruimtelijke ordening is ambtshalve lid van de PPC; verder hebben in elk geval de regionale vertegenwoordigers van de meest bij het ruimtelijk beleid betrokken rijksdiensten zitting.

Door haar taak en samenstelling is de PPC het meest geëigend orgaan voor zowel de horizontale als de verticale coördinatie in het ruimtelijk beleid, voorzover dit het grondgebied van de provincie betreft.

Vooraf bij de voorbereiding van provinciale streekplannen en gemeentelijke bestemmingsplannen kan het overleg in PPC-verband een belangrijke functie vervullen bij de afstemming van de uiteenlopende belangen die in het plangebied in het geding zijn en van de ruimtelijke beleidswensen van de verschillende overheidsniveaus. (Vergelijk ook de aanbevelingen van de RPC-Werkcommissie Verticale Coördinatie Ruimtelijk Beleid.)

In de praktijk worden de meeste bevoegdheden van de PPC uitgeoefend door subcommissies.

Evenals op rijksniveau functioneert ook op provinciaal niveau een aantal andere coördinatie-organen die het provinciaal bestuur adviseren over zaken die van belang zijn voor het ruimtelijk beleid.

Hierbij moet onder andere worden gedacht aan de Provinciale stadsvernieuwingscommissie (al dan niet als subcommissie van de PPC), Provinciale

commissie volkshuisvesting, Provinciale milieucommissie, Provinciale waterhuishoudingscommissie, Provinciale planologische werkcommissie, Provinciale monumentencommissie, Provinciale bodembeschermingscommissie, Provinciale grondwatercommissie, Coördinatiecommissie dijkverzwaring, etc.

Ook zijn soms specifieke adviesorganen ingesteld, zoals een Provinciale raad voor de ruimtelijke ordening.

Het ambtelijk apparaat van de provincie heeft een ondersteunende functie voor zowel het provinciaal bestuur als de bovenvermelde coördinatie-organen. Tot voor kort bestond de ambtelijke organisatie in het algemeen uit een provinciale griffie, een provinciale planologische dienst (PPD) en een provinciale waterstaat (PW). De PPD houdt zich uiteraard bij uitstek bezig met het terrein van de ruimtelijke ordening, maar ook onderdelen van PW en griffie zijn nauw betrokken bij het ruimtelijk beleid. In de meeste provincies is thans een reorganisatie van het ambtelijk apparaat gaande of reeds voltooid, waarbij het onderscheid tussen griffie en diensten vervalt. Ook in de nieuwe organisatiestructuur blijven meerdere dienstonderdelen zich bezighouden met ruimtelijk relevante aangelegenheden.

3.3.2 Instrumenten

3.3.2.1 Beleidskaders

De ruimtelijke ordening is een van de belangrijkste klassieke taken van de provincie. De activiteiten concentreren zich daarbij vanouds rond het streekplanwerk en de toetsing van gemeentelijke bestemmingsplannen. De provincie wordt gezien als hoogste niveau waarop nog integraal bestuur kan worden gevoerd. Ook is van belang dat de gedeputeerden niet aan het hoofd van een departementale organisatie staan, maar dat gedeputeerde staten collegiaal bestuur uitoefenen.

Deze omstandigheden leiden ertoe dat het zwaartepunt van integratie en coördinatie in het ruimtelijk beleid bij de provincies ligt. Dit heeft ook zijn weerslag op het karakter van het streekplan.

Mede onder invloed van een wijziging in het planningsdenken en de ontwikkeling van beleidsplannen op andere terreinen van overheidszorg wordt het streekplan niet meer beschouwd als aanzet tot een soort maatschappelijk ontwikkelingsplan. Het vervult echter wel een belangrijke functie als integratiekader vanuit ruimtelijke invalshoek.

Het streekplan heeft geen directe rechtsgevolgen, maar dient uiteraard wel als richtsnoer voor het eigen beleid van de provincie. Het wordt onder andere als toetsingskader gebruikt voor gemeentelijke plannen en maatregelen en kan als basis dienen voor aanwijzingen van GS aan de gemeenteraad omtrent de inhoud van bestemmingsplannen.

Een streekplan geeft voor de hele provincie of een deel ervan de toekomstige ontwikkeling in hoofdlijnen aan. Het bestaat uit:

- een beschrijving van de meest gewenste ontwikkeling in hoofdlijnen en, voor zover nodig, van de fasen waarin die ontwikkeling zich zou moeten of kunnen voltrekken;
- één of meer kaarten met verklaring waarin deze hoofdlijnen voor zover mogelijk in beeld zijn gebracht.

Het streekplan gaat vergezeld van een toelichting, waarin de aan het plan ten grondslag liggende gedachten en de uitkomsten van het relevante onderzoek en overleg zijn neergelegd.

GS bereiden het streekplan voor. Zij horen daarbij de PPC en plegen overleg met de betrokken gemeentebesturen. Provinciale staten stellen het streekplan vast, nadat een ieder de gelegenheid is geboden bij hen bezwaren in te dienen. In het streekplan kunnen zij aangeven in hoeverre GS het plan moeten uitwerken en van het plan mogen afwijken.

Met name in de Noordbrabantse streekplannen wordt de uitwerkingsconstructie ook wel benut om sectorale plannen in het streekplan te integreren.

Vaststelling van het streekplan moet aan de minister van VROM worden meege-deeld. Deze pleegt over het streekplan het advies in te winnen van de RPC, die het plan toetst aan het nationaal ruimtelijk beleid. Dit kan de minister aanleiding geven om, na overleg met GS, toepassing te geven aan zijn bevoegdheden ex art. 6 WRO. Dit artikel geeft de minister van VROM niet alleen de mogelijkheid om provinciale staten te verplichten binnen een bepaalde termijn een streekplan vast te stellen of te herzien, maar ook om daarbij aanwijzingen te geven omtrent de inhoud van het streekplan.

Op grond van de gewijzigde WRO blijft het streekplan het belangrijkste instrument waarmee het provinciaal bestuur zijn ruimtelijk beleid zichtbaar kan maken. Wel is door middel van de formulering van art. 4 en art. 37, vijfde lid WRO duidelijker tot uitdrukking gebracht dat het provinciaal ruimtelijk beleid niet vereenzelvigd kan worden met de inhoud van de streekplannen. Dit heeft niet alleen te maken met het feit dat GS bijvoorbeeld toepassing kunnen hebben gegeven aan hun afwijkingsbevoegdheid, maar onder andere ook met de mogelijkheid dat bij een afzonderlijk incidenteel besluit van provinciale staten (de PPC gehoord) of door vaststelling van een beleidsplan of -nota het ruimtelijk beleid wordt bijgesteld of nader ingevuld.

De laatste jaren is, al dan niet op basis van een wettelijke verplichting, een groot aantal beleidsplannen en beleidsnota's vastgesteld waarin mede elementen van het provinciaal ruimtelijk beleid zijn verwoord die voorheen vaak (uitsluitend) in het streekplan aan de orde kwamen. Het gaat hierbij om stadsvernieuwingsnota's, volkshuisvestingsplannen en -nota's, woonwagenplannen, afvalstoffenplannen, autowrakkenplannen, grondwaterplannen, toeristisch-recreatieve ontwikkelingsplannen, beleidsplannen voor openluchtrecreatie en toerisme, etc.

Een duidelijk voorbeeld is ook het provinciale milieubeleidsplan, dat vooruitlopend op een wettelijke regeling in de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne reeds in diverse provincies is opgesteld. In het voorontwerp van deze wettelijke regeling wordt voorgeschreven dat in het provinciale milieubeleidsplan wordt aangegeven in hoeverre het voorgenomen beleid leidt tot aanpassing van het provinciale ruimtelijk beleid en in hoeverre provinciale staten voornemens zijn een of meer geldende streekplannen te herzien. Deze zogenaamde "haasje over"-constructie is ook voorzien in het gewijzigd ontwerp van Wet op de waterhuishouding voor wat betreft het provinciale waterhuishoudingsplan.

Soms wordt ook het instrument van de - al dan niet autonome - provinciale verordening niet alleen voor het effectueren, maar tevens voor het uitzetten van een bepaald beleid gebruikt. Hierbij is onder meer te denken aan de provinciale verdeelverordeningen voor het provinciale stadsvernieuwingsfonds en de nog geldende verordeningen ter bescherming van landschapsschoon en van waterwingebieden, waarin vaak zonder expliciete relatie met een streekplan of een ander beleidsplan een bepaalde inzet van beleidsmiddelen wordt aangegeven.

3.3.2.2 Effectueringsinstrumenten

De doorwerking het provinciaal ruimtelijk beleid krijgt in de richting van het rijksniveau gestalte in het overleg bij de totstandkoming van streekplannen, de vaststelling van landinrichtingsplannen, de advisering over de inzet van volkshuisvestings- en stadsvernieuwingsmiddelen, etc.

Essentieel voor de effectuering van het ruimtelijk beleid van de provincie zijn de bemoeienissen met de planologische plannen en maatregelen van de gemeenten. Hiervoor staan de provincie diverse instrumenten ter beschikking. Door middel van het overleg ex art. 10 Bro 1985 bij de voorbereiding van structuur- en bestemmingsplannen kunnen de provinciale diensten trachten reeds op voorhand de inhoud van gemeentelijke plannen te beïnvloeden met het oog op afstemming op het provinciale ruimtelijk beleid. De gemeenten zullen de inbreng van provinciale zijde niet licht negeren, in de wetenschap dat de provincie later het vastgestelde bestemmingsplan ter beoordeling krijgt. Een structuurplan wordt na vaststelling aan GS "medegedeeld" (art. 9 WRO). GS plegen hierover het advies van de PPC in te winnen en vervolgens hun standpunt over het structuurplan aan de gemeente kenbaar te maken.

Een vastgesteld bestemmingsplan (en ook de intrekking van een bestemmingsplan) is in zijn volle omvang aan de goedkeuring van GS onderworpen. GS moeten zich daarbij tevens uitspreken over de bij hen ingediende bezwaarschriften tegen het plan.

GS beoordelen zowel de rechtmatigheid van het bestemmingsplan, als de doelmatigheidsaspecten. Zij zijn derhalve bevoegd om aan (onderdelen van) het bestemmingsplan goedkeuring te onthouden wegens strijd met het ruimtelijk beleid van provincie of rijk. GS moeten binnen drie maanden beslissen (in geval van bezwaren binnen zes maanden). Voordat zij beslissen horen zij de PPC en in voorkomende gevallen de Monumentenraad. Een GS-besluit tot goedkeuring is onherroepelijk ten aanzien van die gedeelten van het bestemmingsplan waartegen bij hen geen bezwaren zijn ingediend en waarop bij hen ingediende bezwaren niet mede betrekking hebben.

Ook besluiten ex art. 11 WRO tot uitwerking of wijziging van een bestemmingsplan behoeven de goedkeuring van GS.

Verder kan in het bestemmingsplan zijn voorgeschreven dat een bepaalde vrijstelling of vergunning niet wordt verleend dan nadat een verklaring van geen bezwaar van GS is ontvangen (artt. 15 en 16 WRO).

Vorbereidingsbesluiten moeten GS slechts in bepaalde gevallen ter goedkeuring worden voorgelegd (zie art. 21, leden 7 en 8 WRO).

Een belangrijk instrument om te voorkomen dat voorgenomen activiteiten vooruitlopend op een nieuw bestemmingsplan worden gerealiseerd in strijd met het nationaal of provinciaal ruimtelijk beleid, is de verklaring van geen bezwaar ingevolge art. 19 en/of art. 46, lid 8 WRO en/of art. 50, lid 8 Woningwet. Indien een voorbereidingsbesluit (met aanlegvergunningsstelsel) geldt of een nieuw bestemmingsplan in procedure is, kunnen bouw- en aanlegvergunningen en waar nodig vrijstellingen van het nog geldende bestemmingsplan uitsluitend worden verleend nadat GS, de inspecteur van de ruimtelijke ordening gehoord, daarvoor een verklaring van geen bezwaar hebben verleend.

Hierboven zijn de belangrijkste mogelijkheden van GS vermeld om te reageren op planologische initiatieven van de gemeenten. Voor het geval gewenste stappen, ook na bestuurlijk overleg, achterwege blijven, beschikken GS evenals de minister van VROM over een interventiemogelijkheid.

Na overleg met de gemeenteraad en na de PPC te hebben gehoord kunnen GS de gemeenteraad verplichten om binnen een bepaalde termijn een bestemmingsplan vast te stellen of te herzien. Voorzover bovengemeentelijk belangen dat vorderen kunnen GS daarbij tevens aanwijzingen geven omtrent de inhoud van het bestemmingsplan. "e aanwijzingen moeten hun grondslag vinden in of redelijkerwijs voortvloeien uit een streekplan of het provinciaal ruimtelijk beleid, voorzover dit is neergelegd in een besluit van provinciale staten, de PPC gehoord." (art. 37.5 WRO). Tegen de desbetreffende GS-besluiten kan Kroonberoep worden ingesteld door gemeenteraad en inspecteur van de ruimtelijke ordening, respectievelijk door een ieder.

Indien de gemeenteraad niet aan het GS-besluit voldoet, kunnen GS zelf overgaan tot vaststelling of herziening van een bestemmingsplan. Ook kunnen GS na bovenbedoelde aanwijzingen burgemeester en wethouders uitnodigen om, vooruitlopend op het nieuwe bestemmingsplan, bouw- en aanlegvergunningen te verlenen. Na vier maanden kunnen GS zo nodig zelf de vereiste vergunning verlenen, tenzij nog niet is beslist op het Kroonberoep tegen de aanwijzing. Overigens kan ook tegen de uitnodiging van GS Kroonberoep worden ingesteld.

Voor de effectuering van het ruimtelijk beleid zijn ook de bevoegdheden van GS op grond van de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing (WSDV) van belang. Op grond van art. 5 WSDV moeten GS de coördinatie tussen de stadsvernieuwing en de regionale ontwikkeling van de provincie bevorderen. Voor overleg en advisering inzake de stadsvernieuwing wordt, zo nodig naast de PPC, de provinciale stadsvernieuwingscommissie ingeschakeld. De WSDV belast GS met de goedkeuring van zowel stadsvernieuwingsplannen als leefmilieuverordeningen, inclusief de beoordeling van de daartegen ingediende bezwaren. Tevens kunnen GS onder bepaalde omstandigheden een bestemmingsplan gelijkstellen met een stadsvernieuwingsplan (zie art. 51 WSDV).

Van bijzonder belang voor de uitvoering van het provinciaal ruimtelijk beleid is voorts de rol van GS bij de toekenning van geldelijke steun aan gemeenten op grond van deze wet. In de eerste plaats beheren GS een provinciaal stadsvernieuwingsfonds, waaruit zij bijdragen toekennen aan gemeenten die niet rechtstreeks van het rijk een bijdrage ontvangen.

Het provinciaal stadsvernieuwingsfonds wordt weliswaar gevuld met rijks-gelden, maar de provincie kan er in belangrijke mate een eigen beleid mee voeren. De verdelingscriteria worden vastgelegd in een door provinciale staten vastgestelde verordening.

In de tweede plaats is GS het toezicht opgedragen op de gemeentelijke besteding van stadsvernieuwingsgelden.

In de derde plaats rapporteren GS jaarlijks aan de minister van VROM over het beheer van het provinciaal stadsvernieuwingsfonds, over de te verwachten behoefte aan middelen en over hun toezicht op de gemeentebesturen, waarbij zij de minister tevens kunnen adviseren over verlaging of stopzetting van jaarlijkse bijdragen aan gemeenten. De rapportageplicht wordt gebruikt als beïnvloedingsmogelijkheid van het rijksbeleid inzake de stadsvernieuwing. Overigens beschikken sommige provincies tevens over een uit eigen provinciale middelen gevoed stimuleringsfonds voor de stadsvernieuwing.

De betrokkenheid van de provincie bij de verdeling van contingenten voor gesubsidieerde woningbouw is tot op heden eveneens een effectief instrument gebleken bij de realisering van het ruimtelijk beleid. De regering is voornemens de provinciale bemoeienissen op het punt van de contingentering te formaliseren bij de herziening van de Woningwet.

Een ander instrument dat mede wordt gebruikt bij de uitvoering van het ruimtelijk beleid is het financiële toezicht van GS ex art. 228 Gemeentewet op gemeentelijke grondtransacties. GS kunnen hieraan goedkeuring onthouden wegens strijd met de wet of het algemeen belang, dan wel op gronden, ontleend aan het financieel belang der gemeente. Deze toetsingsgronden bieden in bepaalde gevallen mogelijkheden om te voorkomen dat aan- of verkoop van percelen plaatsvindt ter realisering van bestemmingen die niet passen in het ruimtelijk beleid van provincie of rijk.

Van groot belang voor de uitvoering van ruimtelijk beleid is voorts de wijze waarop het provinciaal bestuur toepassing geeft aan zijn bevoegdheden ingevolge de Wet geluidhinder. Men denke met name aan de aanwijzing van stiltegebieden, de zonering van industrieterreinen en uiteraard aan de vaststelling van toegelaten geluidsniveaus die de wettelijke voorkeursgrenswaarde overschrijden. Een en ander is in hoge mate bepalend voor het mogelijke gebruik van gronden en opstallen.

Van de diverse overige instrumenten die van belang zijn voor de uitvoering van het ruimtelijk beleid op provinciaal niveau kunnen nog worden genoemd het verlenen van vergunningen en machtigingen voor ontgrondingen, het verlenen van ontheffingen voor de realisering van werken en werkzaamheden in waterwingebieden/bodembeschermingsgebieden, aanleg en beheer van (vaar-)wegen en oeververbindingen, onttrekking van weggedeelten aan het openbaar verkeer (bijvoorbeeld ten behoeve van realisering van een bouwplan), het verlenen van uitwegvergunningen, goedkeuring van peilbesluiten, aanwijzing van woonwagenlokaties, vaststelling van landinrichtingsplannen en -programma's, het verlenen van verklaringen van geen bezwaar ingevolge art. 77, sub 2 Onteigeningswet, etc.

Bij de wijziging van de WRO is in artikel 4 de verplichting voor GS opgenomen om provinciale staten een verslag te doen toekomen van het gevoerde beleid inzake de ruimtelijke ordening. Dit verslag geeft de mogelijkheid om zichtbaar te maken vanuit welke achtergronden en overwegingen de verschillende beslissingen die relevant zijn voor de uitvoering van het ruimtelijk beleid in hun onderlinge samenhang zijn genomen.

3.4 Gemeentelijk niveau

3.4.1 Organen

Evenals op provinciaal niveau heeft het gekozen algemeen bestuur, de gemeenteraad, een belangrijke rol bij het bepalen van het lokaal ruimtelijk beleid. De raad vervult deze rol onder andere door de vaststelling c.q. aanvaarding van beleidskaders in de vorm van structuurplannen en andere structuurvisies, bestemmingsplannen, beleidsnota's e.d.

Burgemeester en wethouders (b en w) zijn belast met de voorbereiding en met beslissingen inzake de uitvoering van het ruimtelijk beleid van de gemeente.

Voor het gemeentelijk niveau zijn geen overleg- of adviesorganen voorgescreven. Wel functioneert in vrijwel alle gemeenten een (raads-)commissie van advies en bijstand (mede) voor ruimtelijke ordening, waarin ook niet-raadsleden zitting kunnen hebben.

Het gemeentebestuur wordt bijgestaan door een ambtelijk apparaat. Behoudens ingeval van integratie van het ambtelijk apparaat beschikt elke gemeente over een gemeentesecretarie en - eventueel in samenwerking met andere gemeenten - een gemeentelijk bouw- en woningtoezicht, die zich mede bezighouden met advisering over ruimtelijk relevante aangelegenheden. Grotere gemeenten beschikken tevens over een (onderdeel van een) dienst die belast is met onderzoek en advisering met betrekking tot stedenbouwkundige aspecten (dienst stadsontwikkeling/publieke werken/openbare werken).

De meeste gemeenten maken daarnaast gebruik van de diensten van particuliere stedenbouwkundige adviseurs, bijvoorbeeld voor het verrichten van specifiek onderzoek, het adviseren over concrete beleidsvraagstukken, het vervaardigen van bepaalde plannen en/of het begeleiden van procedures.

3.4.2 Instrumenten

3.4.2.1 Algemeen

Op gemeentelijk niveau is veel minder duidelijk dan op rijks- en provinciaal niveau een onderscheid te maken tussen enerzijds de formulering van beleid(-skeuzes) in een beleidsdocument en anderzijds de instrumenten ter effectuering van dat beleid; het onderscheid is althans van een geheel andere orde.

Dit houdt nauw verband met het planstelsel van de WRO. De ruimtelijke plannen van rijk en provincie hebben in beginsel uitsluitend een programmatisch karakter. Voor de effectuering van de daarin neergelegde beleidskeuzes is men aangewezen op andere instrumenten.

Het bestemmingsplan, dat een centrale plaats inneemt in het ruimtelijk beleid, heeft echter zowel programmatische als verordenende elementen. De in het bestemmingsplan neergelegde beleidskeuzes zijn juridisch bindend, voor zowel burger als overheid.

Andere in dit verband relevante verschillen zijn dat het bestemmingsplan bij wijze van spreken zijn eigen vergunningsplicht kan creëren (bijvoorbeeld door te bepalen dat voor bepaalde activiteiten een vrijstelling of aanlegvergunning vereist is) en dat het in het plan neergelegde beleid gedeeltelijk ook zonder nader bestuurlijk toetsingsmoment kan doorwerken (bijvoorbeeld door middel van algemene gebruiksbepaling in combinatie met de op de plankaart aangegeven bestemming).

Ook voor een aantal andere rechtsfiguren op gemeentelijk niveau geldt dat zij in zekere zin als instrument zowel ter bepaling als ter effectuering van ruimtelijk beleid kunnen worden beschouwd. De belangrijkste worden hierna kort aangegeven.

Volledigheidshalve zij nog vermeld dat in afwachting van een regeling in de gemeentewet zowel in de WRO als in de WSDV is voorgeschreven dat de gemeenteraad een inspraakverordening moet vaststellen, waarin onder meer wordt geregeld hoe "ingezetenen en in de gemeente een belang hebbende natuurlijke en rechtspersonen" hun mening over beleidsvoornemens kenbaar kunnen maken en daarover met het gemeentebestuur van gedachten kunnen wisselen.

3.4.2.2 Structuurplan

In verband met het hiervoor vermelde kan het structuurplan niet worden gezien als het ruimtelijk beleidskader bij uitstek voor het gemeentelijk niveau. Pogingen om het opstellen van een structuurplan verplicht te stellen en er een zwaardere status aan te verbinden hebben bij de totstandkoming van

de WSDV en de gewijzigde WRO geen resultaat gehad. Dit is waarschijnlijk een van de redenen waarom lang niet alle gemeenten over een structuurplan beschikken. Wel zijn in de praktijk allerlei structuurschetsen en structuurvisies zonder wettelijke status ontstaan. In het Bro 1985 is de mogelijkheid geopend om ook dergelijke planvormen met een wat eenvoudiger opzet als structuurplan vast te stellen.

In een structuurplan geeft de gemeenteraad voor (een gedeelte van) het gemeentelijk grondgebied de toekomstige ontwikkeling van de gemeente aan. Ook kunnen gemeenteraden van aangrenzende gemeenten een structuurplan vaststellen voor hun gezamenlijk grondgebied.

De gemeenteraad stelt het structuurplan vast nadat een ieder de gelegenheid heeft gehad tegen het door B en W voorbereide ontwerp bezwaren in te dienen. Het vastgestelde plan wordt medegedeeld aan GS en de inspecteur van de ruimtelijke ordening.

Een structuurplan bestaat uit een beschrijving van de meest gewenste ontwikkeling in hoofdlijnen van het plangebied en, voorzover nodig, van de fasen waarin die ontwikkeling zich zou moeten of kunnen voltrekken, alsmede van de relatie tot het omringende gebied. Het gaat vergezeld van een toelichting. Het structuurplan heeft in beginsel alleen programmatische betekenis. Indien echter in een structuurplan aanwijzingen zijn gegeven voor de bestemmingen van delen van de bebouwde kom, kan een voorbereidingsbesluit voor die gebieden een langere werkingsduur worden gegeven, te weten niet één, maar maximaal drie jaar. Ook verbindt het in werking getreden gedeelte van de Wet Voorkeursrecht Gemeenten consequenties aan de beschikbaarheid van een structuurplan waarin bepaalde gronden zijn aangewezen voor stads- en dorpsvernieuwing.

3.4.2.3 Bestemmingsplan

Zoals hiervoor is aangegeven is het bestemmingsplan het belangrijkste instrument in de ruimtelijke ordening. Het bindt zowel overheid als burger, het dient als toetsingsbasis voor elk ruimtelijk relevant gebruik van gronden en opstallen en het kan worden gebruikt als basis voor onteigeningen.

Met uitzondering van art. 10 WRO bevat de Wet op de Ruimtelijke Ordening geen voorschriften over de inhoud van het bestemmingsplan. Genoemd art. 10 bepaalt dat in een bestemmingsplan "voorzover dit ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening nodig is, de bestemming van de in het plan begrepen grond wordt aangewezen en zo nodig, in verband met de bestemming, voorschriften worden gegeven omtrent het gebruik van de in het plan begrepen grond en de zich daarop bevindende opstallen."

Ook het Bro 1985 bevat vrijwel geen inhoudsvereisten. Artikel 15 neemt hierbij een enigszins uitzonderlijke plaats in, omdat dit artikel in wezen de enige dwingende voorschriften bevat omtrent de invulling van een bestemmingsregeling.

Voor de bebouwde kom is het opstellen van een bestemmingsplan facultatief, daarbuiten is het verplicht.

Bij de voorbereiding van een bestemmingsplan moet het onderzoek dat B en W op grond van art. 9, lid 1 Bro 1985 moeten verrichten mede worden gericht op de (financiële, maatschappelijke en sociaal-economische) uitvoerbaarheid van het plan. Tevens moet gelegenheid tot inspraak worden geboden. Bij de planvoorbereiding moet ook overleg worden gepleegd met de bij het plan betrokken gemeente- en waterschapsbesturen en "met die diensten van rijk en provincie die betrokken zijn bij de zorg voor de ruimtelijke ordening alsmede met die diensten van rijk en provincie die belast zijn met de behartiging van belangen welke in het plan in het geding zijn". Dit overleg ex art. 10 Bro

1985 wordt in het algemeen afgerond met een behandeling van het ontwerp-bestemmingsplan door de PPC.

De resultaten van het relevante onderzoek, de inspraak en het overleg moeten worden neergelegd in de toelichting die het bestemmingsplan vergezelt. De toelichting maakt geen deel uit van het bestemmingsplan en is (dus) niet rechtstreeks burgers bindend.

Het bestemmingsplan zelf bestaat volgens art. 12 Bro 1985 uit:

- een omschrijving van de in het plan vervatte bestemmingen, waarbij per bestemming het doel of de doeleinden worden aangegeven, die met het oog op een goede ruimtelijke ordening aan de in het plan begrepen gronden worden toegekend, alsmede in voorkomend geval, een beschrijving in hoofdlijnen van de wijze waarop met het plan dat doel of die doeleinden worden nagestreefd;
- een of meer kaarten met verklaring, waarop de bestemmingen van de gronden in het plangebied worden aangewezen;
- voor zover nodig voorschriften omtrent het gebruik van grond en opstallen;
- voor zover nodig regelen en grenzen met betrekking tot uitwerking, wijziging, vrijstelling of het stellen van nadere eisen.

De hiervoor bedoelde voorschriften kunnen betrekking hebben op het gebruik van onbebouwde terreinen (incl. water), op de toelaatbaarheid van bouwwerken en op het gebruik van bouwwerken. Ook kunnen zij inhouden dat het verboden is om zonder of in afwijking van een aanlegvergunning van B en W bepaalde werken, geen bouwwerken zijnde, of werkzaamheden uit te voeren.

Het Bro 1985 biedt ruimere mogelijkheden voor het opstellen van globale bestemmingsplannen dan het oude Besluit op de Ruimtelijke Ordening. Een globaal bestemmingsplan dat niet hoeft te worden uitgewerkt wordt wel aangeduid als "globaal eindplan". Vooral bij een dergelijke planvorm zal de "beschrijving in hoofdlijnen" (art. 12, lid 1, onder a, Bro 1985) een nuttige functie kunnen vervullen om aan te geven hoe de globale bepalingen in concrete gevallen zullen worden gehanteerd.

Indien de gemeenteraad het wenselijk acht dat het globale bestemmingsplan nader wordt gedetailleerd, kan hij B en W opdragen om het plan uit te werken volgens regelen die de raad in het bestemmingsplan heeft vastgelegd. De raad kan ook zichzelf die uitwerkingsmogelijkheid voorbehouden.

Eveneens kan in het bestemmingsplan worden bepaald dat B en W (of de raad zelf) binnen bij het plan te bepalen grenzen het plan kunnen wijzigen. Een en ander is geregeld in art. 11 WRO.

Over uitwerking of wijziging vindt tevoren zo mogelijk overleg met belanghebbenden plaats; in elk geval krijgen zij de gelegenheid bezwaren in te dienen. Besluiten tot uitwerking of wijziging behoeven de goedkeuring van GS.

De artikelen 12 en 13 WRO openen de mogelijkheid tot het opnemen van een voorlopige bestemmingsregeling (zie ook art. 17 Bro 1985) en van bepalingen over de fasering van de verwerkelijking van het bestemmingsplan.

Verder kan het bestemmingsplan op grond van art. 15 WRO bepalen dat B en W bevoegd zijn om met inachtneming van de in het plan vervatte regelen nadere eisen te stellen of vrijstelling te verlenen. Daarbij kan worden voorgescreven dat de vrijstellingsbevoegdheid slechts mag worden toegepast na voorafgaande verklaring van geen bezwaar van GS.

Een verklaring van geen bezwaar van GS kan ingevolge art. 16 WRO ook verplicht worden gesteld voor het verlenen van bouw- of aanlegvergunningen ten behoeve van uitvoering van bepaalde werken in bepaalde gebieden.

Ten behoeve van de uitvoering van of ter handhaving van de feitelijke toestand overeenkomstig een bestemmingsplan kan de gemeenteraad tot onteigening besluiten. Het raadsbesluit moet door de Kroon worden goedgekeurd.

Verder bestaan er diverse vormen van preventief en repressief toezicht op de naleving van het bestemmingsplan.

Preventief toezicht vindt plaats bij de toetsing van bouwaanvragen op grond van art. 48 Woningwet, alsmede - indien het bestemmingsplan dat voorschrijft - bij de beoordeling van verzoeken om aanlegvergunningen. De vergunningaanvrager kan desgewenst bij de gemeenteraad voorziening vragen. Voor het overige zijn de mogelijkheden tot voorziening ingevolge de Wet Arob van toepassing.

Repressief toezicht kan plaatsvinden door middel van strafvervolgning op grond van art. 59 WRO en door aanschrijving en bestuursdwang op grond van de gemeentewet.

De procedure van totstandkoming van een bestemmingsplan kan, gesimplificeerd, als volgt worden samengevat:

Tijdens de tervisieligging van het ontwerp-plan kan een ieder bezwaren indienen bij de gemeenteraad. Na de bezwaarden te hebben gehoord stelt de raad het ontwerp, al dan niet gewijzigd, vast. Een ieder die bezwaren heeft tegen door de raad aangebrachte wijzigingen en zij die zich eerder met bezwaren tot de gemeenteraad hadden gewend kunnen vervolgens een bezwaarschrift bij GS indienen gedurende de tervisieligging van het vastgestelde plan.

GS beslissen over de goedkeuring van het vastgestelde bestemmingsplan in zijn volle omvang. Zij horen tevoren de PPC en in voorkomende gevallen de Monumentenraad. In geval van bezwaarschriften houden GS ook een hoorzitting en beslissen zij over de bij hen ingediende bezwaren.

Het GS-besluit tot goedkeuring is onherroepelijk ten aanzien van die gedeelten van een bestemmingsplan waarop eventuele bezwaren niet mede betrekking hebben. Zij die bezwaren bij GS hebben ingediend, de inspecteur van de ruimtelijke ordening en zij die bezwaren hebben tegen (gedeeltelijke) onthouding van goedkeuring kunnen tijdens de daarop volgende terinzageligging bij de Kroon beroep instellen tegen de niet-onherroepelijke delen van het GS-besluit.

Binnen een jaar na de uitspraak van GS of de Kroon moet de gemeenteraad met inachtneming van die uitspraak een herziening van het bestemmingsplan vaststellen.

Sinds de inwerkingtreding van de gewijzigde WRO moeten GS binnen maximaal acht maanden na terinzagelegging van het ontwerp-plan omtrent goedkeuring hebben beslist, indien geen bezwaarschriften zijn ingediend.

Indien zowel bij de gemeenteraad als bij GS bezwaren worden ingediend duurt deze termijn maximaal vijf maanden langer.

3.4.2.4 Vorbereidingsbesluit en anticipatie

Om te voorkomen dat in een gebied ontwikkelingen plaatsvinden die in strijd zijn met een in voorbereiding zijnd bestemmingsplan, kan de gemeenteraad een voorbereidingsbesluit nemen. Voorzover noodzakelijk ter voorkoming dat een terrein minder geschikt wordt voor de verwerkelijking van een bestemming op grond van het nieuwe bestemmingsplan kan in het voorbereidingsbesluit worden bepaald dat voor het uitvoeren van bepaalde werken of werkzaamheden een aanlegvergunning vereist is (art. 21, leden 1 en 3 WRO).

Het voorbereidingsbesluit heeft, evenals een ter visie gelegd ontwerp-bestemmingsplan, tot gevolg dat verzoeken om bouw- of aanlegvergunning moeten worden aangehouden, indien er geen weigeringsgrond is.

Deze aanhoudingsplicht kan echter op grond van art. 46, lid 8 WRO of art. 50, lid 8 Woningwet worden doorbroken na een verklaring van geen bezwaar van GS, gehoord de inspecteur van de ruimtelijke ordening. Alsdan kan bij wijze van anticipatie op het nieuwe bestemmingsplan reeds bouw- of aanlegvergunning worden verleend.

Indien het (bouw-)werk of de werkzaamheid wel past in het in voorbereiding zijnde bestemmingsplan, maar in strijd is met het nog geldende bestemmingsplan, is anticipatie uitsluitend mogelijk indien B en W (of de gemeenteraad) vrijstelling verlenen van het geldende plan. Ook deze vrijstelling is slechts mogelijk na een verklaring van GS, de inspecteur van de ruimtelijke ordening gehoord (art. 19 WRO). Hiermee is gewaarborgd dat vooraf getoetst kan worden of de medewerking aan de nieuwe ontwikkeling zich verdraagt met het ruimtelijk beleid van provincie en rijk.

Toepassing van de vrijstellings- annex anticipatiebevoegdheid is onderworpen aan de voorzieningsmogelijkheden van de Wet Arob. Op grond van GS-circulaires en Arob-jurisprudentie zijn rechtswaarborgen ontwikkeld voor toepassing van deze bevoegdheid. Bij de wijziging van de WRO zijn uniforme procedure-regels neergelegd in art. 19a WRO. Ook is bij de wijziging geregeld dat de gemeenteraad de bevoegdheid om over vrijstelling ex art. 19 WRO te beslissen in sommige gevallen aan zich kan trekken (art. 19, lid 3 WRO).

3.4.2.5 Overige instrumenten

Terwijl de vrijstellingsmogelijkheid ex art. 15 WRO zich binnen de grenzen van het geldende bestemmingsplan afspeelt en de vrijstelling ex art. 19 WRO in beginsel alleen wordt verleend voor activiteiten die in een nieuw bestemmingsplan zullen passen, kent de WRO B en W ook een drietal vrijstellingsmogelijkheden toe om het bestemmingsplan opzij te zetten.

Ten eerste betreft dit de tijdelijke afwijking (maximaal 5 jaar) van een bestemmingsplan, indien aannemelijk is dat het beoogde (bouw-)werk of de werkzaamheid niet langer dan vijf jaar zal bestaan (art. 17 WRO).

Ten tweede kunnen B en W op grond van art. 18 WRO voor een bepaalde termijn vrijstelling van het bestemmingsplan verlenen ten behoeve van kassen en bedrijfsgebouwen van lichte constructie voor de land- of tuinbouw.

Ten derde kunnen B en W ingevolge art. 18a WRO vrijstelling van het bestemmingsplan verlenen voor de in art. 21 Bro 1985 limitatief aangegeven "kruimelgevallen".

Op alle drie vrijstellingsmogelijkheden zijn de procedure-regels van art. 19a WRO van toepassing.

Volledigheidshalve kan nog de exploitatieverordening ex art. 42 WRO worden genoemd, waarin de gemeenteraad de voorwaarden vastlegt waaronder de gemeente medewerking zal verlenen aan de exploitatie van gronden die in de naaste toekomst voor bebouwing in aanmerking komen. De exploitatieverordening is aan de goedkeuring van GS onderworpen.

Ook buiten de sfeer van de WRO beschikt de gemeente over een aantal instrumenten ter bepaling, zowel als ter effectuering van ruimtelijk beleid. Een bijzondere plaats neemt hierbij de gemeentelijke bouwverordening in. Op grond van art. 2 Woningwet is de gemeenteraad verplicht een dergelijke verordening vast te stellen. (Nagenoeg) alle gemeenten maken gebruik van een - eventueel aan de plaatselijke situatie aangepast - model van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Als de bepalingen van de bouwverordening niet overeenstemmen met het bestemmingsplan, prevaleert het bestemmingsplan (art. 2, lid 2 Woningwet). Strijd met de bouwverordening is een verplichte weigeringsgrond voor bouwvergunningen. Daarom is in het kader van deze notitie

van belang dat de bouwverordening, naast bouwtechnische en administratieve, ook diverse planologische bepalingen bevat. Vooral voor binnenstadsgebieden is de bouwverordening vaak het enig geldende planologische regiem. De bouwverordening en wijzigingen ervan zijn aan de goedkeuring van GS onderworpen.

De Wet op de stads- en dorpsvernieuwing (WSDV) bevat eveneens een aantal instrumenten die van bijzonder belang zijn voor het ruimtelijk beleid. Het stadsvernieuwingsplan wordt voor de toepassing van de WSDV en andere wetten gelijkgesteld met een bestemmingsplan. Het vermeldt in par. 3.4.2.3 is ook voor het stadsvernieuwingsplan van toepassing. Aan het stadsvernieuwingsplan is echter een aantal extra rechtsgevolgen verbonden (moderniserings-/vervangingsplicht en grondslag voor versnelde onteigening, sloopvergunning, groengedoogplicht en voorkeursrecht gemeenten). Het stadsvernieuwingsplan is te beschouwen als een op uitvoering gericht bestemmingsplan. Het gaat dan ook vergezeld van een uitvoeringsschema, dat eventueel (gedeeltelijk) door B en W kan worden vastgesteld of gewijzigd. Voor een gebied kan ook eenmalig, voor maximaal tien jaar, een leefmilieuverordening (LMV) worden vastgesteld. De LMV behoort in beginsel te worden gevolgd door een bestemmingsplan of stadsvernieuwingsplan. Zij strekt tot wering van dreigende en tot stuiting van reeds ingetreden achteruitgang van de woon- en werkomstandigheden in en het uiterlijk aanzien van het bij de LMV aangewezen gebied. Ter verwezenlijking van dat doel kan de LMV ook voorschriften bevatten met betrekking tot (bouw-)werken en werkzaamheden en het gebruik van gronden en opstallen. Geldende planologische maatregelen blijven slechts van kracht voorzover ze niet met de LMV in strijd zijn. Strijd met de LMV levert ook een verplichte weigeringsgrond op voor bouwvergunningen. Een in procedure zijnde LMV levert tevens een aanhoudingsplicht en een anticipatiemogelijkheid op, vergelijkbaar met die in de vorige paragraaf beschreven. In gebieden waarvoor een LMV geldt of in procedure is, is een sloopvergunningstelsel van toepassing. Ook kan de gemeenteraad een zogenaamde groengedoogplicht vestigen voor het gebied waarvoor een LMV geldt.

Tegen het ontwerp van een LMV kan een ieder bezwaren indienen. De gemeenteraad stelt de LMV vast na de eventuele bezwaarden te hebben gehoord. Zij die bezwaren hebben tegen gewijzigde vaststelling kunnen bezwaren indienen bij GS. GS beslissen over de goedkeuring van de LMV, na eventuele bezwaarden, de provinciale stadsvernieuwingscommissie en zo nodig de PPC te hebben gehoord.

Verder schrijft de WSDV voor dat de gemeenteraad een verdelingsverordening vaststelt, op grond waarvan de gemeente aan natuurlijke of rechtspersonen geldelijke steun verleent uit het gemeentelijk stadsvernieuwingsfonds. Dit fonds wordt gevuld met jaarlijkse bijdragen die het rijk, al dan niet via de provincie, beschikbaar stelt. De verordening bevat voorschriften over de jaarlijkse bekendmaking van het totaal beschikbare budget en de verdeling daarvan over de verschillende sectoren van de samenleving. De gemeente kan in hoge mate een eigen beleid voeren met haar stadsvernieuwingsfonds. Wel moeten B en W jaarlijks aan GS verslag uitbrengen over de besteding van middelen.

Eerder is al gewezen op de mogelijkheid om zonder voorafgaande nutswet onteigening te laten plaatsvinden ter uitvoering of handhaving van een bestemmingsplan. Bij de hierboven behandelde onderwerpen sluiten de overige onteigeningsgronden ex art. 77, lid 1 Ontheffingswet nauw aan. Vooral de zogenaamde bouwplanonteigening als bedoeld in art. 77, eerste lid, sub 2 wordt regelmatig toegepast ter realisering van het ruimtelijk beleid in binnensteden.

Potentieel belangrijk voor het ruimtelijk beleid zijn ook de zoneringsverordeningen op grond van art. 3 Hinderwet, zij het dat slechts een beperkt aantal gemeenten over dergelijke verordening beschikt. In een zoneringsverordening kan de gemeenteraad bepalen dat voor daarin vermelde categorieën van inrichtingen in de gehele gemeente of in een gedeelte daarvan geen vergunning wordt verleend of dat bepaalde categorieën inrichtingen die bij AMvB ex art. 2a Hinderwet zijn vrijgesteld van vergunningplicht, in de gehele gemeente of in een gedeelte daarvan worden verboden. Een zoneringsverordening is aan de goedkeuring van GS onderworpen. Als gevolg van de in 1981 verruimde reikwijdte van de Hinderwet is ook het verlenen van hinderwetvergunningen belangrijker geworden voor het ruimtelijk beleid. Het gemeentebestuur kan thans rekening houden met toekomstige ontwikkelingen in het betrokken gebied, in het bijzonder met wijziging of uitbreiding van de inrichting zelf en met vestiging van nevenindustrieën. Ook kan het begrip "hinder" veel ruimer dan voorheen worden opgevat, zodat ook met het cumulatieve effect (in verband met andere bedrijven in de omgeving) en met indirecte gevolgen (bijvoorbeeld verkeersaantrekkende werking) rekening kan worden gehouden.

Ook andere al dan niet autonome gemeentelijke verordeningen kunnen worden aangewend ter effectuering van het ruimtelijk beleid. Hierbij is te denken aan onderdelen van de Kapverordening (op grond van de Boswet), de Verordening op de recreatie-inrichtingen (op grond van de Wet geluidhinder), de Algemene politieverordening, etc.

3.5 Onderzoek

Een instrument dat op alle drie bestuursniveaus zowel bij de voorbereiding als bij de uitvoering van ruimtelijk beleid een belangrijke rol speelt, is het verrichten van ruimtelijk relevant onderzoek.

Het verrichten van onderzoek is wettelijk verplicht.

Voor wat het rijksniveau betreft bepalen art. 52 van de Wet en art. 30 van het Besluit op de ruimtelijke ordening, dat de RPD tot taak heeft planologische onderzoeken en studies te verrichten en de resultaten daarvan, na machtiging van de minister van VROM, te publiceren. De minister kan ingevolge art. 28 Bro 1985 ook commissies instellen die het hoofd van de RPD advies uitbrengen in verband met het verrichten van bepaalde onderzoeken van algemene of bijzondere aard.

Ten aanzien van het provinciale en gemeentelijke niveau bevatte het oude BRO tamelijk specifieke onderzoeksverplichtingen. In het nieuwe Bro 1985 zijn die onderzoeksvoorschriften meer algemeen geredigeerd. Doordat de te onderzoeken elementen niet meer specifiek genoemd worden, is het mogelijk om onderwerp en methode van het te verrichten onderzoek af te stemmen op de aard van een in voorbereiding zijnd plan.

Provincie en gemeente kunnen bij de voorbereiding van een plan ook gebruik maken van reeds uit anderen hoofde beschikbare onderzoeksresultaten. Onderzoek kan ook verricht worden ten behoeve van bepaalde aspecten van meerdere plannen tegelijk.

Door de formulering van de artikelen 6 en 9 van het Bro 1985 is overigens duidelijk dat het ruimtelijk onderzoek niet (uitsluitend) betrekking heeft op de voorbereiding van een concreet plan. Het onderzoek wordt verricht ten behoeve van de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling van het gebied van de provincie of de gemeente. Zowel de bestaande toestand in, als de mogelijke en wenselijke ontwikkeling van provincie of gemeente worden daarbij onderzocht.

Bij de voorbereiding van een bestemmingsplan moet het onderzoek mede betrekking hebben op de uitvoerbaarheid (art. 9, lid 2 Bro 1985). Hiermee wordt zowel op de financiële uitvoerbaarheid (veelal resulterend in een exploitatie-opzet), als op de sociaal-economische (bijvoorbeeld distributie-planologisch onderzoek) en de maatschappelijke (bijvoorbeeld ecologische gegevens, maar ook acceptatie door burgers) uitvoerbaarheid gedoeld. De resultaten van het relevante onderzoek worden vermeld in de toelichting bij een streek-, structuur- of bestemmingsplan.

Het brede terrein van ruimtelijk relevant onderzoek op de diverse bestuursniveaus is reeds eerder aan herbezinning onderworpen geweest. Zie bijvoorbeeld het rapport "Onderzoek en ruimtelijk beleid" dat de Verkenning-commissie onderzoek van belang voor het ruimtelijk beleid in maart 1977 aan de toenmalige ministers van volkhuysvesting en ruimtelijke ordening en voor wetenschapsbeleid heeft uitgebracht.

4. Verhouding facet-sector

4.1 Tweesporigheid

In de voorafgaande paragrafen is duidelijk naar voren gekomen dat het ruimtelijk beleid de resultante is van ruimtelijk relevante beleidsvoorbereiding, -formulering en -effectuering in het ruimtelijk facet-spoor en het sectorale spoor. Geen van de sporen prevaleert hierbij. Door de ontwikkelingen op het gebied van de sectorplanning is ook het in het verleden wel gekoesterde ideaal van de ruimtelijke ordening als een soort master-planning, waarin ook de programmering van ruimtelijk relevante sectormaatregelen is geïncorporeerd, achterhaald.

Het verschijnsel dat zowel in het kader van het ruimtelijk facet als in het kader van de desbetreffende sector planning en besluitvorming kan plaatsvinden over ruimtelijk relevante onderwerpen worden aangeduid als "tweesporigheid". De afweging in beide sporen heeft een zelfstandige betekenis, omdat beide sporen een eigen invalshoek hebben en op een eigen doel gericht zijn.

4.2 Afstemming

Aangezien de afwegingen in facet en sector niet automatisch tot een gelijkgericht resultaat zullen leiden, is afstemming tussen beide sporen nodig. Voor deze afstemming bestaat geen standaard-procedure. Per sector spelen namelijk verschillende organen en instrumenten een rol, zoals in par. 3 kort is aangegeven. Ook verschillen de afwegingsmechanismen. Soms zijn de sectorbeslissingen gebaseerd op een wettelijke regeling (bijvoorbeeld Ontgrondingenwet, Landinrichtingswet, Natuurbeschermingswet), soms op buitenwettelijke procedures of afspraken (bijvoorbeeld tracékeuze van wegen, hoogspanningsleidingen of buisleidingen en aanwijzing van Relatienotagebieden). Er bestaat dan ook een scala aan afstemmingsvormen, al dan niet op wettelijke basis.

In interdepartementaal beraad is een aantal spelregels geformuleerd voor het leggen van dwarsverbanden tussen het sector- en het facet-spoor. Deze "Spelregels voor ruimtelijk relevante wetgeving" zijn de Tweede Kamer toegezonden

bij de behandeling van de wijziging van de WRO (Kamerstukken II, 1980-1981, 14 889, nr. 11).

In de spelregels wordt uitgegaan van een soort bestuurlijke zelfbinding: per bestuursniveau is aangegeven, dat de eigen ruimtelijk relevante sectorbeslissingen niet in strijd mogen zijn met de zelf vastgestelde ruimtelijke plannen (c.q. in overeenstemming moeten zijn met het eigen ruimtelijk beleid). Voorts ligt in het verlengde van de Nota over de openbaarheid bij de voorbereiding van het ruimtelijk beleid (Kamerstukken II, 1972, 12 006, nrs. 1-3) bij deze spelregels het accent op onderling overleg, gericht op wederzijdse aanpassing van plannen en beleid. Op rijksniveau vloeit hieruit onder andere voort het vereiste van interdepartementaal overleg (meestal in de RPC) en overeenstemming met de coördinerende bewindsman voor de ruimtelijke ordening; op provinciaal niveau speelt het horen van de PPC een belangrijke rol. Ook tussen de drie bestuursniveaus moet overleg plaatsvinden bij de voorbereiding van bepaalde plannen en maatregelen.

In het bedoelde overleg kan de wisselwerking tussen beide sporen goed tot zijn recht komen, waardoor de resultaten van de besluitvorming in beide sporen met elkaar in overeenstemming zijn. Zoals reeds in paragraaf 3 is aangegeven kan de provincie hierbij een integrerende functie vervullen. Dit houdt mede verband met het gegeven dat sectorale besluitvorming in het algemeen op een hoger bestuursniveau plaatsvindt dan in het ruimtelijk spoor, termijn het provinciale niveau in beide sporen een belangrijke rol speelt.

Voor het geval overleg uiteindelijk toch niet tot overeenstemming leidt, beschikt het provinciaal bestuur over mogelijkheden om in te grijpen in het ruimtelijk beleid van de gemeente. Deze mogelijkheden zijn aangescherpt bij de wijziging van de WRO (zie de in par. 3.3.2.2 beschreven aanwijzings- en uitnodigingsbevoegdheid).

De gewijzigde WRO kent overigens ook de minister van VROM ruimere mogelijkheden toe om zo nodig te interveniëren in het ruimtelijk beleid van de gemeente en provincie (zie par. 3.2.2.3).

Met de verruiming van de aanwijzingsmogelijkheden en het opnemen van uitnodigingsbevoegdheden in de gewijzigde WRO is onder meer beoogd het hogere bestuursniveau de gelegenheid te bieden om in zwaarwegende gevallen bij onoverbrugbare verschillen van inzicht de besluitvorming niet te laten stagneren, maar de eigen verantwoordelijkheid waar te maken door zelf de knoop door te hakken.

De hier bedoelde mogelijkheid om een impasse te doorbreken biedt een (aanknopingspunt voor het kiezen van een) oplossing van een bekend probleem in de relatie tussen ruimtelijke en sectorale besluitvorming. Hoewel het gedecentraliseerde planstelsel van de WRO en het beginsel van de tweesporigheid zijn gehandhaafd, kan thans in voorkomende gevallen tot een operationele coördinatie tussen beide sporen worden gekomen.

Met deze bevoegdheden op grond van de artikelen 6, 37 en 38 van de gewijzigde WRO is nog geen ervaring opgedaan. Het kan overigens wenselijk zijn om aan de hand van deze afstemmingsmogelijkheden specifieke (aanvullende) afstemmingsconstructies te ontwikkelen, toegespitst op het eigen karakter van de - al dan niet wettelijk geregelde - besluitvorming in de desbetreffende sector. Bij dergelijke aanvullende afstemmingsconstructies kan bijvoorbeeld worden gedacht aan figuren als de zogenaamde gecoördineerde aanwijzing en de door de RARO gepropageerde operationele gebiedsaanwijzing (oga).

Voor het overige zij korthedshalve verwezen naar de opvattingen van de regering hierover, zoals uiteengezet in de notitie Afstemming op maat (coördinatie van ruimtelijke besluitvorming en sectorale besluitvorming), die op

24 oktober 1985 aan de Tweede Kamer is aangeboden (Kamerstukken II, 1985-1986, 19 275, nrs. 1-2).

Artikel 2, tweede lid, van de gewijzigde WRO schrijft voor dat de minister van VROM de Tweede Kamer jaarlijks een wetgevingsprogramma toezendt, dat gericht is op harmonisatie en coördinatie van ruimtelijk relevante wetgeving. Bij het opstellen van dat wetgevingsprogramma zullen uiteraard elementen uit het bovenstaande een rol moeten spelen.

Op grond van de Spelregels voor ruimtelijk relevante wetgeving zal bij formulering van iedere sectorwet in het kader waarvan ruimtelijk relevante beslissingen genomen kunnen worden, ten minste inzicht moeten worden gegeven in de verhouding tot de WRO, ruimtelijke plannen of ruimtelijk beleid. Verder zal moeten worden bezien of het nodig is bijvoorbeeld het vereiste van overeenstemming met of het horen van bepaalde organen te regelen. Gelet op het streven naar soberheid in regelgeving en sanering van planprocedures zal een en ander waarschijnlijk veelal niet in wetteksten worden neergelegd.

4.3 PKB-stelsel en streekplanafweging

Blijkens het bovenstaande is en wordt op meerdere punten in geactualiseerde vorm aangehaakt bij aanbevelingen van de Werkgroep Coördinatie Wetgeving Onroerend Goed en bij adviezen van de RARO over de pkb-procedure en over de operationele gebiedsaanwijzing.

Mede als gevolg van hun ideeën is in de gewijzigde WRO en het Bro 1985 tevens voorzien in wettelijke regeling van de pkb-procedure en van de status van uitspraken in pkb's en streekplannen.

Deze regeling is ook van belang voor de in par. 4.2 bedoelde afstemmingsmogelijkheden. Enkele uitgangspunten die meespeelden bij het opzetten van het pkb-stelsel waren immers: voorzien in doorzichtige besluitvorming en democratische controle, vroegtijdig inzicht bieden in de ruimtelijke en financiële realiseerbaarheid van het sectorbeleid, het verschaffen van een vroegtijdig inzicht in het rijksbeleid aan lagere overheden en reservering van voorzieningen in ruimtelijke plannen van lagere overheden.

De thans in de gewijzigde WRO en het Bro 1985 opgenomen regeling ten aanzien van de procedure en inhoud van de pkb's is daarnaast in belangrijke mate het gevolg van kritiek die naar voren kwam tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de WRO en in het commentaar van de Tweede Kamer op het ontwerp-Bro 1985. Deze kritiek sloot aan bij punten van kritiek die onder andere naar voren kwamen in het kader van de discussie over het Plan in het openbaar bestuur, die door de WRR was gestart. Men achtte het stelsel van pkb's te complex, als gevolg van de omvang van het stelsel, het gebrek aan inhoudelijke integratie, onduidelijkheid over de status van uitspraken in pkb's en te lange voorbereidingstijd.

In de gewijzigde regelgeving is een gedeelte van deze kritiek ondervangen. Dit geldt niet voor de omvang van het stelsel en het gebrek aan inhoudelijke integratie. Hiervoor zou een bepaalde mate van herverkaveling van de bestaande pkb's een oplossing kunnen bieden. De minister van VROM heeft bij de behandeling van de begroting voor 1985 toegezegd de mogelijkheden tot vereenvoudiging te zullen nagaan.

Voor het overige zij verwezen naar de nota van toelichting bij de artikelen 3 en 4 van het Bro 1985, waarin onder meer wordt uiteengezet hoe gestreefd wordt naar vergroting van de inzichtelijkheid van pkb's door beknoptheid en helderheid te betrachten. Per pkb zou bijvoorbeeld moeten worden aangegeven

in welke mate de daarin opgenomen beslissingen het handelen van de rijks-overheid structureren, met welke financiële middelen de beslissing wordt uitgevoerd, in welke mate een nadere afweging (van bijvoorbeeld de lokatie van activiteiten en voorzieningen) op het niveau van streekplan (of bestemmingsplan) mogelijk is, etc.

De eerder genoemde RPC-Werkcommissie verticale coördinatie ruimtelijk beleid legde zelfs de nadruk op de noodzaak van een beoordeling van de in structuurschema's opgenomen projecten in streekplankader, met name indien een structuurschema alternatieven noemt. De Werkcommissie zag een belangrijke rol weggelegd voor het beleidsprogramma bij het streekplan. Het streekplan zou mede bepalend moeten zijn voor de sectorale uitvoeringsprogrammering en een relatie moeten leggen met de meerjarenbegrotingen van de verschillende overheden die bij de uitvoering zijn betrokken. Het PPC-overleg zou dan ook moeten leiden tot een commitment van de overlegpartners ten aanzien van de uitvoering van het streekplan.

Daartegenover is het zogenaamde Brabantse streekplanmodel te plaatsen. Daarin is niet voorzien in een beleidsprogramma met daaraan gekoppeld uitvoeringsschema, maar in een ruime uitwerkingsconstructie, waarmee sectorale projectplannen onderdeel van het streekplan kunnen worden gemaakt. Het maken van een nadere afweging en afspraken over de uitvoering tussen de betrokken overheden kunnen derhalve worden uitgesteld tot het stadium van plan-uitwerking.

Veel provincies hanteren overigens mengvormen van de hier aangeduide modellen. Daarbij wordt vaak gebruik gemaakt van de afwijkings- en uitwerkingsmogelijkheden op grond van art. 4a, lid 8 WRO.

5. Financiële aspecten

5.1 Schadevergoeding en kostenverdeling

De bekende schadevergoedingsregeling ex art. 49 WRO heeft model gestaan voor bepalingen over de vergoeding van schade in diverse administratief-rechtelijke wetten. De werkingssfeer van art. 49 WRO was voorheen beperkt tot bestemmingsplannen. Indien en voorzover blijkt dat een belanghebbende ten gevolge van de bepalingen van een bestemmingsplan schade lijdt, welke redelijkerwijze niet of niet geheel te zijnen laste behoort te blijven en waarvan de vergoeding niet of niet voldoende door aankoop, onteigening of anderszins is verzekerd kent de gemeenteraad hem op zijn verzoek een naar billijkheid te bepalen schadevergoeding toe.

Bij de wijziging van de WRO is de werkingssfeer verruimd: thans kan ook schade als gevolg van diverse in paragraaf 3 beschreven vrijstellingen, aanhoudingen, aanwijzingen en uitnodigingen voor vergoeding op voet van art. 49 in aanmerking komen.

Tegen een raadsbesluit tot weigering of toekenning van een (te lage) schadevergoeding kan Kroonberoep worden ingesteld. Er is een wetsvoorstel ahangig om de Kroon als beroepsinstantie in dit soort zaken te vervangen door de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State .

Ook de mogelijkheden van het oude art. 50 WRO zijn bij de wijziging van de WRO veranderd, uitgebreid en aangescherpt. De artikelen 31a t/m 31c WRO bevatten nu een uitvoerige regeling van de mogelijkheden tot verdeling van

hogere kosten tussen overheden. Het gaat om de hogere kosten voor de gemeente als gevolg van medewerking door middel van het opnemen van bepalingen in een bestemmingsplan, dan wel door vrijstelling of aanhouding, aan belangen die uitsluitend of mede worden behartigd door andere openbare lichamen dan de gemeente. Het openbaar lichaam moet schriftelijk om die medewerking hebben verzocht.

In dergelijke gevallen kan de Kroon desgevraagd die openbare lichamen de verplichting opleggen de hogere kosten welke redelijkerwijs niet of niet geheel ten laste van de gemeente behoren te blijven en waarvan de vergoeding niet anderszins is verzekerd en evenmin krachtens wettelijk voorschrift is uitgesloten, geheel of gedeeltelijk aan de gemeente te vergoeden.

5.2 Financiële aspecten van beleidsbepaling en -uitvoering

In het verleden is ten onrechte wel eens de suggestie gewekt dat ruimtelijke ordening "niets kost". Zoals bij elk onderdeel van het overheidsbeleid zijn ook met het ruimtelijk beleid kosten gemoeid.

Deze kosten zijn niet alleen beperkt tot de in par. 5.1 genoemde elementen en tot elementen in de sfeer van apparaats-, onderzoeks- en tijdskosten. Strikt genomen brengt het ruimtelijk facetbeleid weliswaar geen investeringen met zich mee. Plaats, aanvangstijdstip en tempo van investeringen kunnen echter wel degelijk door beleidskeuzes in het kader van de ruimtelijke ordening worden beïnvloed. (Denk bijvoorbeeld aan de inzet van bodemsaneringsmiddelen.)

Ook kunnen van de formulering van een bepaald ruimtelijk beleid impulsen uitgaan voor (sectorale) investeringen (voorbeeld: aanleg bufferzones; realisering van bedrijfsterrein ten behoeve van een evenwichtige ruimtelijke ontwikkeling).

Een ander duidelijk voorbeeld is, dat de beleidskeuze om vanuit ruimtelijke overwegingen niet in uitbreidingsgebieden maar op inbreidingslokaties te bouwen een aantal financiële consequenties heeft.

Niet alleen aan de bepaling, maar ook aan de effectuering van ruimtelijke beleidskeuzes zijn financiële aspecten verbonden. Hiervoor is meer oog ontstaan in verband met de toegenomen nadruk op de uitvoeringsgerichtheid van ruimtelijke plannen op de drie overheidsniveaus.

In recente pkb's wordt dan ook veel duidelijker dan voorheen aandacht geschonken aan de financiering van gemaakte beleidskeuzes. Vanuit de Tweede Kamer is herhaaldelijk aangedrongen op het verschaffen van inzicht in deze aspecten. In dit verband is illustratief de notitie over de financiële aspecten van de Nota landelijke gebieden (Kamerstukken II, 1984-1985, 14 392, nr. 50), die de minister van VROM aan de Kamer heeft gezonden naar aanleiding van een motie-Veldhoen.

Voorts wordt inmiddels op verscheidene beleidsterreinen gewerkt met financiële of van een financiële vertaling voorziene meerjarenprogramma's, meerjarenbegrotingen, meerjarige investeringsplannen en uitvoeringsschema's. Deze worden zowel op rijksniveau, als op het niveau van de provincies en gemeenten opgesteld. De financiële planning wordt door sommigen wel gezien als een zelfstandig derde spoor, naast de in par. 4 bedoelde twee sporen van het ruimtelijk facetbeleid en het ruimtelijk relevant sectorbeleid.

Ondanks de toegenomen aandacht voor de financiële aspecten van het ruimtelijk beleid wordt vrijwel altijd volstaan met het aangeven van de directe kosten van de realisering (en het beheer) van projecten. (Vergelijk de in

par. 4.3 bedoelde uitvoeringskosten.) Tot op heden wordt in het algemeen noch vooraf, noch achteraf expliciet een kosten-baten-analyse gemaakt van de meerkosten en meeropbrengsten van de keuze voor uitvoering ten behoeve van of rekening houdend met ruimtelijke doelstellingen.

Een dergelijke kosten-baten-analyse kan echter bijzonder nuttig zijn ter bevordering van een gecoördineerde en efficiënte inzet van schaarse middelen en past binnen een zorgvuldig en kostenbewust overheidsbeleid.

Een complicerende factor hierbij is dat de directe kosten ten behoeve van uitvoering conform het ruimtelijk beleid meestal veel eenvoudiger te kwantificeren zijn dan de baten. De baten van het ruimtelijk beleid zijn namelijk gedeeltelijk van immateriële aard en in zoverre moeilijk in geldbedragen uit te drukken. (De economische waarde van ruimtelijke kwaliteit is bijvoorbeeld moeilijk cijfermatig aan te geven.) Ook de materiële baten van het ruimtelijk beleid zijn echter vaak slechts na moeizame berekeningen vast te stellen. Daarbij gaat het onder meer om het bepalen van besparingen als gevolg van zuinig ruimtegebruik, optimale benutting en vergroting van het draagvlak van bestaande voorzieningen, terugdringen van reistijden, voorkomen van de noodzaak tot realisering van infrastructurele, distributieve, sociaal-culturele en educatieve voorzieningen, etc.

Onder andere in de sfeer van de volkshuisvesting is reeds enige ervaring opgedaan in het kwantificeren van dergelijke elementen.

Eveneens op het terrein van de volkshuisvesting, alsmede bij het stadsvernieuwingsbeleid, is ruime ervaring opgedaan met een brede horizontale en verticale coördinatie van de financiering van het ruimtelijk beleid. Voor wat betreft nieuwbouw en renovatie van woningen wordt naar meerjarige duidelijkheid gestreefd door middel van de voortschrijdende Meerjarenplannen woningbouw (MPW), voor de stads- en dorpsvernieuwing door middel van de Meerjarenplannen stadsvernieuwing (MPS). Dit helpt ook provincies en gemeenten bij het formuleren van een meerjarenbeleid.

Bij de horizontale zowel als de verticale coördinatie van de financiering op deze beleidsterreinen speelt een aantal in par. 3 vermelde coördinatieorganen een belangrijke rol. Op rijksniveau zijn dat vooral de Coördinatiecommissie stadsvernieuwing (CCSV), de Interdepartementale Commissie groeikernen en groeisteden (ICOG) en de Rijkscommissie voor de volkshuisvesting (RCV); op provinciaal niveau betreft het de Provinciale stadsvernieuwingscommissie (PSC) en de Provinciale commissies voor de volkshuisvesting (PCV).

Coördinatieproblemen kunnen worden verminderd door vormen van financiële decentralisatie, waarbij het overheidsniveau dat plannen opstelt of verantwoordelijk is voor de uitvoering van de daarin voorziene activiteiten ook kan beschikken over de financiële middelen die voor de uitvoering nodig zijn. Thans worden onderdelen van het ruimtelijk beleid op sterk uiteenlopende wijze gefinancierd.

Naast bovenbedoelde vormen van financiering met behulp van een programma-financiering (budgetafspraken volkshuisvesting), kunnen verscheidene vormen van projectfinanciering worden onderscheiden (bijvoorbeeld bijdragen voor verkeersvoorzieningen in en nabij steden). Ook de algemene uitkeringen uit het provinciefonds en het gemeentefonds en de (andere) algemene middelen van provincie en gemeente kunnen worden benut voor de financiering van het ruimtelijk beleid.

Voor gemeenten zijn tevens verschillende verfijningen op grond van de Financiële Verhoudingswet 1984 van belang, alsmede uiteraard de gemeentelijke grondexploitatie.

Ten behoeve van een goede afstemming tussen de middellange termijnplanning in de ruimtelijk relevante sector, financiële meerjarenramingen en ruimtelijke planning zouden bestuursakkoorden wellicht een nuttige rol kunnen spelen. In een bestuursakkoord kunnen de betrokken overheden enerzijds afspraken vastleggen over het door middel van inpassing in de ruimtelijke planning en feitelijke uitvoering voorzien in bepaalde activiteiten en anderzijds zoveel mogelijk duidelijkheid bieden over het bijbehorende financiële meerjarenperspectief. Hierbij moet wel gewaakt worden voor mogelijke inflexibiliteit.

mknotro.not

OVERZICHT VAN RUIMTELIJK RELEVANTE WETTEN

Verantwoording

Onderstaande lijst bevat niet meer dan een arbitrair geselecteerde opsomming van ruimtelijk relevante wetgeving.

De belangrijkste beperking is dat uitsluitend wetten in formele zin (als bedoeld in art. 81 Grondwet) zijn genoemd.

Internationale verdragen en besluiten, algemene maatregelen van bestuur en andere uitvoeringsbesluiten, reglementen, alsmede algemeen verbindende regelingen van lagere publiekrechtelijke organen zijn niet vermeld.

Binnen de reeks ruimtelijk relevante wetten in formele zin moest een nadere selectie worden toegepast, omdat op de keper beschouwd (de uitvoering van) vrijwel elke wet wel ruimtelijk relevante aspecten heeft. In het overzicht zijn daarom alleen wetten met bestuursrechtelijke elementen opgenomen.

Om deze reden is bijvoorbeeld het BW niet vermeld, hoewel in de sfeer van burendrecht en zakenrecht belangrijke raakvlakken zijn aan te wijzen (denk o.a. aan gronduitgiftevoorwaarden).

De jaarlijkse begrotingswetten zijn om praktische redenen evenmin genoemd, hoewel daarbij vele ruimtelijk relevante onderwerpen aan de orde komen.

Wetten per eerstverantwoordelijk departement

1. VROM

Wet op de Ruimtelijke Ordening

Woningwet

Overgangswet ruimtelijke ordening en volkshuisvesting

Wederopbouwwet

Wet op de stads- en dorpsvernieuwing

Woonwagenwet

Wet op woonwagens en woonschepen

Woonruimtetwet (+ ontwerp-Huisvestingswet)

Leegstandswet

Wet op de woningsplitsing

Wet voorkeursrecht gemeenten

Reconstructiewet Midden-Delfland

Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (+ ontwerp-hoofdstukken over plannen en kwaliteitseisen)

Hinderwet

Wet geluidhinder

Interimwet bodemsanering

Wet bodembescherming

Wet inzake luchtverontreiniging

Afvalstoffenwet

Wet chemische afvalstoffen

Waterleidingwet

Grondwaterwet waterleidingbedrijven

2. LV

Landinrichtingswet
 Ruilverkavelingswet 1954
 Herinrichtingswet Oost-Groningen en de Gronings-Drentse Veenkoloniën
 Wet agrarisch grondverkeer
 (ontwerp-Wet beheer landbouwgronden)
 Natuurschoonwet 1928
 Natuurbeschermingswet
 Kampeerwet (+ ontwerp-Wet openluchtrecreatie)
 Boswet
 Visserijwet
 Jachtwet
 Meststoffenwet 1947
 Bestrijdingsmiddelenwet 1962
 Interimwet beperking varkens- en pluimveehouderijen

3. VW

Ontgrondingenwet
 (ontwerp-Wet op de waterhuishouding)
 Grondwaterwet
 Wet verontreiniging oppervlaktewateren
 Wet verontreiniging zeewater
 (ontwerp-Wet op de waterkeringen)
 Rivierenwet
 Waterstaatswet 1900
 Keurenwet
 Bevoegdhedenwet waterschappen
 Wet droogmakerijen en indijkingen
 Wet betreffende 's Rijkswaterstaatswerken 1891
 Deltawet
 Wet uitkering wegen
 Wegenwet
 Wegenverkeerswet
 Spoorwegwet (+ ontwerp-Wet personenvervoer)
 Telegraaf- en Telefoonwet 1904
 Belemmeringenwet Verordeningen
 Belemmeringenwet Privaatrecht
 Wet autovervoer personen
 Wet autovervoer goederen

4. WVC

Monumentenwet
 Welzijnswet
 Wet op de bejaardenoorden
 Wet op de lijkbezorging
 Drank- en Horecawet
 Krankzinnigenwet

5. EZ

(Wet selectieve investeringsregeling)
 Wet investeringsregeling
 Mijnwet 1810
 Mijnwet 1903
 Wet opsporing delfstoffen
 Electriciteitswet
 Kernenergiewet

6. BiZ

Provinciewet} + groot aantal herindelingswetten
 Gemeentewet }
 Wet gemeenschappelijke regelingen
 Financiële-Verhoudingswet 1984 (Fin. voor bepaalde aspecten eerstverant-
 woordelijk)

7. Just

Onteigeningswet
 Beginselenwet gevangeniswezen

8. OW

Algemene onderwijswetten

9. Def

Wet militaire inundatiën
 Belemmeringenwet landsverdediging

Gewijzigde WRO en herziene Bro

* Belangrijkste nieuwe elementen in gewijzigde WRO:

- regeling pkb-procedure. Duur: $\pm$ 1,5 jaar. Onderdelen: inspraak, advisering, bestuurlijk overleg, goedkeuring Tweede en Eerste Kamer (unieke rechtsfiguur tussen wet en nota). Goedkeuring heeft één rechtsgevolg: MVRM kan aanwijzing geven aan bestemmingsplan zonder dat Tweede Kamer daar afzonderlijke toestemming voor behoeft te verlenen.
- MVRM kan rechtstreeks aanwijzing geven aan gemeente (ten aanzien van bestemmingsplan). Aanwijzing niet op basis van goedgekeurde pkb behoeft instemming Tweede Kamer. Na aanwijzing kan MVRM gemeente uitnodigen vergunning te verlenen. Bij geen gehoor na 4 maanden verleent MVRM de vergunning zelf.
Gedeputeerde Staten hebben ook een aanwijzings- en een uitnodigingsbevoegdheid.
Rechtsbescherming geregeld (Kroon- of AROB-beroep).
- Verkorting bestemmingsplanprocedure en sneller gebruik kunnen maken van plan door:
 - * aanscherping termijnen
 - * als een plan(gedeelte) geen bezwaren ontmoet, is de beslissing tot goedkeuring van het plan(gedeelte) door Gedeputeerde Staten onherroepelijk: plan(gedeelte) krijgt rechtskracht.
 - * als tegen plan(gedeelte) Kroonberoep wordt ingesteld kan bij de Voorzitter van de Afdeling geschillen van bestuur van de Raad van State opheffing van de schorsende werking worden gevraagd.Duur bestemmingsplanprocedure: afhankelijk van verschillende factoren zoals wel of geen bezwaren van $\pm$ 1 jaar tot $\pm$ 3 jaar.
- Vergroting mogelijkheden flexibel provinciaal ruimtelijk beleid.
- Regeling inspraak bij gemeentelijke plannen.
- Versoepeling mogelijkheid tijdelijk vrijstelling te verlenen van het bestemmingsplan.
- Versoepeling mogelijkheid vrijstelling te verlenen van het bestemmingsplan ten aanzien van 'kruimelgevallen' (schuurtjes, garages, dakkapellen, etc.).
- Versterking positie gemeenteraad bij art. 19-vrijstellingen en bij mogelijkheid bestemmingsplannen nader uit te werken.
- Regeling van de procedures van vrijstellingen (maximale termijn 8 maanden).
- Uitbreiding regeling vergoeding van hogere kosten (kosten die gemeenten moeten maken op verzoek andere openbare lichamen).
- Uitbreiding werkingssfeer schadevergoedingsregeling.

* Belangrijkste wijzigingen in herziene Bro:

- Regeling inhoudsvereisten pkb's (beknpte regeling, regeling voornamelijk op aandrang CDA).
- Versoepeling eisen met betrekking tot voorbereiding plannen (onderzoek en overleg).
- Vrijwel geen inhoudelijke eisen meer ten aanzien van bestemmingsplannen. Wel wordt aangegeven uit welke onderdelen plan bestaat (geschreven gedeelte en kaart). Nieuw, facultatief onderdeel: 'beschrijving in hoofdlijnen van de wijze waarop met het plan de gestelde doelen worden nagestreefd'.
Meer mogelijkheden voor inhoudelijk flexibele bestemmingsplannen, zoals globale plannen.
Meer mogelijkheden om bestemmingsplannen toe te spitsen op concrete problemen plangebied en om het gemeentelijk beleid daarbij tot uitdrukking te brengen.
- Nadere koppeling bestemmingsplan met eisen Wet geluidhinder.
In eerste instantie veel weerstand hiertegen met name van gemeenten, omdat globale plannen hiermee onmogelijk zouden worden.
Daarna is regeling versoepeld en zijn voorbeelden gegeven waaruit blijkt dat globale plannen niet onmogelijk worden gemaakt door deze bepaling.
- Opsomming 'kruimelgevallen' waarvoor op eenvoudige wijze vrijstelling van het bestemmingsplan kan worden verleend.

PROCEDURES VOOR RUIMTELIJKE BESLUITVORMING

<u>INHOUD</u>	Pagina
1. Inleiding	1
2. Sectorale procedures	1
3. Procedures ingevolge de gewijzigde WRO en het Bro 1985	2
3.1 Algemeen	2
3.2 Bestemmingsplanprocedures	3
3.3 Overige procedurele aspecten	5
3.4 Termijnen gewijzigde WRO	6
4. Slotbeschouwing	12

BIJLAGEN:

- I. Stand van zaken planologische kernbeslissingen per 1 februari 1987
- II. Overzicht streekplannen en facetstreekplannen per 31 december 1986.
- III. De vaststellingsprocedure van nieuwe rijkswegen.
- IV. Procedure rijkswegtracé's; samenhang tussen sector- en facetprocedure.
- V. Chronologische schets van de besluitvorming inzake RW58
- VI. Chronologische schets van de besluitvorming inzake RW1
- VII. Beknopte eerste chronologie besluitvorming rijksweg 2/264.
- VIII. Procedure dieptedelfstoffenwinning; samenhang tussen sector- en facetprocedure.
- IX. Chronologische schets van de besluitvorming inzake de exploratieboring West-Terschelling.
- X. Chronologische schets van de besluitvorming inzake de exploratieboring Haastrecht.
- XI. Chronologische schets van de procedures van landinrichting.

PROCEDURES VOOR RUIMTELIJKE BESLUITVORMING

1. Inleiding

Zowel uit de taakopdracht als uit de onderzoeksopzet voor de heroverweging ruimtelijk beleid blijkt dat in het heroverwegingsonderzoek een belangrijke plaats wordt ingenomen door de wijze waarop procedures in het ruimtelijk beleid zijn ingericht en de daaruit voortvloeiende kosten.

In deze notitie wordt ingegaan op de belangrijkste procedures die in de ruimtelijke facetlijn een rol spelen. Dit wordt gedaan aan de hand van een overzicht van de resultaten van de ingrijpende "heroverweging" van deze procedures in het kader van de onlangs in werking getreden wijzigingen van de Wet en de herziening van het Besluit op de Ruimtelijke Ordening.

De aanlegvergunningsprocedure en de procedure voor het opstellen van een structuurplan en een uitwerking of wijziging van het bestemmingsplan blijven in deze notitie buiten beschouwing. Evenmin is aandacht besteed aan de schadevergoedingsprocedure ex art. 49 WRO en de nieuwe regeling ingevolge art. 31a e.v. voor de vergoeding van hogere kosten door andere openbare lichamen aan gemeenten.

Uiteraard geeft de beschrijving van de voorgeschreven procedurestappen en -termijnen in veel gevallen niet meer dan een indicatie van de tijdsduur die met die procedure gemoeid is. Het kan immers voorkomen dat bepaalde schakels in de procedure niet aan een termijn zijn gebonden; ook is het mogelijk dat termijnen van orde in de praktijk herhaaldelijk worden overschreden.

In verband hiermee zijn in de bijlagen bij deze notitie enige empirische gegevens opgenomen over het daadwerkelijk verloop van enkele ruimtelijk relevante procedures. Waar mogelijk is gebruik gemaakt van concrete gevalsbeschrijvingen, omdat daarmee tevens een beeld wordt verkregen over de wijze waarop de WRO-procedures en de sectorprocedures op elkaar ingrijpen bij de besluitvorming over een ruimtelijk relevante activiteit.

Hierbij passen twee kanttekeningen. In de eerste plaats is bewust gekozen voor de beschrijving van enkele gevallen waarin de besluitvorming problematisch is verlopen, om zo duidelijk mogelijk te demonstreren welke tijds-kosten kunnen optreden. In de tweede plaats is gekozen voor de beschrijving van gevallen waarbij de procedures (nagenoeg) afgerond zijn. Dit brengt echter met zich mee, dat op deze gevallen nog de "oude" WRO van toepassing was. Ook de Landinrichtingswet is nog niet lang genoeg in werking om reeds vergevorderde projecten te kunnen beschrijven.

2. Sectorale procedures

Zoals hierboven is aangegeven wordt uitsluitend een overzicht gegeven van procedures in het ruimtelijk facetspoor. Deze procedures berusten alle op de WRO.

Om praktische redenen is ervan afgezien om het brede scala van procedures in het ruimtelijk relevante sectorspoor te beschrijven. Wel is in enkele bijlagen bij deze notitie bij wijze van voorbeeld een aantal ruimtelijk relevante sectorprocedures beschreven. Sectorale procedures berusten soms op een wet of provinciale verordening, soms op een ministeriële of provinciale circulaire, soms op een subsidieregeling, etc. De verhouding tot de procedures op basis van de WRO kan dan ook per beleidsterrein verschillen.

In veel gevallen levert deze constatering geen problemen op. In een aantal gevallen is het echter wenselijk om te komen tot een afstemmingsconstructie voor de ruimtelijke en de sectorale besluitvorming over ruimtelijk relevante

activiteiten. Het kan bijvoorbeeld gewenst zijn om volg-tijdelijke procedures te vervangen door parallelschakeling of zelfs integratie van (onderdelen van) de besluitvorming in beide sporen.

Hierbij speelt vaak de moeilijkheid dat het bestuursniveau dat over de uitvoering beslist veelal niet hetzelfde is als het bestuursniveau dat over de financiering beschikt. Voorts vindt besluitvorming in het sectorspoor in het algemeen plaats op een hoger bestuursniveau dan in het sterk gedecentraliseerde stelsel van de WRO.

Voor het overige wordt korthedshalve verwezen naar de visie van de minister van VROM op deze coördinatieproblematiek, zoals neergelegd in de notitie "Afstemming op maat", die hij op 24 oktober 1985 aan de Tweede Kamer heeft aangeboden (Kamerstukken II, 1985-1986, 19 275, nr. 2). Een aantal aspecten van de horizontale en verticale coördinatie in het ruimtelijk beleid wordt in een afzonderlijke notitie belicht (HO/RB 15).

3. Procedures ingevolge de gewijzigde WRO en het Bro 1985

3.1 Algemeen

Na een moeizame en langdurige parlementaire behandeling is in de loop van 1986 de gewijzigde WRO in werking getreden (met uitzondering van een bepaling over de afhandeling van kroonberoepen inzake bestemmingsplannen). Tegelijkertijd is het bijbehorende, geheel herziene, Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 in werking getreden.

Het is uiteraard nog te vroeg om te kunnen nagaan of de nieuwe regelgeving in de praktijk op doeltreffende en bevredigende wijze de problemen ondervangt waarvoor zij een oplossing beoogt te bieden.

Deze problemen, alsmede mogelijke oplossingsrichtingen, waren onder meer gesignaleerd in eerdere heroverwegingsrondes. Als belangrijke knelpunten werden ervaren de lange duur van procedures en de hoge mate van gedetailleerdheid van met name het bestemmingsplan.

Voor wat betreft het onderwerp van deze notitie waren de heroverweging planprocedures, maar vooral de heroverweging regulering en deregulering en het daarop volgende actieprogramma deregulering ruimtelijke ordening en milieubeheer (DROM) van belang. De conclusies daarvan zijn verwerkt. (Wel wordt eraan herinnerd dat bij DROM-conclusie 29 is aanbevolen dat de Kroon in meer, daarvoor in aanmerking komende, gevallen zelf voorziet in aanpassingen van bestemmingsplanvoorschriften.)

Verder is voor de gedachtenbepaling in het heroverwegingsonderzoek naar het ruimtelijk beleid relevant dat beide Kamers der Staten-Generaal zelf een vergaande invloed hebben uitgeoefend op de inhoud van de wetswijzigingen. Op het punt van de procedures was dit zowel voor de pkb-procedure, als voor de bestemmingsplan- en de vrijstellingsprocedure het geval. (De regeling van de pkb-procedure is zelfs tot stand gekomen door middel van een door de Eerste Kamer "afgedwongen" novelle.)

Bij de herziening van het oude Besluit op de Ruimtelijke Ordening is als algemeen uitgangspunt gehanteerd: "het niet meer regelen dan strikt noodzakelijk is en daarbij gemeente en provincie niet nodeloos in hun beleidsvrijheid beperken" (nota van toelichting bij Bro 1985).

Onder 3.4 zijn schematische overzichten opgenomen van de belangrijkste procedurestappen met bijbehorende termijnen. Daaruit blijkt het effect van de nieuwe regelgeving op plan- en besluitvormingsprocedures van rijk, provincies en gemeenten. De procedure van totstandkoming van het bestemmingsplan, als voornaamste instrument in het ruimtelijk beleid, krijgt in par. 3.2 enige nadere aandacht.

3.2 Bestemmingsplanprocedure

In het algemeen staat niet ter discussie dat het bestemmingsplan eerst na een zorgvuldige procedure, met de nodige rechtswaarborgen omkleed, van kracht kan worden. Het is immers het enige ruimtelijke plan dat rechtstreeks bindend is voor zowel overheid als burgers en er zijn verscheidene rechtsgevolgen aan verbonden.

Wel was in toenemende mate de lengte van de totstandkomingsprocedure van met name het bestemmingsplan aan kritiek onderhevig. Bij de wijziging van de WRO en het opstellen van het Bro 1985 is beoogd deze kritiek op meerderlei wijze te ondervangen. Het gevolg is dat bestemmingsplannen in het vervolg gemiddeld aanzienlijk sneller (geheel of gedeeltelijk) in werking zullen treden. Deze versnelling wordt bereikt door:

- a. doelmatiger onderzoek bij planvoorbereiding;
- b. doelmatiger overleg bij planvoorbereiding;
- c. bekorting van termijnen op grond van oude WRO;
- d. alsnog voorzien in termijnstelling voor procedurestappen die nog niet aan een termijn gebonden waren;
- e. waar mogelijk geen termijnen van orde, maar gevolgen verbonden aan termijnoverschrijding;
- f. onherroepelijkheid van het besluit van GS tot goedkeuring van onbestreden plandelen;
- g. mogelijkheid tot opheffing van de schorsende werking van kroonberoepen;
- (h. na wegwerken van het huidige stuwmeer snellere beslissing op kroonberoepen).

Ter toelichting kan het volgende worden opgemerkt:

- ad a. Het Bro 1985 noemt niet langer de specifieke onderwerpen waarnaar onderzoek moet worden verricht bij de voorbereiding van een bestemmingsplan. In plaats daarvan is een algemene onderzoeksverplichting voor de gemeenten geformuleerd (art. 9). Hierdoor is het mogelijk het onderzoek bij de voorbereiding van een concreet plan voor een bepaald gebied toe te spitsen op de daar van belang zijnde omstandigheden. Wel is bepaald dat dit onderzoek mede moet worden gericht op de uitvoerbaarheid van het plan. Deze regeling in het Bro 1985 werkt tijd- en kostenbesparend. Er hoeft namelijk geen onderzoek plaats te vinden dat in het concrete geval overbodig is, er gelden geen vormvereisten voor het onderzoek en waar mogelijk kan gebruik worden gemaakt van reeds uit anderen hoofde beschikbare onderzoeksresultaten. Vanuit een aantal sectoren is en wordt echter keer op keer aandrang uitgeoefend om in het Bro 1985 of anderszins het verrichten van onderzoek naar specifieke aspecten voor te schrijven. Dit is bijvoorbeeld het geval voor distributie-planologisch onderzoek (d.p.o.), onderzoek naar akoestische aspecten, naar bodemverontreiniging, naar de aanwezigheid van archeologisch waardevolle elementen, etc.
- ad b. Onder vigeur van het oude BRO strekte de overlegverplichting bij de voorbereiding van bestemmingsplannen zich uit tot elke instantie die mogelijkerwijs bij een plan betrokken kon zijn. Diverse instanties werden ook bij of krachtens het BRO uitdrukkelijk als overlegpartners aangewezen. Het bekende "artikel 8-overleg" werd hierdoor een tijdrovende aangelegenheid. Ook waren er veel kosten mee gemoeid: ten eerste bedongen veel overleg-instanties voor alle zekerheid automatische toezending van de planstukken van elk in voorbereiding zijnd bestemmingsplan en ten tweede werd bij de overleg-instanties personeel ingezet om al deze planstukken te bestuderen en te becommentariëren.

Art. 10 van het nieuwe Bro 1985 beoogt het bovengeschetste automatisme te doorbreken, door het overleg uitdrukkelijk te beperken tot de meest betrokken besturen en diensten van rijk en provincie. Volgens de nota van toelichting bij het Bro 1985 kan het overleg beperkt blijven tot die instanties waarmee overleg naar het oordeel van provincie en gemeente ook werkelijk noodzakelijk is. Dit kan van geval tot geval verschillen, afhankelijk van aard en onderwerp van het concreet aan de orde zijnde plan.

In de praktijk wordt overigens tot op heden nog niet overduidelijk de met art. 10 Bro 1985 beoogde selectiviteit in acht genomen. Indien hierin geen verandering komt, zouden wellicht verdergaande maatregelen moeten worden overwogen (bijvoorbeeld door aanvullende afspraken in bestuursakkoorden of door een stringenter regeling in het Bro 1985).

ad c,d,e. Zie de hierna opgenomen schematische overzichten.

ad f. Zie de regeling in art. 29, eerste lid, WRO, waarover uitgebreide discussies zijn gevoerd tijdens de parlementaire behandeling van de wijziging van de WRO. Een belangrijk praktisch gevolg van deze bepaling is, dat voor die plandelen waarop de bij GS ingediende bezwaarschriften geen betrekking hebben niet, zoals voorheen, de afhandeling van kroonberoepen tegen andere plandelen behoeft te worden afgewacht. De onbestreden gedeelten treden reeds na het goedkeuringsbesluit van GS in werking.

ad g. Ook plangedeelten die niet op grond van de hierboven ad f. vermelde regeling onherroepelijk zijn goedgekeurd, kunnen voortaan reeds vóór de kroonuitspraak over de ingediende beroepschriften worden geëffectueerd. Zie art. 29, lid 3, WRO.

ad h. Art. 29, leden 6 en 7, van de gewijzigde WRO stellen ook de Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State een termijn bij de advisering van kroonberoepen. Deze termijnbepaling treedt pas in werking als het huidige stuwmeer bij de Raad van State is weggewerkt.

Hierboven is uiteengezet dat bestemmingsplan, zowel ten gevolge van termijnverkortingen als door andere factoren, gemiddeld aanzienlijk sneller dan voorheen van kracht zullen worden.

Daarnaast is van belang dat het opstellen van een bestemmingsplan in beginsel goedkoper en eenvoudiger wordt indien gebruik wordt gemaakt van de uniformerings- en standaardiseringsmogelijkheden die de minister van VROM bij wijze van voorlopig standpunt heeft aangegeven in de publikatie "Bestemmen met beleid".

Ook zal het om een aantal redenen minder vaak nodig zijn een geldend bestemmingsplan (partieel) te herzien en, daarop vooruitlopend, een zogenaamde anticipatieprocedure te volgen:

- Conventionele bestemmingsplannen bevatten maar al te vaak een juridisch bindende moment-opname, die na verloop van tijd als een te strak keurslijf wordt ervaren. Door optimaal gebruik te maken van de vergrote ruimte die gewijzigde WRO en Bro 1985 bieden om bestemmingsplannen een globale en flexibele inhoud te geven, zal vaker op nieuwe ontwikkelingen kunnen worden ingespeeld zonder dat het plan aanpassing behoeft. Kortheidshalve wordt verwezen naar de uiteenzetting en voorbeelden in "Bestemmen met beleid".
- De werkingssfeer voor tijdelijke vrijstellingen van het bestemmingsplan (art. 17 WRO; art. 19 Bro 1985) is verruimd.
- Art. 18a WRO en art. 21 Bro 1985 bevatten een simpele vrijstellingsmogelijkheid voor enkele categorieën bouwwerken die in strijd zijn met het bestemmingsplan.

3.3 Overige procedurele aspecten

Zowel in de gewijzigde WRO als in de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing zijn voorschriften opgenomen voor het bieden van inspraakmogelijkheden op gemeentelijk niveau. De desbetreffende wetsartikelen vervallen zodra de gemeentewet in dit onderwerp gaat voorzien.

Het lijkt daarom niet zinvol de inspraakprocedure in deze notitie nader te belichten.

In verband met kritiek op de inrichting van inspraakprocedures bij de voorbereiding van streekplannen en pkb's is het goed erop te attenderen dat de streekplaninspraak inmiddels bij meerdere provincies onderwerp van herbezinning is. Ten aanzien van inspraak bij de pkb's biedt de thans in de wet opgenomen regeling van de pkb-procedure voldoende mogelijkheden om de gewenste mate van inspraak per geval te bepalen. De wettelijke regeling dwingt niet tot een uitvoerige inspraakprocedure, die in alle gevallen doorlopen moet worden.

In het kader van deze notitie over procedures is ook van belang dat bij de wijziging van de WRO is voorzien in een uniforme regeling van de procedures voor vrijstelling van het bestemmingsplan (art. 19a WRO). Omdat de WRO voorheen geen procedureregeling bevatte kwam het herhaaldelijk voor dat verzoeken tot vrijstelling meer dan een jaar in behandeling waren.

Ook treedt een tijd- en kostenbesparing op nu in de artikelen 15 en 19 van de gewijzigde WRO is bepaald dat het besluit van GS tot afgifte van een verklaring van geen bezwaar voor wat betreft de voorzieningsmogelijkheden van de Wet Arob wordt geacht deel uit te maken van het desbetreffende vrijstellingsbesluit van de gemeenteraad of B en W. Dit betekent voor de burger dat hij niet langer twee afzonderlijke Arob-procedures hoeft aan te spannen. Voor de provincie brengt deze regeling een ontlasting van het ambtelijk apparaat en van bezwarencommissies met zich mee.

Van groot gewicht voor de proceduretijden ingevolge de WRO is voorts de nieuwe regeling van aanwijzings- en uitnodigingsbevoegdheden.

GS beschikten reeds over de bevoegdheid tot het geven van aanwijzingen omtrent de inhoud van bestemmingsplannen. Thans is in art. 24 WRO bepaald dat de mogelijkheid voor een ieder om bezwaren in te dienen tegen het op te stellen bestemmingsplan vervalt voorzover het plan zijn grondslag vindt in een onherroepelijke aanwijzing.

Levert dit al een aanzienlijke tijdsbesparingsmogelijkheid op, belangrijker nog is de in art. 38 WRO geïntroduceerde uitnodigingsbevoegdheid. Als GS de gemeenteraad een aanwijzing hebben gegeven over de inhoud van een bestemmingsplan kunnen zij tevens B en W uitnodigen om de noodzakelijke bouw- of aanlegvergunningen te verlenen. Indien B en W niet binnen vier maanden aan die uitnodiging gevolg geven, dan verlenen GS zelf de vergunning.

Wanneer de minister van VROM, al dan niet op verzoek van andere bewindslieden, planologische medewerking aan de uitvoering van bepaalde projecten wilde afdwingen, stond hem voorheen uitsluitend de moeizame en inefficiënte weg van de zogenaamde getrapte aanwijzing via de provincie open. Bij de wijziging van de WRO is de minister van VROM een rechtstreekse aanwijzingsbevoegdheid ten aanzien van het bestemmingsplan toegekend. Ook beschikt de minister thans over een zelfde uitnodigingsbevoegdheid als hierboven beschreven.

Een en ander heeft tot gevolg dat - indien dit onder de gegeven omstandigheden noodzakelijk is - in het ruimtelijk spoor snel en doeltreffend knopen kunnen worden doorgehakt.

3.4 Termijnen gewijzigde_WRO

In de vorige paragrafen is een aantal elementen gememoreerd die van minstens even groot belang zijn voor het bereiken van snelle, doelmatige en eenvoudige procedures, als het stellen van termijnen.

Met deze kanttekening volgt hieronder een vergelijkend overzicht van proceduretermijnen vóór en na de wijziging van de WRO.

Dit overzicht betreft de volgende onderdelen:

- I.a. Procedure pkb's
- I.b. Procedure herziening of intrekking pkb's
- II Procedure streekplannen
- III Procedure bestemmingsplannen
- IV Procedure vrijstellingsmogelijkheden van het bestemmingsplan
- V Een aantal (andere) termijnen in de gewijzigde WRO.

I.a. Procedure planologische kernbeslissingen

OUD

NIEUW

Geen wettelijke regeling

Wettelijke regeling van de pkb-procedure in de artikelen 2a WRO en 5 Bro.

In de Nota openbaarheid bij de voorbereiding van het ruimtelijk beleid uit 1972 is de pkb-procedure beschreven:

- voorbereiding in RPC
- overleg met lagere overheden
- behandeling in RROM
- publicatie
- inspraak en advies (RARO)
- regeringsbeslissing
- mededeling aan Tweede Kamer; geen uitvoering binnen 3 maanden, tenzij de Tweede Kamer mededeling eerder voor kennisgeving aanneemt.

Ten aanzien van deze procedure waren geen termijnen gesteld

Gelet op de lange duur pkb-procedures in de praktijk: in 1983 (Actieprogramma pkb's) beleidsvoornemen om elementen uit procedure aan termijnen te binden.

- voornemen voorbereiding pkb door betrokken ministers; mededeling daarvan aan Staten-Generaal.
- tervisieligging ontwerp-pkb: minimaal 1 maand, maximaal 3 maanden. Toezending ontwerp-plan aan Staten-Generaal.
- inspraak tot 1 maand na afloop termijn van terinzageligging.
- bestuurlijk overleg tot uiterlijk 3 maanden na afloop termijn terinzageligging
- RARO-advies binnen uiterlijk 3 maanden na afloop termijn terinzageligging.
- Ministerraad stel pkb vast, RPC gehoord
- pkb ter goedkeuring naar Tweede Kamer uiterlijk 9 maanden na terinzagelegging ontwerp
- beslissing omtrent goedkeuring door Tweede Kamer; onverwijld toezending aan Eerste Kamer
- Eerste Kamer beslist binnen 1 maand na ontvangst omtrent behandeling. Geen beslissing binnen 1 maand of geen behandeling: pkb is goedgekeurd (voorzover goedgekeurd door Tweede Kamer)

Duur procedure: onbepaald

Duur procedure:

- . minimaal ca. 9 maanden
- . maximaal ca. 16 maanden

I.b. Procedure herziening of intrekking planologische kernbeslissingen

OUD

NIEUW

Geen wettelijke regeling

Wettelijke regeling in art. 2b WRO.

- voornemen herziening of intrekking pkb door betrokken ministers; mededeling daarvan aan Staten-Generaal. Daarbij wordt aangegeven in hoeverre sprake zal zijn van onder andere inspraak, bestuurlijk overleg en RARO-advies
- vaststelling herziening of intrekking pkb door Ministerraad, gehoord de RPC
- goedkeuring Tweede en Eerste Kamer, zoals bij gewone pkb-procedure (zie schema I.a.)

Duur procedure:
onbepaald

Duur procedure:

- na mededeling aan Staten-Generaal: minimaal ca. 7 maanden
- indien tot publicatie wordt besloten: maximaal ca. 16 maanden

Het ROM-bulletin bevat regelmatig informatie over de behandeling van pkb's. De stand van zaken per 1 februari 1987 is opgenomen in de bijlagen bij deze notitie.

II Procedure streekplannen

OUD

NIEUW

Regeling in artikel 4 WRO

- ontwerp-streekplan ligt 2 maanden ter inzage
- tijdens terinzageligging kan een ieder bezwaren indienen bij Provinciale Staten
- binnen 4 maanden na afloop terinzageligging stellen PS het streekplan vast. Mogelijkheid deze beslissing maximaal 2 maanden te verdagen
- streekplan ligt na vaststelling terinzage en wordt van kracht op de dag na de nederlegging

Regeling in artikel 4a WRO

- procedure na terinzagelegging ongewijzigd*

Duur procedure: vanaf terinzage-

Duur procedure:

legging:

- minimaal: ca. 3 maanden
- maximaal: ca. 8 maanden

ongewijzigd

* Tijdswinst kan niettemin wel worden geboekt door mogelijkheden die nieuwe WRO/Bro biedt voor meer doelmatige voorbereiding streekplan.

In de bijlagen is een overzicht van streekplannen per 31 december 1986 opgenomen. Medio 1987 zijn ca. 70 streekplannen inclusief herzieningen en partiële herzieningen van kracht of in voorbereiding. De gemiddelde tijdsduur tussen de tervisielegging van het ontwerp en het van kracht worden van het streekplan bedraagt 13 maanden. In het algemeen verstrijken minstens 2 maanden tussen de vaststelling en het van kracht worden; er zijn echter uitschieters van meer dan een jaar. Over de tijdsduur die vooraf gaat aan de tervisielegging van het ontwerp zijn geen landelijke gegevens voorhanden. De indruk bestaat dat hiermee vaak een veelvoud van bovenvermelde termijn van de officiële procedure gemoeid is.

III. Procedure bestemmingsplannen

OUDE

NIEUW

- ontwerp-plan ligt 1 maand ter inzage
- een ieder kan tijdens terinzageligging bezwaren indienen
- binnen 3 maanden na terinzageligging vaststelling door de raad. Beslissing kan met maximaal 3 maanden verdaagd worden
- vastgestelde plan ligt 1 maand ter inzage
- tijdens terinzageligging: bezwaren indienen bij GS
- na afloop terinzageligging wordt plan onverwijld aan de goedkeuring van GS onderworpen
- GS beslissen binnen 6 maanden na ontvangst van het plan. Deze beslissing kan met maximaal 6 maanden worden verdaagd

- (Plan kan doelmatiger worden voorbereid.)
- ontwerp-plan ligt 1 maand ter inzage
- een ieder kan tijdens terinzageligging bezwaren indienen
- als er geen bezwaren zijn ingediend: vaststelling plan binnen 2 maanden na terinzageligging
- als er bezwaren zijn ingediend: vaststelling plan binnen 4 maanden na terinzageligging
- vastgestelde plan ligt 1 maand ter inzage
- De terinzageligging gebeurt in elk geval binnen 1 maand na besluit tot vaststelling
- tijdens terinzageligging: bezwaren indienen bij GS
- binnen 1 maand na besluit tot vaststelling wordt het plan aan de goedkeuring van GS onderworpen
- Als er geen bezwaren zijn ingediend: GS beslissen binnen 3 maanden na afloop terinzageligging
- Als er bezwaren zijn ingediend: GS beslissen binnen 6 maanden na afloop terinzageligging

Duur procedure tot en met GS-besluit: onbepaald.
Indien plan tijdig wordt vastgesteld

Duur procedure* tot en met GS-besluit:
zonder bezwaren: maximaal 8 maanden
met bezwaren : maximaal 13 maanden

en onmiddellijk daarna ter inzage wordt gelegd en inderdaad "onverwijld" aan GS wordt gezonden: maximaal ruim 20 maanden

De goedkeuring van GS is onherroepelijk in gevallen waarin tegen het plan (gedeelte) geen bezwaren zijn ingediend.

- GS doen mededeling aan de raad. Het besluit omtrent goedkeuring ligt 1 maand ter inzage
- beroepsmogelijkheden tijdens terinzageligging
Beroep heeft schorsende werking
- binnen 1 maand na GS-besluit mededeling aan de raad. Binnen 1 maand na deze mededeling ligt het besluit omtrent goedkeuring 1 maand ter inzage
- beroepsmogelijkheden tijdens terinzageligging (voorzover beslissing GS niet onherroepelijk is).
Beroep heeft schorsende werking
De voorzitter van de Afdeling geschillen van bestuur van de Raad van State kan de schorsing op verzoek opheffen.
- * de overschrijding van gestelde termijnen heeft rechtsgevolgen: vervallen voorbereidingsbescherming op gemeentelijk niveau, fictieve verlening of onthouding van goedkeuring door GS.
- De Afdeling geschillen van bestuur van de Raad van State brengt advies uit aan de Kroon
- binnen 6 maanden na ontvangst van het advies beslist de Kroon.
Beslissing kan 3 maanden worden verdaagd
- binnen 12 maanden na afloop van de terinzageligging van het GS-besluit brengt de Afdeling geschillen van bestuur van de Raad van State advies uit aan de Kroon
- binnen 6 maanden na ontvangst van het advies beslist de Kroon
Beslissing kan 3 maanden worden verdaagd
- Uitzondering:
Als de Minister de Raad van State vraagt zijn advies in nadere overweging te nemen. Dit moet dan wel binnen 6 maanden na ontvangst advies.
De Raad van State heeft daarna 6 maanden om nieuw advies uit te brengen.
De Kroon beslist binnen 6 maanden na ontvangst tweede advies.
- Uitzondering:
zie hiernaast.

IV. Procedures vrijstellingsmogelijkheden van het bestemmingsplan

- artikel 17 : tijdelijke vrijstelling
- artikel 18 : vrijstelling voor kassen e.d.
- artikel 18a: vrijstelling voor de zogenaamde planologische kruimelgevallen
- artikel 19 : algemene vrijstellingsmogelijkheid

OUD

NIEUW

Gedeeltelijke regeling voor de procedures van de artikelen 17 en 18 WRO in de artikelen 17, 18, 19 en 22 BRO

- publicatie aanvraag vrijstelling ex artikel 17 en 18
- terinzageligging gedurende 14 dagen
- bezwarenmogelijkheden

Regeling voor alle vrijstellingsprocedures in artikel 19a WRO en 18 Bro. Voor artikel 19 WRO ook gedeeltelijk in artikel 19 zelf

- ontvangst vrijstellingsverzoek
- binnen 2 maanden principebesluit door B&W of gemeenteraad
- tervisielegging vrijstellingsverzoek binnen 14 dagen na principebesluit
- tervisieligging maximaal 14 dagen. Gedurende deze termijn bezwarenmogelijkheden
- Als het de artikelen 17 en 18 betreft: binnen 1 maand na afloop tervisieligging: beslissing omtrent vrijstelling

Duur procedure:
 niet geregeld

Duur procedure:
 vrijstelling ex art. 17, 18 of 18a: maximaal 3 maanden + 28 dagen (ca. 4 maanden)

- als het art. 19 betreft: binnen 2 maanden na afloop tervisieligging, beslissing omtrent verklaring van geen bezwaar
- feitelijke aanvragen verklaring van geen bezwaar: binnen 14 dagen na bovenstaande beslissing
- beslissing GS omtrent verklaring van geen bezwaar binnen 2 maanden na ontvangst aanvraag
- beslissing omtrent vrijstelling binnen 14 dagen na ontvangst verklaring van geen bezwaar

Duur procedure:
 vrijstelling ex art. 19: maximaal 6 maanden + 56 dagen (ca. 8 maanden)

V. Een aantal (andere) termijnen in gewijzigde WRO

a) oude WRO

Na het geven van een aanwijzing aan het bestemmingsplan geen mogelijkheden voor het gezag, dat de aanwijzing heeft gegeven, om een spoedige vergunningverlening te bewerkstelligen.

nieuwe WRO

Naast verbreding van de mogelijkheden voor het geven van een aanwijzing ook de uitnodigingsbevoegdheid. Zowel de Minister van VROM als GS kunnen uitnodiging geven om vergunning te verlenen.

Doet de gemeente dit niet binnen 4 maanden dan verleent de Minister of verlenen GS de vergunning zelf.

b) oude WRO

Als een gemeente een aanwijzing niet in een bestemmingsplan verwerkte, kon de Minister niet ingrijpen.

nieuwe WRO

Als een gemeente een door de Minister gegeven aanwijzing niet in een bestemmingsplan verwerkt, moeten GS het bestemmingsplan aanpassen. Artikel 41 bepaalt dat als GS dat niet binnen 6 maanden doen, de Minister van VROM hiertoe zelf overgaat.

c) oude WRO

het stond niet vast dat met een door de Minister verleende vrijstelling ex art. 65 WRO ook de beoogde vergunning zou worden verleend.

nieuwe WRO

Als de Minister vrijstelling ex art. 65 WRO heeft verleend hebben B&W 2 maanden om de beoogde vergunningen te verlenen. Doen zij dit niet, dan verleent de Minister de vergunning zelf.

d) oude WRO

Er was geen termijn gesteld voor de beslissing omtrent een verklaring van geen bezwaar van GS in de anticipatie-procedure ingevolge art. 46, achtste lid (aanlegvergunning).

nieuwe WRO

GS moeten binnen 2 maanden na ontvangst van de aanvraag beslissen omtrent de verklaring van geen bezwaar ex art. 46, achtste lid (aanlegvergunning). Tegelijkertijd is dit in de Woningwet geregeld, in de anticipatie-procedure betreffende bouwvergunningen (art. 50, negende lid van de Woningwet).

4. Slotbeschouwing

Uit het overzicht in de voorgaande paragrafen kan worden geconcludeerd dat de lengte van procedures in het ruimtelijk facetspoor niet c.q. niet meer een sta-in-de-weg behoeft te zijn bij formulering en effectuering van het ruimtelijk beleid. De procedures van ruimtelijke plan- en besluitvorming kunnen snel en zonder hoge kosten verlopen. Wel verdient het aanbeveling om door middel van evaluatieonderzoek in de gaten te houden of dit in de praktijk ook het geval is.

Voorts is gewezen op het belang van de mogelijkheid om bestemmingsplannen een globale en flexibele inhoud te geven. De wetgever heeft hiertoe de ruimte geboden en de minister van VROM heeft, mede op basis van het USB-project, met de publikatie 'Bestemmen met beleid' een handreiking verschaft bij het benutten van die ruimte.

Als gevolg van een en ander beschikken de gemeenten thans over een adequaat instrumentarium. Voor de praktische bruikbaarheid van dit instrumentarium is echter wel noodzakelijk dat rijks- en provinciale diensten de met het nieuwe Bro 1985 beoogde terughoudendheid bij de voorbereiding van bestemmingsplannen in acht nemen. Ook zal de aandrang tot vergaande detaillering van het bestemmingsplan achterwege moeten blijven.

Voor alle drie bestuursniveaus geldt overigens dat detaillering van hun plannen een kostenverhogend effect heeft: het kost immers meer tijd en geld om de plannen op te stellen en de inhoud van gedetailleerde plannen is in het algemeen sneller aan herziening toe.

Waar procedurele problemen rijzen in de verhouding tussen ruimtelijk facet en ruimtelijk relevante sector is dit veelal niet te wijten aan de opzet of de lengte van de WRO-procedure, maar aan onvoldoende afstemming van de besluitvormingsprocedures in het facet- en het sectorspoor. Hierop wordt in een afzonderlijke notitie teruggekomen (HO/RB 15).

Bijlage I bij notitie
HO/RB 13

Stand van zaken Planologische Kern beslissingen per 1 februari 1987.

	Beleidsvoor- nemen deel a.	Hoofdlijnen Inpraak deel b.	Advies RARO deel c.	Regerings- beslissing deel d.	Slotbehandeling Tweede Kamer	Definitieve pkb-tekst deel e.
DERDE NOTA OVER RUIMRELIJKE ORDENING						
Oriënteringsnota (deel 1) Tweede Kamer 12757	28-12-73 nrs. 1-2	05-02-75 nrs. 3-4	05-02-75 nrs. 3-4	15-04-75 nrs. 5-7	10-09-75	1979 (2e druk)
Verstedelijkingsnota (deel 2) en de Structuurschets voor de Verstedelijking 1978 - Tweede Kamer 13754	11-02-76 nrs. 1-2	25-02-77 nrs. 5-6	25-02-77 nrs. 7-8	25-02-77 nrs. 10-12	30-05-78	06-02-79 nrs. 98-99
Nota Landelijke Gebieden (deel 3) en de Structuurschets voor de Landelijke Gebieden - Tweede Kamer 14392	11-03-77 nrs. 1-2	10-10-78 nrs. 5-6	20-12-78 nrs. 7-8	22-08-79 nrs. 9-13	19-04-83	25-10-83 nr. 46
Structuurschets voor de Stedelijke Gebieden - Tweede Kamer 18048	09-09-83 nrs. 1-2	15-08-84 nrs. 3-4	15-08-84 nrs. 5-6	17-09-84 nrs. 7-8	11-08-85	23-12-85 nrs. 48-49
STRUCTUURSCHEMA'S						
Buisleidingen Tweede Kamer 17375	15-04-82 nrs. 1-2	07-06-83 nrs. 4-5	07-06-83 nrs. 6-7	05-04-84 nrs. 9-10	11-08-85	12-07-85 nrs. 37-38
Burgerluchtvaarterreinen Tweede Kamer 15880	14-11-79 nrs. 1-2	23-02-81 nrs. 5-6	23-02-81 nrs. 7-8	03-04-81 nrs. 10-11		
Burgerluchtvaarterreinen, wijziging pkb - Tweede Kamer 18880	21-05-85 nrs. 19-20	03-02-86 nrs. 25-26	08-01-86 nrs. 22-23	19-02-86 nrs. 27-28		
Tweede Structuurschema Drink- en Industriewatervoorziening Tweede Kamer 16725	01-04-82 nrs. 1-2	03-11-82 nrs. 3-4	12-04-83 nrs. 5-6	24-01-84 nrs. 8-9	11-09-84	03-01-85 nrs. 25-26
Electriciteitsvoorziening Tweede Kamer 13488	10-07-75 nrs. 1-2	14-07-76 nr. 3	14-07-76 nr. 4	16-05-80 nrs. 5-6	23-05-81	23-11-81 nrs. 53-54
Landinrichting Tweede Kamer 16600	27-01-81 nrs. 1-2	23-08-83 nrs. 3-4	23-08-83 nrs. 5-6	18-09-84 nrs. 7-8	03-12-85	31-01-86 nrs. 28-29
Militaire Terreinen Tweede Kamer 16666	09-03-81 nrs. 1-2	26-08-82 nrs. 6-7	26-08-82 nrs. 4-5	10-07-84 nrs. 9-10	27-09-85	15-10-85 nrs. 34-35
Natuur- en Landschapsbehoud Tweede Kamer 16820	22-06-81 nrs. 1-2	23-08-83 nrs. 3-4	23-08-83 nrs. 5-6	18-09-84 nrs. 3-4	03-12-85	31-01-86 nrs. 21-22
Openlucht recreatie Tweede Kamer 16700	02-04-81 nrs. 1-2	23-08-83 nrs. 3-4	23-08-83 nrs. 5-6	18-09-84 nrs. 3-4	03-12-85	31-01-86 nrs. 20-21
Vaarwegen Tweede Kamer 14391	15-03-77 nrs. 1-2	11-03-80 nrs. 3-4	11-03-80 nrs. 6-6	24-02-81 nrs. 7-8		
Vaarwegen, partiële herziening Tweede Kamer 16701	02-04-81 nrs. 1-2	23-08-83 nrs. 3-4	23-08-83 nrs. 5-6	05-10-84 nrs. 3-4		
Verkeer en Vervoer Tweede Kamer 14390	15-03-77 nrs. 1-2	22-11-78 nrs. 3-4	22-11-78 nrs. 3-3	26-06-79 nrs. 10-11	07-04-81	25-05-81 nrs. 295-296
Zeehavens Tweede Kamer 16789	14-05-81 nrs. 1-2	22-11-82 nrs. 3-4	22-11-82 nrs. 5-6	03-08-83 nrs. 8-9	19-06-84	24-07-84 nrs. 21-22
OVERIGE PKB'S						
Nota Markerwaard Tweede Kamer 16320	05-09-80 nrs. 1-2	29-03-82 nrs. 5-6	05-07-82 nrs. 7-8			
Nota Waddenzee Tweede Kamer 13933	24-05-76 nrs. 1-2	16-05-77 nr. 3	08-11-77 nr. 5	28-12-78 nrs. 6-7	29-01-80	19-11-80 nr. 53
Nota Waddenzee, partiële herziening Tweede Kamer 18220	10-01-84 nrs. 1-2	28-05-84 nrs. 3-4	28-05-84 nrs. 5-6	25-06-84 nrs. 7-8	16-04-85	31-07-85 nrs. 12-13
Vestigingsplaatsen voor kern- centrales - Tweede Kamer 18830	11-01-86 nrs. 1-2	17-01-86 nrs. 41-42	17-01-86 nrs. 43-44	27-01-86 nrs. 46-47		

uit: 'Ruimtelijke Verkenningen 1985-1986';
 Jaarboek Rijksplanologische Dienst.
 ('s-Gravenhage, 1986)

Bijlage II bij notitie HO/RB 13

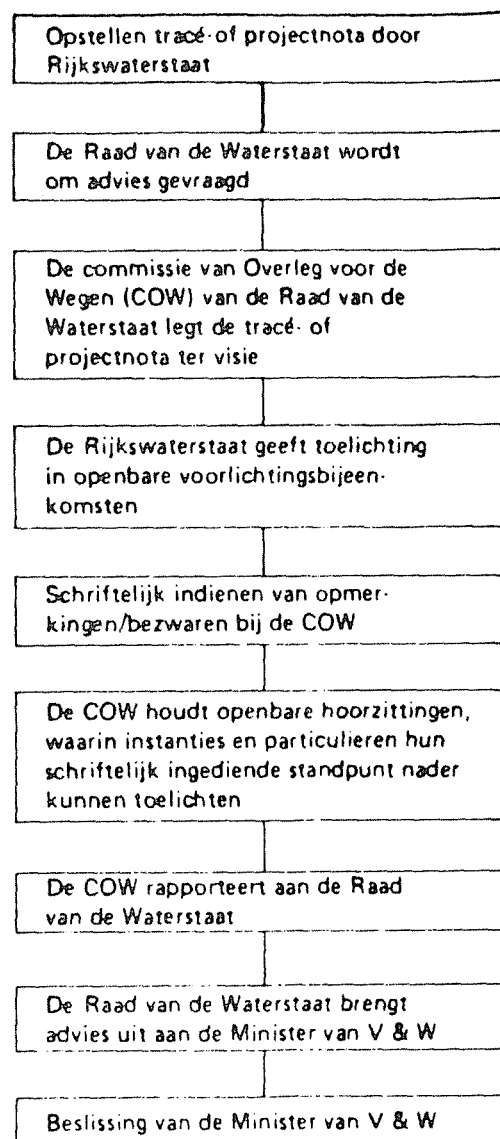
Overzicht streekplannen en facetstreekplannen per 31 december 1985

Naam	Nr	Procedurale fase			
		I in voorbereiding II in herziening III in uitwerking	ter visie legging	vast- gesteld	rechtskracht
Groningen	1	III gebied Appingedam/ Delfzijl	07-11-1984	17-04-1985	16-07-1985
Friesland	2	II part proef windcentrale Sexbierum	01-06-1981 14-03-1983	27-01-1982 29-06-1983	20-07-1982 11-07-1984
		II part Waddenzee	08-10-1984	26-05-1985	
		II part Lauwersmeergebied	25-03-1985	26-05-1985	05-07-1985
	36	II III de ruimtelijke reservering voor de relatienotagebieden	01-06-1983 10-12-1973	31-05-1974	11-09-1974
Noord Drenthe	4	II	21-10-1985		
Oost- en Zuidoost Drenthe	5		15-02-1979	03-10-1979	15-04-1980
		II part	01-04-1982	28-09-1982	18-12-1982
Zuidwest Drenthe	6		15-10-1979	04-06-1980	21-02-1981
Midden-Drenthe	3		01-12-1980	24-06-1981	18-05-1982
Stroomdallandschap Drentse Aa		II		30-10-1985	
	46			27-03-1973	20-08-1974
Twente	8		14-05-1984	30-01-1985	03-06-1985
Noordoost-Overijssel	9		16-04-1984	20-12-1984	02-05-1985
Noordwest-Overijssel	10			23-10-1968	03-01-1969
	39	II		23-10-1968	03-01-1969
	7	incl. ged. streekpl. N.O. Overijssel	27-12-1978	24-08-1979	02-11-1979
IJsselvallei		II			
	38				
Midden-Gelderland	11		12-09-1977	05-04-1978	08-09-1978
		II 1e part		02-05-1984	16-07-1984
	47	II			
Veluwe	12		01-06-1978	17-01-1979	01-08-1979
		II 1e part	01-12-1979	28-05-1980	09-09-1980
		II 2e part	01-02-1982	26-05-1982	02-08-1982
		II 3e part		02-05-1984	16-07-1984
	48	II			
Oost-Gelderland	13		02-10-1978	23-05-1979	01-09-1980
		II 1e part		02-05-1984	16-07-1984
	49	II			
Rivierenland	14		15-06-1979	13-02-1980	02-12-1980
		II 1e part		02-05-1984	16-07-1984
		III plan t.b.v. karakteristieke komgebieden			
Midden- en Zuidoost-Utrecht	50	II			
	17		24-09-1973	16-05-1974	06-08-1974
		II (zie nr. 41)			
Utrecht-Oost	15		01-08-1977	16-02-1978	20-06-1978
		II (zie nr. 41)			

Naam	Nr	Procedurele fase			
		I in voorbereiding II in herziening III in uitwerking	ter visie legging	vast gesteld	rechtskracht
Utrecht West	16		01-10-1977	18-05-1978	08-08-1978
		II (zie nr. 41)			
Utrecht	41	(nrs. 15, 16 + 17)			
Noord-Kennemerland	19		01-05-1981	18-01-1982	02-12-1982
West-Friesland-Oost	20			09-12-1969	15-09-1970
	43	II			
Goor- en Vechtstreek	21			18-04-1972	03-07-1973
	42	II	03-09-1984	13-05-1985	
Waterland	22		19-01-1973	30-05-1974	09-12-1975
		III ontwerp nationaal landschap Waterland		14-04-1981	
Kop van Noord-Holland en Texel	23		25-08-1977	17-04-1978	10-01-1979
		II part		10-06-1985	
Amsterdam Noordzeekanaalgebied	18		15-10-1978	14-06-1979	09-05-1980
	51	II			
		III Amstelland		25-02-1982	25-02-1982
		III Wegenstructuur			
		IJmond Noord		22-01-1985	22-01-1985
		III Noorderveld (Heemskerk)		03-05-1983	03-05-1983
Zuid-Holland-Oost	27		13-10-1977	08-05-1978	08-07-1978
	52	II			
Zuid-Holland-West	24		12-10-1977	19-05-1978	16-11-1978
	53	II			
Zuid-Holland Zuid	25		18-08-1981	22-04-1982	16-09-1982
Midden-Zeeland	28		05-10-1981	07-05-1982	12-10-1982
		II 1e part vestiging nieuwe kerncentrales			
		II (zie nr. 54)			
		III opvangpunt voor de dagrecreatie in de hals van Zuid-Beveland		07-02-1984	07-02-1984
		III straalpad			
		Goes-Middelburg	05-09-1983	28-05-1985	
West-Zeeuwsch-Vlaanderen	29		01-08-1968	21-03-1969	18-11-1969
		II (zie nr. 54)			
Schouwen-Duiveland	30		01-11-1977	26-05-1978	14-08-1979
		II (zie nr. 54)			
Oost-Zeeuwsch-Vlaanderen	31		23-02-1977	21-10-1977	01-04-1978
		II 1e part	21-04-1981	11-12-1981	12-10-1982
		II (zie nr. 54)			
Zeeland	54	I (zie nrs. 28, 29, 30 en 31)			
West-Brabant	32		02-03-1981	30-10-1981	26-01-1982
		II part 1984	21-06-1984	14-12-1984	15-02-1985
		II part 1985			
		III afvalstoffen	01-11-1981	21-12-1983	21-12-1983
		III spreidingsplan woonwagens voor regio			
		• Breda	08-02-1982	12-10-1983	12-10-1983
		• Bergen op Zoom/ Roosendaal			
		III waterwingebieden	01-03-1985	13-08-1985	13-08-1985
		III openluchtrecreatie	03-05-1985		

Naam	Nr	Procedurele fase			
		I in voorbereiding II in herziening III in uitwerking	ter visie legging	vast gesteld	rechtskracht
		III prov. wegen plan 1984 III evaluatienota III Markiezaat			
Midden- en Oost-Brabant	33		15-08-1977	24-02-1978	20-05-1978
		II part 1982	01-09-1982	22-04-1983	31-08-1983
		II part 1984	21-04-1984	14-12-1984	15-02-1985
		II part 1985			
		III afvalstoffen	01-11-1981	21-12-1983	21-12-1983
		III spreidings plan woonwagens voor regio			
		• 's Hertogenbosch	15-07-1981	18-05-1982	18-05-1982
		• Uden/Veghel	16-04-1984	28-05-1985	28-05-1985
		• Kempenland			
		• Oss/land van Cuyk	03-06-1985		
		III dorpenplan			
		• Helmond		16-08-1983	16-08-1983
		• 's Hertogenbosch		04-04-1984	04-04-1984
		• Uden/Veghel		27-03-1985	27-03-1985
		• Waalwijk		10-09-1985	10-09-1985
		• Midden-Brabant		10-12-1985	10-12-1985
		III waterwinge bieden	01-03-1985	13-08-1985	13-08-1985
		III openlucht recreatie	03-05-1985		
		III verbetering Zuid-Willervlaart			
		III prov. wegen plan	04-08-1983		
		III wegverbinding 's Hertogenbosch Enschede	16-02-1983	07-12-1983	07-12-1983
Noord- en Midden-Limburg	34		17-08-1981	04-03-1982	15-09-1982
		II part		21-03-1985	15-05-1985
Zuid-Limburg	35		15-07-1976	20-01-1977	16-06-1977
		II 1e part	23-11-1981	26-05-1982	22-09-1982
		II 2e part	16-09-1985	19-12-1985	
	45	II			
Rijnmond	26		10-10-1973	02-04-1974	11-02-1975
		II 1e part	21-11-1977	19-06-1978	27-02-1979
		II 2e part	10-05-1978	20-11-1978	03-08-1979
	44		15-08-1985	16-12-1985	

Conform art. 4 lid 8 a Wet op de Ruimtelijke Ordening.
Wijziging faciet streekplan voor natuurschoon en recreatie voor Drenthe voor gebied van het
Stroomdallandschap en Drentse Aa
Ontstaan uit streekplan Midden-Limburg (rechtskracht verkregen op 3 oktober 1958) en streekplan Venlo
en omstreken (rechtskracht verkregen op 2 juni 1967)



De vaststellingsprocedure van nieuwe rijkswegen
Bron: Rijkswegenplan 1984, Rijkswaterstaat, p. 14

Procedure rijkswegtracé's;

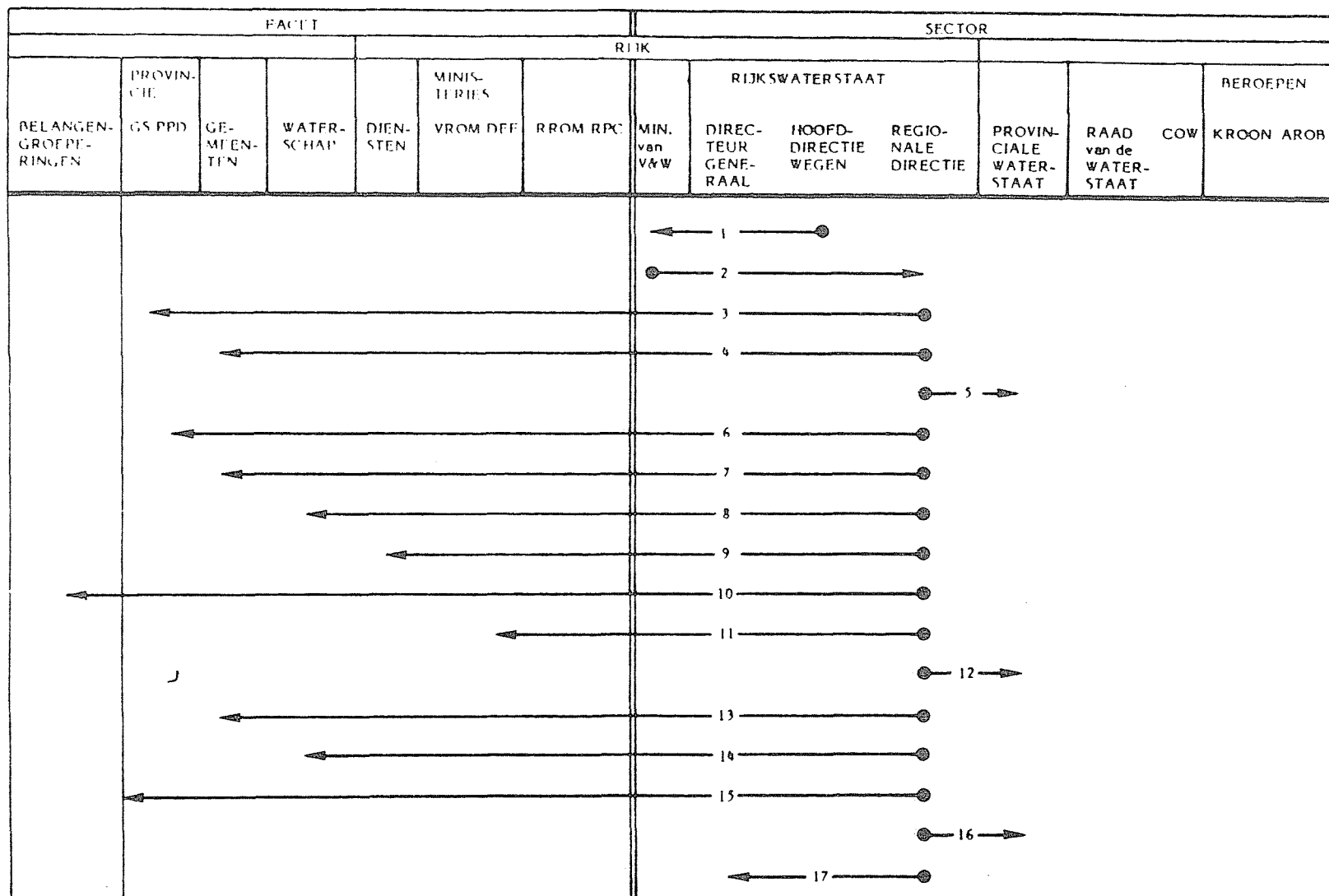
samenhang tussen sector- en facetprocedure.

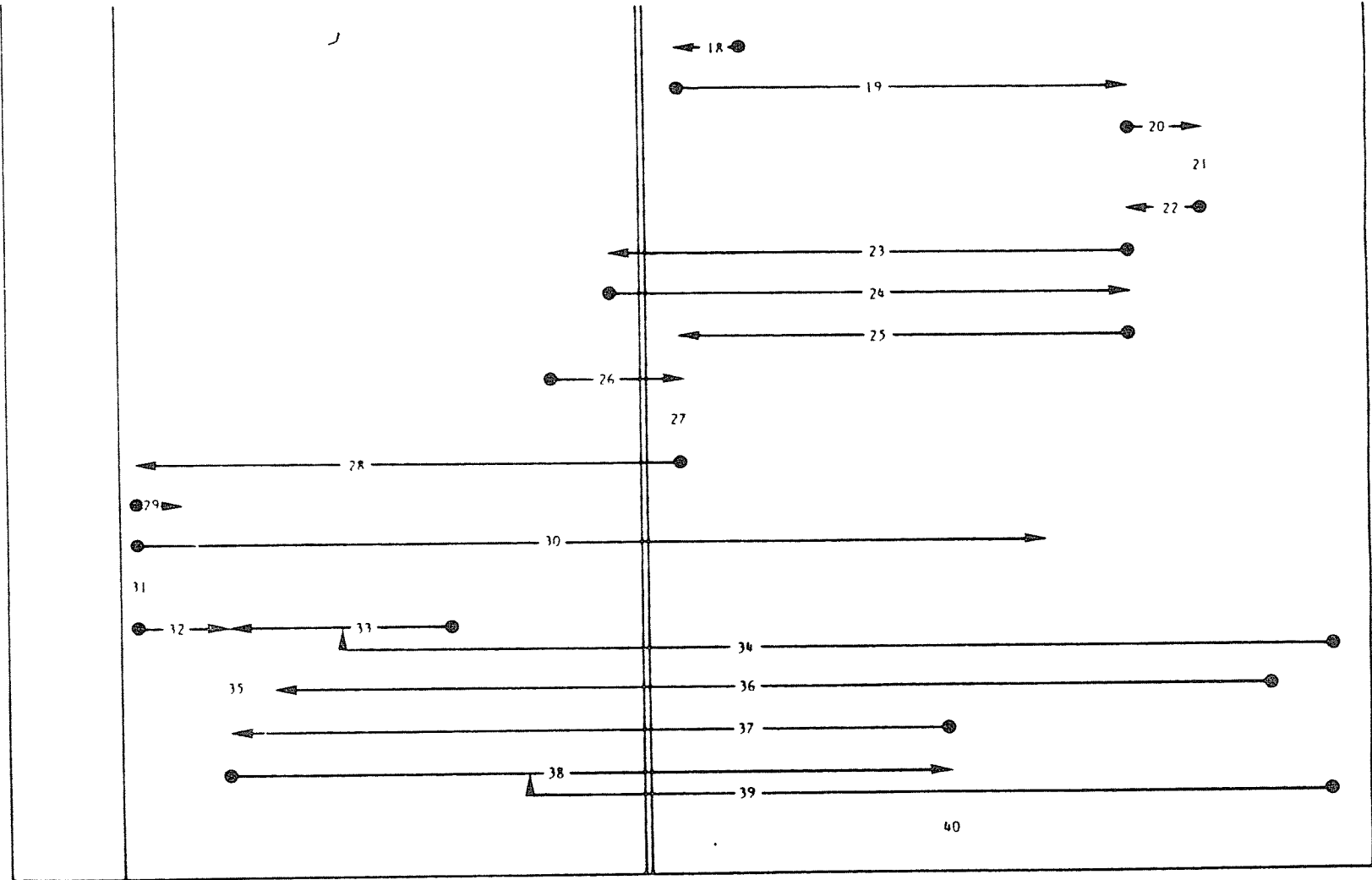
Toelichting op de procedurestappen in figuur 1

- 1.- Advies tot het laten verrichten van een tracéstudie.
- 2.- Opdracht tot het verrichten van een tracéstudie.
- 3.- Oriëntatie ten aanzien van streekplannen.
- 4.- Oriëntatie ten aanzien van gemeentelijke uitbreidingsplannen.
- 5.- Eerste contact met Provinciale Waterstaat gevolgd door contacten met overige betrokken regionale directies.
- 6.- Overleg met de PPD.
- 7.- Overleg met gemeenten.
- 8.- Overleg met waterschappen.
- 9.- Overleg met diverse betrokken diensten waaronder eventueel buitenlandse instanties.
- 10.- Overleg met verschillende belangenorganisaties.
- 11.- Overleg met vertegenwoordigers van het Ministerie van Defensie.
- 12.- Hernieuwd, diepergaand overleg met Provinciale Waterstaat.
- 13.- Hernieuwd, diepergaand overleg met gemeenten.
- 14.- Hernieuwd, diepergaand overleg met waterschappen.
- 15.- Eventueel overleg met GS.
- 16.- Overlegging van de tracé-ontwerpen ter beoordeling.
- 17.- Na het opstellen van een tracénota toezending daarvan aan de Directeur-Generaal van Rijkswaterstaat.
- 18.- Toezending van de tracénota aan de Minister van Verkeer & Waterstaat.
- 19.- Adviesaanvraag.
- 20.- Adviesaanvraag.
- 21.- Moment van de COW-procedure met een inspraakmogelijkheid voor iedere belangstellende.
- 22.- Advisering.
- 23.- Eventuele behandeling in de Rijks Planologische Commissie.
- 24.- Advisering.
- 25.- Advisering.
- 26.- Uitspraak van de Raad voor de Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer inzake de tracénota.
- 27.- De tracévaststelling.
- 28.- Verzoek tot het opnemen van het vastgestelde tracé in het desbetreffende streekplan.
- 29.- Verzoek tot voorbereiding van deze opname.
- 30.- Verzoek tot voorbereiding van deze opname.
- 31.- Herziening van het streekplan.
- 32.- Verzoek aan gemeente tot het opnemen van de nieuwe rijksweg in de desbetreffende bestemmingsplannen. Indien de gemeente dit weigert, volgt eventueel (33) een Ministeriële aanwijzing ex art. 37 WRO 1985.
- 34.- Mogelijkheid tot het aantekenen van AROB-beroep.
- 35.- Herziening van het (de) bestemmingsplan(nen).
- 36.- Mogelijkheid tot het aantekenen van kroonberoep.
- 37.- Aanvraag van bouw- en/of aanlegvergunningen.
- 38.- Verlening van bouw- en/of aanlegvergunningen.
- 39.- Mogelijkheid tot het aantekenen van AROB-beroep.
- 40.- De realisatie van de nieuwe rijksweg kan een aanvang nemen.

uit: 'Rijkswegentracering: coördinatie
van meersporige besluitvorming',
door F.H.J. Duenk en F.A.M. Hobma;
Onderzoeksinstituut voor technische
bestuurskunde, Delft 1987.

Figuur 1. De samenhang tussen de sector- en de facetprocedure.





4. Chronologische schets van de besluitvorming inzake RW58

In dit hoofdstuk wordt de gang van zaken rond de sectorale en facetmatige besluitvorming inzake RW58 stapsgewijs naar datum beschreven. De handelingen inzake de diverse bestemmingsplanaanpassingen zijn voor alle duidelijkheid per gemeente gegroepeerd.

- 22 augustus 1957 De Minister van Verkeer en Waterstaat (V & W) stelt een tracé vast voor RW27 dat door het Mastbos ten zuiden van Breda loopt.
- februari 1964 De Raad van de Waterstaat adviseert de Minister van V & W om in het kader van een tracéprocedure inzake de toenmalige RW63 (Tilburg-Breda) te onderzoeken of een tracé zuidelijk langs het Mastbos mogelijk is.
- januari 1966 Het tracé van RW63 (nu 58) wordt alleen vastgesteld voor het gedeelte ten oosten van Breda. Voor het wegvak ten zuiden van de stad laat de Minister een nieuwe tracénota opstellen.
- 1967 In dit jaar wordt de tracévaststellingsprocedure voor twee alternatieve tracés doorlopen. Eén daarvan loopt door het Mastbos (het oude RW27 tracé), het andere ligt ten zuiden van dit bos (het nieuwe RW63 tracé). Het uiteindelijk gekozen tracé zal hernoemd worden tot RW58.
- 17 mei 1968 Vaststelling van het tracé door de Minister van V&W zuidelijk van het Mastbos. Dit tracé werd door de Raad van de Waterstaat met unanimitéit van stemmen gekozen. Het uitwerkingsplan wordt opgesteld; de uitvoering, welke tussen 1972 en 1975 gepland stond, wordt om budgettaire redenen verschoven.
- Met de tracévaststelling zijn de voorbereidende planningsactiviteiten in het sectorspoor voltooid. Grondaankoop, lokalisering van de aansluitpunten op de rijksweg etcetera vinden pas na de vaststelling plaats.

- 1968 Opname van RW58 in het Rijkswegenplan.
- april 1970 PS stellen het streekplan West-Brabant vast. Hierin is RW58 opgenomen conform het vastgestelde tracé.
- 1977 Opname van RW58 als vastgesteld tracé in het Structuurschema Verkeer en Vervoer, het SVV deel A. Beleidsvoornemen regering.

Procedurestappen bestemmingsplan "Landelijk gebied 1973" van de gemeente Breda

- 12 september 1973 Eerste ter visie legging van het ontwerp-bestemmingsplan "Landelijk gebied 1973" van de gemeente Breda.
- 17 oktober 1974 Vaststelling van het bestemmingsplan "Landelijk gebied 1973" door de gemeenteraad van Breda.
- 4 november 1974 Tweede ter visie legging van het bestemmingsplan "Landelijk gebied" van de gemeente Breda.
- 1975 In dit jaar komen vanuit diverse milieubewegingen bezwaren tegen de aanleg van RW58 duidelijk naar voren. 24 januari deelt de Minister van V&W de gemeente Breda mede, dat de aanleg van RW58 tussen 1977 en 1979 zal beginnen. Later dit jaar wordt bekend dat de aanleg om budgettaire redenen naar 1982 is verschoven.
- 6 januari 1975 Verzending van het vastgestelde bestemmingsplan "Landelijk gebied 1973" ter goedkeuring door GS.
- 23 december 1975 Goedkeuring van het vastgestelde bestemmingsplan "Landelijk gebied 1973" door GS.
- 8 juni 1976 Derde ter visie legging van het bestemmingsplan "Landelijk gebied 1973". Er worden kroonberoepen ingesteld.
- 10 maart 1981 Kroonuitspraak ten aanzien van de beroepen tegen het bestemmingsplan "Landelijk gebied 1973" van de gemeente Breda. De beroepen worden ongegrond verklaard.

Procedurestappen bestemmingsplan "Verkeerswegen" van de gemeente Nieuw-Ginneken

1969	Het bestemmingsplan "Landelijk gebied 1969" van Nieuw-Ginneken, waarin onder andere RW58 volgens het vastgestelde tracé is opgenomen, wordt door GS niet goedgekeurd om formele en (niet met RW58 verband houdende) inhoudelijke redenen.
eind 1976	Nieuw-Ginneken begint op verzoek van Rijkswaterstaat met de voorbereiding van het bestemmingsplan "Verkeerswegen".
1978	B & W van Nieuw-Ginneken zenden het ontwerp-bestemmingsplan "Verkeerswegen" toe aan de PPC voor overleg ex art. 8 BRO.
13 februari 1979	Op initiatief van de gemeente Breda, waar de verkeersdruk op de zuidelijke rondweg te groot is, vindt er bestuurlijk overleg plaats tussen de Minister van V & W, de provincie en de gemeenten Breda, Nieuw-Ginneken en Rijsbergen. De gemeenten verklaren zich bereid RW58 spoedig in bestemmingsplannen op te nemen.
28 juni 1979	De PPC adviseert B & W van Nieuw-Ginneken het plan in procedure te brengen.
10 september 1979	Eerste ter visie legging van het ontwerp-bestemmingsplan "Verkeerswegen" van Nieuw-Ginneken. Naar aanleiding hiervan worden 1100 bezwaarschriften ingediend.
8 januari 1980	De gemeenteraad van Nieuw-Ginneken besluit als gevolg van het grote aantal bezwaarschriften unaniem de procedure rond het ontwerp-bestemmingsplan niet verder voort te zetten.
22 januari 1980	GS vragen de PPC om advies over de eventuele toepassing van art. 37 WRO.
12 februari 1980	De PPC adviseert GS Nieuw-Ginneken een aanwijzing ex art. 37 WRO te geven.
11 maart 1980	GS geven de gemeente de opdracht het bestemmingsplan "Verkeerswegen" te herzien en geven aanwijzingen met betrekking tot de inhoud (opname van RW58 in het plan).

3 april 1980	De gemeenteraad besluit bij de Kroon tegen de aanwijzing niet in beroep te gaan.
5 september 1980	B & W delen GS mede dat de raad besloten heeft de aanwijzing van GS niet op te volgen en te wachten op de uitspraak over het SVV deel D. regeringsbeslissing, met name wat betreft het onderdeel RW58, door de Tweede Kamer.
23 september 1980	GS maken gebruik van hun bevoegdheid om het bestemmingsplan zelf op te stellen en nemen de voorbereiding daarvan ter hand.
3 november 1980	Een bijzondere commissie Verkeer & Waterstaat van de Tweede Kamer verwerpt een motie tot nader onderzoek naar alternatieven voor RW58. Het SVV blijft ongewijzigd.
18 november 1980	In een plenaire zitting sluit de Tweede Kamer zich bij het oordeel van de commissie aan en neemt de Kamer het SVV voor kennisgeving aan.
25 november 1980	De gemeenteraad van Nieuw-Ginneken trekt de procedure rond het bestemmingsplan "Verkeerswegen" weer naar de gemeente toe nu het iedereen duidelijk is dat de eindverantwoordelijkheid voor de aanleg van RW58 bij de rijksoverheid ligt.
5 januari 1981	Het ontwerp-bestemmingsplan "Verkeerswegen" wordt ter visie gelegd. Ruim 1200 bezwaarschriften worden hiertegen ingediend.
30 juni 1981	Vaststelling van het bestemmingsplan door de gemeenteraad.
3 augustus 1981	Het vastgestelde plan wordt ter visie gelegd. Er volgen weer 1200 bezwaarschriften.
19 november 1981	Rijkswaterstaat vraagt een aanlegvergunning voor werkzaamheden bij het knooppunt Bavel.
22 juni 1982	Het bestemmingsplan "Verkeerswegen" van Nieuw-Ginneken wordt door GS goedgekeurd.
1 november 1982	Nieuw-Ginneken legt het plan waarvoor de aanlegvergunning is gevraagd ter visie.
10 november 1982	Ter visie legging van het goedgekeurde bestemmingsplan "Verkeerswegen". Door derden wordt kroonberoep aangetekend.

22 juni 1983	GS verlenen een verklaring van geen bezwaar voor de afgifte van een aanlegvergunning door Nieuw-Ginneken aan Rijkswaterstaat.
26 juli 1983	Nieuw-Ginneken verleent de aanlegvergunning ten behoeve van de werkzaamheden voor enkele heiplataeus bij het knooppunt Bavel. Tegen de verlening van de verklaring van geen bezwaar en de aanlegvergunning door respectievelijk GS en Nieuw Ginneken wordt door derden AROB-beroep aangetekend. Tevens worden bij de afdeling Rechtspraak van de Raad van State schorsingsverzoeken ingediend.
11 oktober 1983	De Raad van State wijst de AROB-beroepen en de schorsingsverzoeken af.
1984	RWS vraagt voor de gehele weg aanleg- en bouwvergunningen aan bij de gemeente Nieuw-Ginneken en Rijsbergen.
augustus 1984	Op aandringen van Nieuw-Ginneken past RWS de aanvraag van de aanlegvergunning aan, in die zin dat de aansluiting met de provinciale weg S11 eruit wordt gehaald.
november 1984	Nieuw-Ginneken schort de procedure voor de aanlegvergunning op. Rijsbergen verleent de gevraagde aanleg- en bouwvergunning.
21 november 1984	Aangezien Nieuw-Ginneken 'niets doet' vraag RWS een verklaring van geen bezwaar bij GS voor de bovengenoemde (gewijzigde) aanlegvergunning.
december 1984	Nieuw-Ginneken tracht RWS over te halen tot een nog verdergaande splitsing van de aanleg van RW58 in onderdelen, zó, dat bijvoorbeeld alleen het grondwerk op de aanlegvergunning wordt uitgevoerd exclusief kunstwerken of verhardingen. Tegen de afgifte van de verklaring van geen bezwaar wordt aangetekend bij GS.
maart 1985	Nieuw-Ginneken verleent de aanleg- en bouwvergunning voor het oostelijke deel (Bavel) en voor het gedeelte ten westen het riviertje de Mark. Bezwaar tegen de afgifte van de verklaring van geen bezwaar wordt door GS afgewezen.

- 10 april 1985 De Afdeling Rechtspraak van de Raad van State wijst het ingediende schorsingsverzoek af.
- 13 december 1985 RWS vraagt aan Nieuw-Ginneken een aanlegvergunning voor het middelste gedeelte van RW58 inclusief de aansluiting van de S11.
- 1986 Nieuw-Ginneken vraagt aan GS een verklaring van geen bezwaar.
- juli 1986 In verband met de naderende uitspraak van de Kroon, geven GS geen verklaring van geen bezwaar af voor de aanlegvergunning ten behoeve van het middelste wegvak van RW58.
- 14 november 1986 De Kroon verklaart de beroepen tegen het bestemmingsplan "Verkeerswegen" van de gemeente Nieuw Ginneken ongegrond (KB nr. 40).

Procedurestappen "Tweede partiële herziening bestemmingsplan buitengebied" van de gemeente Rijsbergen

- 8 oktober 1979 Ter visie legging van het ontwerp van de "Tweede partiële herziening bestemmingsplan buitengebied", waarin RW58 is opgenomen, door de gemeente Rijsbergen.
- 20 augustus 1981 De gemeenteraad van de gemeente Rijsbergen stelt de Tweede partiële herziening van het bestemmingsplan buitengebied vast.
- 28 september 1981 Ter visie legging van de vastgestelde "Tweede partiële herziening van het bestemmingsplan buitengebied" van de gemeente Rijsbergen.
- 8 november 1982 Ter visie legging van de goedgekeurde "Tweede partiële herziening van het bestemmingsplan buitengebied" van de gemeente Rijsbergen. Tegen de goedkeuring wordt door de Stichting Natuur en Milieu, de Brabantse Milieufederatie en een particulier kroonberoep ingesteld.
- 19 oktober 1982 GS keuren de "Tweede partiële herziening van het bestemmingsplan buitengebied" van de gemeente Rijsbergen goed.
- 14 november 1986 De Kroon verklaart de drie beroepen tegen de herziening van het bestemmingsplan buitengebied van de gemeente Rijsbergen ongegrond (KB nr. 40).

6. Chronologische schets van de besluitvorming inzake RW1

In dit hoofdstuk wordt de gang van zaken rond de sectorale- en facetmatige besluitvorming inzake RW1 stapsgewijs naar datum beschreven. De handelingen inzake de diverse bestemmingsplanaanpassingen zijn voor alle duidelijkheid per gemeente gegroepeerd.

- | | |
|-----------------------------|---|
| 1973 | Rijkswaterstaat Directie Overijssel begint de voorbereidingen ten behoeve van de tracénota voor RW15 en RW35. |
| augustus 1974 | <p>De Minister van V & W stuurt een tweedelige nota betreffende een tracé voor rijksweg 15 (de varianten 1 en 2) om advies naar de Raad van de Waterstaat.</p> <p>In de eerste variant wordt de A15, vanuit Gelderland via Haaksbergen komend, tussen Hengelo en Enschede doorgetrokken tot de grensovergang met Duitsland bij De Poppe.</p> <p>In de tweede variant wordt de A35, vanaf Almelo komend, ten zuiden van Enschede doorgetrokken tot de grensovergang met Duitsland bij Gronau.</p> <p>Bij beide varianten blijft de noodzaak van een aparte noordelijke rondweg om Hengelo bestaan.</p> |
| 7 oktober t/in 20 dec. 1974 | Ter visie legging van de nota in Losser, Enschede, Haaksbergen, Hengelo, Oldenzaal en Weerselo. |
| 2,9,15 en 16 dec. 1974 | RWS Directie Overijssel houdt voorlichtingsbijeenkomsten in respectievelijk Haaksbergen, Oldenzaal, Enschede (2x) en Hengelo (2x). |
| 11 en 12 maart 1975 | De COW houdt hoorzittingen en organiseert een excursie naar Oldenzaal, Hengelo, Enschede en Haaksbergen. Tijdens deze procedure-ronde spitst de discussie zich toe op de keus tussen variant 01 (RW15, De Poppe), variant 02 (RW35, Gronau) en een nieuwe, |

	derde variant die niet in de RWS-nota voorkwam. Dit is de door de gemeente Hengelo ingebrachte zogenaamde kardinaalshoedvariant, een noordelijke stadsautoweg om het centrum van Hengelo te ontlasten en omdat deze gemeente tegen een autoweg tussen Hengelo en Enschede is.
augustus 1975	Naar aanleiding van de resultaten van de hoorzittingen bepaalt de Minister dat een aanvullende tracénota over de kardinaalshoedvariant gewenst is. RWS directie Overijssel ontvangt opdracht om een nota voor de derde variant voor te bereiden.
mei 1976	Versijning van een aanvullende tracénota van RWS.
1 juni - 17 juli 1976	Ter visie legging van de aanvullende nota in Borne, Hengelo, Enschede, Losser en Oldenzaal.
21 juni en 23 juni 1976	RWS houdt voorlichtingsbijeenkomsten over de derde variant te Borne, Hengelo, Losser en Oldenzaal.
27 en 28 september 1976	De COW houdt hoorzittingen en organiseert een excursie naar het desbetreffende gebied.
december 1976	De COW brengt aan de Raad van de Waterstaat een positief meerderheidsadvies uit met betrekking tot de kardinaalshoedvariant. Met betrekking tot de tracering ter hoogte van Oldenzaal komt de commissie niet tot een éénsluitend advies en wordt daarom de RPC ingeschakeld.
7 maart 1977	De Raad van de Waterstaat brengt een bezoek aan Twente om de tracés te bekijken.
maart/april 1977	De Raad van de Waterstaat zendt ten aanzien van de kardinaalshoedvariant een positief rapport aan de Minister van V & W.

23 mei 1977	De Minister stelt het grootste deel van het tracé vast volgens de derde variant, de kardinaalshoed: vanaf de A35 tussen Borne en Hengelo door naar De Poppe. Het gedeelte door of om Oldenzaal wordt nog niet vastgesteld; hiervoor wordt advies gevraagd aan de RPC. De Minister vraagt de betrokken gemeenten het tracé voor RW1 in de desbetreffende bestemmingsplannen op te nemen.
7 maart 1978	De Rijks Planologische Commissie houdt een excursie naar Oldenzaal en Losser in verband met de keuze van een tracé door (variant 01) of ten zuiden (variant 02) van Oldenzaal en brengt vervolgens advies uit.
8 september 1978	De Minister stelt het tracé om Oldenzaal (variant 02) vast.
13 oktober 1978	Het tracé bij de Nederlands-Duitse grens nabij De Poppe wordt nader vastgesteld (zo dicht mogelijk langs de spoorlijn). Het tracé van RW35 ten oosten van Enschede wordt vastgesteld als autoweg.
december 1978	GS vragen de gemeenten Borne, Hengelo, Weerselo, Oldenzaal en Losser tijdig de planologische maatregelen te treffen.

Procedurestappen "Bestemmingsplan rijksweg 1" van de gemeente Borne

27 mei 1980	Ter visie legging bestemmingsplan rijksweg 1 gemeente Borne (6 bezwaarschriften).
30 september 1980	De gemeenteraad stelt het bestemmingsplan vast.
13 oktober 1980	Tweede ter visie legging (2 bezwaarschriften).
9 december 1980	Toezending van het vastgestelde bestemmingsplan aan GS.
26 mei 1981	Gedeputeerde Staten keuren het vastgestelde bestemmingsplan goed.
10 juni 1981	Derde tervisielegging (1 kroonberoep).
17 maart 1983	Kroonuitspraak KB 17-03-1983, nr. 5.

Procedurestappen "Bestemmingsplan rijksweg 1" van de gemeente Hengelo

14 mei 1980	Ter visie legging bestemmingsplan rijksweg 1 gemeente Hengelo (116 bezwaarschriften).
7 oktober 1980	De gemeenteraad stelt het bestemmingsplan vast.
21 oktober 1980	Tweede tervisielegging (32 bezwaarschriften).
27 november 1980	Toezening van het vastgestelde bestemmingsplan aan GS ter goedkeuring.
26 mei 1981	Gedeputeerde Staten keuren het vastgestelde bestemmingsplan goed.
11 juni 1981	Derde tervisielegging (23 kroonberoepen).
17 maart 1983	Kroonuitspraak KB 17-03-1983, nr. 5. Wijziging bestemmingsplan rijksweg 1 (verschuiven aslijn bij Pallastweg).
19 november 1985	Ter visie legging (1 bezwaarschrift van RWS; het bezwaar wordt gedeeltelijk gegrond verklaard).
26 augustus 1986	De gemeenteraad stelt de wijziging van het bestemmingsplan vast.
23 september 1986	Tweede ter visie legging (géén bezwaarschriften waardoor het plan onherroepelijk wordt).

Procedurestappen "Bestemmingsplan rijksweg 1" van de gemeente Weerselo

11 maart 1985	Ter visie legging bestemmingsplan rijksweg 1 gemeente Weerselo.
25 juni 1985	De gemeenteraad stelt het bestemmingsplan vast.
26 augustus 1985	Tweede ter visie legging.
17 oktober 1985	Toezening van het vastgestelde bestemmingsplan aan GS ter goedkeuring.

10 juni 1986 Gedeputeerde Staten keuren het vastgestelde bestemmingsplan gedeeltelijk goed.

30 juni 1986 Derde ter visie legging (3 kroonberoepen).

Procedurestappen "Bestemmingsplan rijksweg 1" van de gemeente Oldenzaal

8 januari 1987 Eerste ter visie legging van het bestemmingsplan rijksweg 1 gemeente Oldenzaal. Er worden 37 bezwaarschriften ingediend.

Procedurestappen "Bestemmingsplan rijksweg 1" van de gemeente Losser

2 juni 1980 Ter visie legging bestemmingsplan rijksweg 1 (De Lutte-Nederlands/Duitse grens) gemeente Losser (17 bezwaarschriften).

16 juli 1981 De gemeenteraad stelt het bestemmingsplan vast.

3 augustus 1981 Tweede ter visie legging (5 bezwaarschriften).

30 september 1981 Toezending van het vastgestelde bestemmingsplan aan GS ter goedkeuring.

2 februari 1982 Gedeputeerde Staten keuren het vastgestelde bestemmingsplan goed.

19 februari 1982 Derde ter visie legging (2 kroonberoepen).

14 december 1984 Kroonuitspraak 14-12-1984, nr. 35.
Wijziging bestemmingsplan rijksweg 1 in verband met de hoogteligging van de rijksweg.

5 januari 1987 Eerste ter visie legging van het nieuwe bestemmingsplan rijksweg 1. Er worden 19 bezwaarschriften ingediend.

BEKNOPT EERSTE CHRONOLOGIE BESLUITVORMING RIJKSWEG 2/264

Eindhoven - 's-Hertogenbosch

- 1968 Een nieuwe RW 2 wordt opgenomen in het Rijkswegenplan. De procedure voor de vaststelling van het tracé loopt. RWS-Noord-Brabant voltooit de ontwerp-tracénota.
- 1969 In de inspraak brengen de gehoorde overheden, instellingen en Kamer van Koophandel en Brabants Landschap hun opmerkingen in. Vooral Brabants Landschap zou graag een geringe verschuiving naar het westen zien, waarmee RWS wel kan instemmen.
- 1970 Op 20 januari stelt de minister het trace vast.
- 1971 Binnen RWS wordt in alle rust gewerkt aan de realisering van RW 2. In 1971 wordt voor 1.2 miljoen grond aangekocht.
- 1972 De Werkgroep Natuur- en Milieubehoud Eindhoven e.o. brengt het Paarsboek uit waarin wordt uiteengezet waarom RW 75 door de Strabrechtse Heide niet aangelegd moet worden. Opmerkelijk is dat twee van de drie werkgroepalternatieven uitgaan van de realisering van RW 2 als onderdeel van de nieuwe E 9-route. Nadat duidelijk is dat de werkgroep waarschijnlijk succes zal boeken m.b.t. RW 75, wordt de desbetreffende studiegroep omgedoopt tot Studiegroep E9/RW2.
- 1973 In april presenteert de WNM de door Bakker, Carp, Garvelink en Wessels geschreven nota "Nota E 9, Dat gaat naar Den Bosch toe". Voor RW 2 wordt als alternatief de ombouw tot autosnelweg van de bestaande RW 264 voorgesteld. Indien nodig zou in de toekomst een nieuwe verbinding langs de Zuid Willemsvaart de voorkeur verdienen boven RW 2 volgens het vastgestelde trace.
- De reacties zijn gemengd. Steun komt o.a. van de actiegroep 'Behoud de Ollandseweg', de werkgroep N&M De Meierij en enkele gemeenten.
- Eind oktober speelt als issue het kruispunt Bokt bij Eindhoven. De aanleg van een klaverblad lijkt op de realisering van RW 2 vooruit te lopen.
- In november 1973 zegt minister Westerterp toe dat het WNM-alternatief voor RW 2 aan een nadere studie onderworpen zal worden. Hetgeen het opstellen van een nieuwe tracé-nota en een nieuwe inspraakprocedure zal inhouden.
- 1974 In januari ontstaan de eerste groepen namens bewoners en buurtschappen in Vught, Boxtel, Liempde en Best, die zich verzetten tegen de ombouw van RW 264 door hun woonplaatsen en RW 2 als oplossing ten behoeve van zowel het leefmilieu als natuur en landschap propageren. Ze sluiten zich later aan als 'Federatie van Milieugroepen Rijksweg 264'. Ook de federatie weet zich gesteund door gemeenten.
- De milieugroep Sint-Oedenrode en de Heemkundekring 'De Oude Vrijheid' publiceren "Het populierenlandschap van Sint-Oedenrode en RW 2". Een pleidooi tegen RW 2.
- RWS werkt allereerst aan een plan voor ombouw van RW 264. In het vooroverleg daarover blijkt verzet van gemeenten tegen dreigende loskoppeling van RW 264 en RW 2 waardoor de realisering van RW 2 onwaarschijnlijker wordt. WNM e.a. zien de noodzaak van de voorgestelde grootschalige aanpak (2x4 stroken) niet in.

Diverse lokale en regionale overheden presenteren in 1974 rapporten ter onderbouwing van hun stellingname. Een van de daarbij betrokken onderzoeksbuero's neemt het voortouw om te komen tot één Brabants standpunt tegenover het Rijk.

1975

Rijkswaterstaat presenteert een voorontwerp van een tracé voor een nieuwe RW 2. De WNM, Brabantse Milieu-Federatie en de Stichting Natuur en Milieu behoren tot de milieugroepen die daarover niet wensen te praten. De Federatie maakt daarentegen in de nota "Rijksweg 264 opkrikken ? Dat gaat mis !" duidelijk dat RW 2 er wat haar betreft onmiddellijk zou mogen komen. De BMF keert zich in de openbaarheid tegen de Federatie omdat het zou gaan om grond- en onroerend goedbezitters en zakelijk eigenbelang.

Het stadsgewest Den Bosch bericht RWS dat ombouw RW 264 en de RW 2 onaanvaardbaar zijn. Men zal trachten met Eindhoven en Helmond op een lijn te komen.

In het parlement kiest de PvdA voor ombouw, de VVD voor RW 2 en wil het CDA de tracénota afwachten.

1976

In maart zendt de provinciale directie de ontwerp-nota 2/264 naar de hoofddirectie. Aangezien men vermoedt dat de provincie op korte termijn in het streekplan zou kunnen kiezen voor een variant langs de Zuid Willemsvaart, acht men uitstel door nadere bestudering van de konsekwenties voor natuur en landschap onwenselijk. Op 16 september ontvangt de Tweede Kamer de tracénota, met daarin de varianten :

- 10 ombouw RW 264
- 20 nieuwe RW 2
- 20/10 combinatie van 10 en 20
- 40 oostelijke variant, maar westelijk van Willemsvaart
- 30 combinatie van 20 en 40.

De werkgroep wegenruit agglomeratie Eindhoven beëindigt in oktober haar werkzaamheden. De voorkeur van de groep met vertegenwoordigers van RWS/RPD, PPD/PWS en agglomeratie gaat uit naar 40 gevolgd door 10.

Vanaf november 1976 ligt de tracénota ter inzage.

1977

In januari vinden de voorlichtingsbijeenkomsten van Rijkswaterstaat in de betrokken regio plaats.

Talrijke personen, groepen, organisaties en overheden melden hun visie aan de Commissie Overleg voor de Wegen. Een nieuwe aktor is de aktiegroep die zich in Gomonde uitdrukkelijk keert tegen alternatief 20/10 waardoor het dorp zou worden doorsneden.

In mei en juni houdt de COW hoorzittingen in het gebied.

1978

RWS voltooit op verzoek van de COW een rapport over de geluidhinder door RW 264 in Vught.

De COW adviseert in juni de Raad van de Waterstaat. De stemverhoudingen zijn 9-5 m.b.t. 20' - 10B' of 20'/10B'.

Tot een duidelijke keuze tussen de resterende alternatieven 10B' en 20'/10B' komt het niet. Dan is de stemverhouding 8-7.

De Raad van de Waterstaat ziet in die verdeeldheid aanleiding om zelf het gebied in ogenschouw te nemen.

Op 4 oktober deelt de Raad de minister mee dat ze kiest voor 20/10B.

Inmiddels heeft de minister contact gehad met de provincie. GS besloten naar aanleiding daarvan tot onderzoek naar een werkelijk alternatief en zetten hun kaarten vervolgens op 40. Die variant zou wellicht een beslissing voor ombouw of RW 2 kunnen verhinderen. Een aantal lokale en regionale overheden laten vervolgens hun oorspronkelijke voorkeur schieten en steunen de provincie.

De BMF e.a. milieugroepen reageren woedend op de provinciale poging alternatief 40 (of 40') aanvaard te krijgen.

Na een gesprek tussen de minister en de provincie op 30 oktober wordt RWS verzocht om nadere informatie/notities.

Tijdens de tweede bijeenkomst komt de minister met zijn voorstel: (op 18-12)

- RW 264 zal snel worden omgebouwd tot autosnelweg 2x2, zonder verbredingsmogelijkheden
- er vindt een studie plaats naar de wegenstructuur in oostelijk Noord-Brabant (inkl. 40 en 40')
- van RW 75/A 50 in dat gebied wordt een rijbaan al in de eerste fase van het Structuurschema Verkeer en Vervoer opgenomen.

GS-lid De Geus is met dat resultaat "niet ontevreden".

De milieugroepen die zich verzetten tegen RW 2 zijn tevreden.

- 1979 Bij brief van 12-2-1979 deelt de minister de Tweede Kamer mee dat hij het bovengenoemde heeft besloten. Hij verzoekt betrokken gemeenten en provincie het tracé in de W.R.O.-plannen in te passen.
- 1983 30-11 inzending uitgewerkt plan naar dg;
december vaststelling streekplan Midden- en Oost Brabant-uitwerking
wegverbinding Den Bosch - Eindhoven;
- 1984 10-8 plan goedkeuring d.g.;

- 1984-1989 aanpassing/opstellen bestemmingsplannen geluidhinderonderzoek,
 besteksvoorbereiding, grondverwerving;
- 1986 start uitvoering;
- 1994 verwachte voltooiing

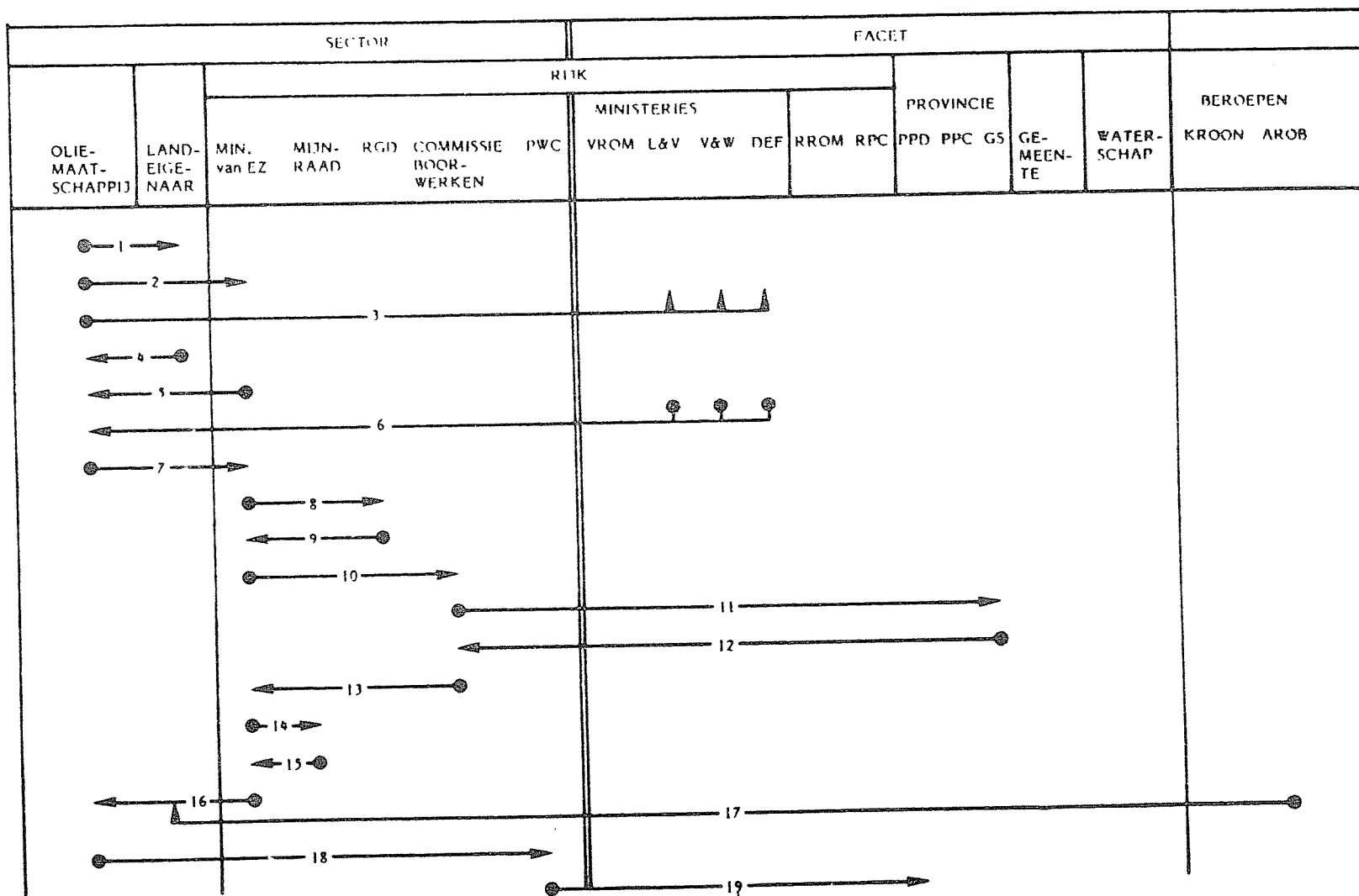
Procedure dieptedelfstoffenwinning;
samenhang tussen sector- en facetprocedure.

Toelichting op de procedurestappen in figuur vier

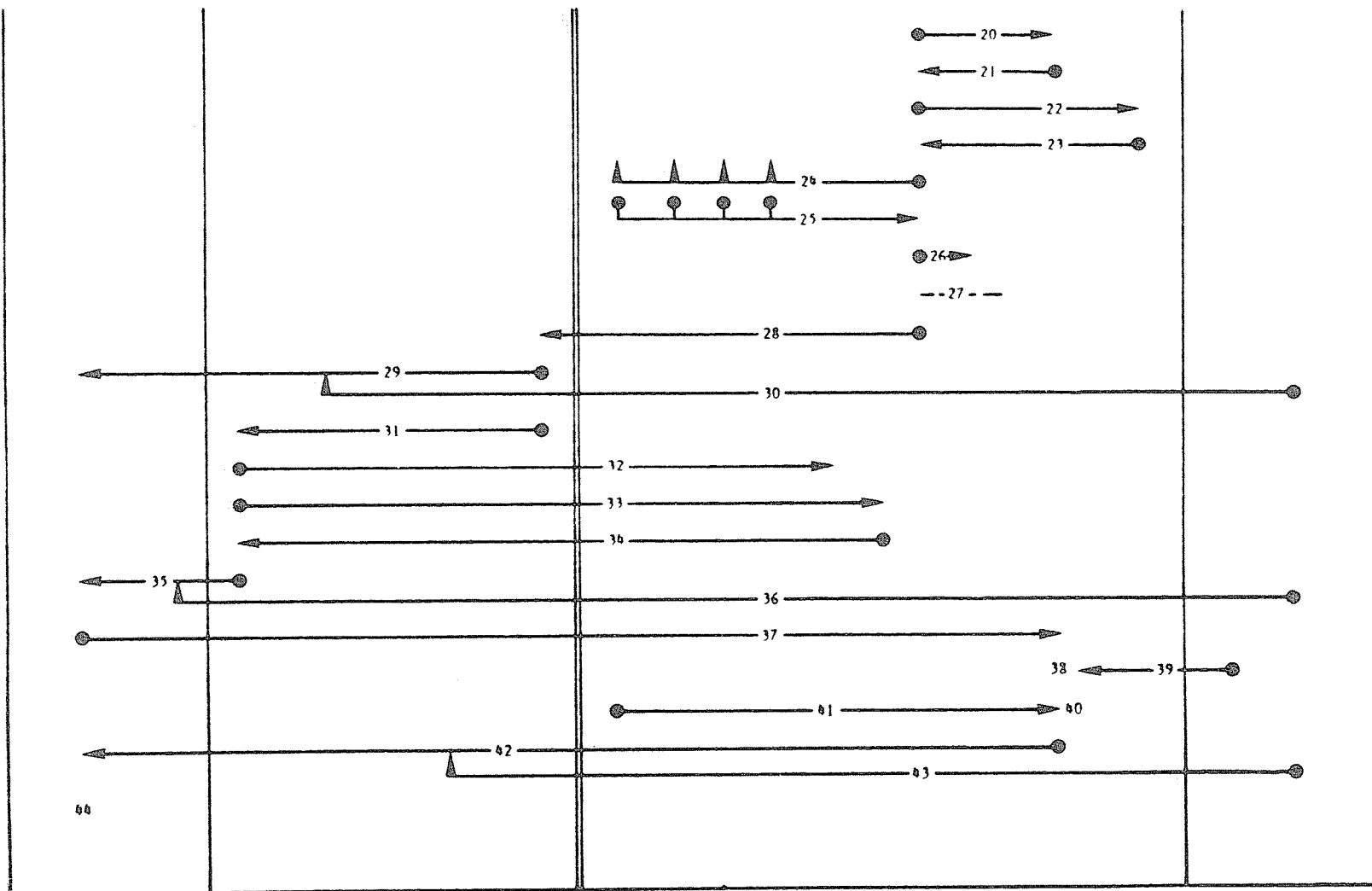
- 1.- De oliemaatschappij vraagt toestemming voor het verrichten van seismisch onderzoek.
- 2.- De oliemaatschappij vraagt toestemming voor het verrichten van seismisch onderzoek.
- 3.- De oliemaatschappij vraagt toestemming voor het verrichten van seismisch onderzoek.
- 4.- De maatschappij krijgt toestemming voor seismisch onderzoek.
- 5.- De maatschappij krijgt toestemming voor seismisch onderzoek.
- 6.- De maatschappij krijgt toestemming voor seismisch onderzoek.
- 7.- De maatschappij vraagt een boorvergunning aan.
- 8.- Advies aanvraag.
- 9.- Advisering.
- 10.- Adviesaanvraag.
- 11.- Adviesaanvraag.
- 12.- Advisering.
- 13.- Advisering.
- 14.- Adviesaanvraag.
- 15.- Advisering.
- 16.- Verlening van de boorvergunning.
- 17.- mogelijkheid tot AROB-beroep tegen de vergunningverlening.
- 18.- De maatschappij vraagt toestemming tot het oprichten van een boorlokatie.
- 19.- Adviesaanvraag.
- 20.- Adviesaanvraag.
- 21.- Advisering.
- 22.- Adviesaanvraag.
- 23.- Advisering.
- 24.- Adviesaanvraag bij de regionale vertegenwoordigers van de genoemde Ministeries.
- 25.- Advisering.
- 26.- Behandeling van de boorlokatie in de PPC.
- 27.- Eventueel een voorlopige beoordeling van de lokatie door GS.
- 28.- Advisering.
- 29.- De PWC geeft toestemming tot het oprichten van een boorlokatie of (zie 31).
- 30.- Mogelijkheid tot AROB-beroep.
- 31.- Doorschuiving van de beslissing naar de Minster van EZ.
- 32.- Behandeling van de boorlokatie in de RROM.
- 33.- Adviesaanvraag.
- 34.- Advisering.
- 35.- Verlening van toestemming tot het oprichten van een boorlokatie.
- 36.- Mogelijkheid tot AROB-beroep.
- 37.- Aanvraag van bouw- en/of aanlegvergunningen.
- 38.- Indien noodzakelijk wijziging van het bestemmingsplan ter opneming daarin van de boorlokatie of (zie 40).
- 39.- Uiteindelijke mogelijkheid tot Kroonberoep.
- 40.- Mogelijke weigering van de gemeente de boorlokatie op te nemen in een bestemmingsplan. In dit geval kan volgen een (41).

uit: 'Dieptedelfstoffenwinning: coördinatie van meersporige besluitvorming', door F.H.J.Duenk en F.A.M.Hobma; Onderzoeksinstituut voor technische bestuurskunde, Delft 1987.

- 41.- Ministeriële aanwijzing ex art. 37 WRO 1985 plus uitnodiging ex art. 38 WRO 1985 of onder de WRO 1965 Ministeriële aanwijzing via GS ex art. 38.
- 42.- Verlening van bouw- en/of aanlegvergunningen.
- 43.- Mogelijkheid tot AROB-beroep.
- 44.- De oprichting van de boorlokatie kan een aanvang nemen.



Figuur 4. De samenhang tussen de sector- en de faacptproedure.



5. Chronologische schets van de besluitvorming inzake de exploratieboorlokatie West-Terschelling

In dit hoofdstuk wordt de besluitvorming inzake de oprichting van de boorlokatie West-Terschelling belicht. De diverse handelingen zijn stapsgewijs naar datum gerangschikt.

24 juni 1968	De NAM vraagt een boorvergunning aan voor een deel van de Waddenzee en het westelijke deel van het eiland Terschelling.
24 februari 1969	De NAM verkrijgt de boorvergunning "Griend" geldend voor een deel van Terschelling en van de Waddenzee.
16 juli 1970	De gemeenteraad van Terschelling neemt een voorbereidingsbesluit ten behoeve van een bestemmingsplan voor de natuurgebieden.
10 januari 1971	Overleg ex artikel 8 BRO inzake het ontwerp partieel bestemmingsplan ter bescherming van de natuurgebieden op Terschelling in de commissie Gemeentelijke Plannen van de provincie Friesland.
13 juli 1971	De gemeenteraad neemt een voorbereidingsbesluit ten behoeve van een bestemmingsplan voor de natuurgebieden.
20 augustus 1971	Aanmelding van de door de NAM gewenste boorlokatie bij de PWC, de ministeries, de gemeente Terschelling en de Provinciale Adviescommissie toepassing Mijnewet 1810. De NAM heeft inmiddels verzocht een aanlegvergunning te verlenen.
9 november 1971	B & W van Terschelling laten weten geen medewerking te zullen verlenen aan de voorbereidingen voor de boorlokatie "West-Terschelling".
2 december 1971	De NAM vraagt voorziening tegen de beslissing van B & W bij de gemeenteraad.

- 15 februari 1972 Bespreking rond de boorlokatie met als deelnemers de NAM, de gemeente Terschelling, de PPD van Friesland, Staatsbosbeheer, Rijkswaterstaat en een vertegenwoordiging van het ministerie van Defensie.
- 14 maart 1972 De Provinciale Adviescommissie toepassing Mijnwet 1810 brengt met betrekking tot de voorgenomen oprichting van een boorlokatie advies uit aan de PWC. In verband met de botanische, ornithologische en landschappelijke waarde van het gebied waarin de boorlokatie zou moeten worden gesitueerd, heeft een deel van die commissie bezwaren daartegen. GS gaan met dit advies akkoord.
- 16 maart 1972 De PWC bespreekt in aanwezigheid van de secretaris van de Mijncommissie van de provincie Friesland de boring "West-Terschelling". Namens GS deelt de laatstgenoemde mee dat GS inzake de boring een afwachtende houding aannemen, om de procedure krachtens de WRO volledig tot zijn recht te laten komen. De PWC komt nog niet tot een uitspraak.
- 29 maart 1972 Naar aanleiding van de bespreking van 15 februari gaat de gemeenteraad alsnog akkoord met de aanleg van de boorlokatie. De aanlegvergunning zal worden verleend onder voorwaarde dat GS een verklaring van geen bezwaar afgeven.
- 11 juli 1972 Het ontwerp Partieel bestemmingsplan buitengebied (natuurgebieden) van de gemeente Terschelling wordt ter visie gelegd.
- 28 juli 1972 De NAM maakt bij de gemeenteraad bezwaar tegen het ontwerp-bestemmingsplan "Natuurgebieden", omdat de lokatie-aanleg hierin niet is opgenomen.
- 17 augustus 1972 Na overleg rond de boorlokatie "West-Terschelling" komt de PWC niet tot overeenstemming. Uiteindelijk beslist de Minister van EZ, gehoord de toenmalige Raad voor de Ruimtelijke Ordening uit het Kabinet. Onder stringente voorwaarden gaat de Minister met de boorlokatie akkoord.

Met deze beslissing is de sectorprocedure inzake de boorlokatie "West-Terschelling" afgerond.

8 november 1972

GS van Friesland weigeren de, voor de afgifte van de aanlegvergunning benodigde verklaring van geen bezwaar. Men staat op het standpunt dat er eerst een raamplan van rijkswege moet komen met betrekking tot diverse activiteiten in het waddengebied, voordat men activiteiten als boringen toestaat. Daarnaast strookt de aanleg van een boorlokatie niet met de ideeën van het streekplan "Friese Waddeneilanden". Het besluit van de gemeenteraad van Terschelling van 29 maart kan niet worden uitgevoerd.

9 februari 1973

De gemeenteraad van Terschelling wijst de bezwaren van de NAM tegen het ontwerp-bestemmingsplan af en stelt het Partieel bestemmingsplan voor het buitengebied (natuurgebieden) vast. Rond deze tijd wordt door de NAM de concessie gedaan dat de boorlokatie, ongeacht het resultaat van de boring, naderhand verwijderd zal worden.

25 juni 1973

Ter visie legging van het vastgestelde Partieel bestemmingsplan voor de buitengebieden (natuurgebieden).

10 juli 1973

De NAM tekent bezwaar aan bij GS tegen de beslissing van de gemeenteraad met betrekking tot het ontwerp-bestemmingsplan.

3 augustus 1973

De gemeente Terschelling stuurt het vastgestelde partiële bestemmingsplan ter goedkeuring op aan GS.

12 oktober 1973

De Minister van EZ verlengt de boorvergunning "Griend". De expiratedatum wordt 30 maart 1977.

4 februari 1974

GS verdagen de beslissing omtrent het partiële bestemmingsplan met zes maanden.

16 juli 1974

GS van Friesland keuren het Partieel bestemmingsplan voor het buitengebied (natuurgebieden) goed en verklaren het bezwaar van de NAM tegen dat plan ongegrond. Het argument luidt dat het hier een bestemmingsplan ter bescherming van natuurgebieden betreft en dat de aanleg van een boorlokatie daarin niet past.

- 31 juli 1974 Ter visie legging van het goedgekeurde Partieel bestemmingsplan voor de buitengebieden (natuurgebieden).
- 29 augustus 1974 De NAM stelt kroonberoep in tegen het ontwerp-bestemmingsplan. De Minister van EZ stelt, na in een eerdere fase bezwaar te hebben aangetekend, eveneens kroonberoep tegen het ontwerp-plan in.
- De boorvergunning "Griend" is inmiddels drie maal verlengd. Dit in verband met overmacht van de NAM de boring te verrichten. Tegen de verlengingen is nooit beroep aangetekend.
- 11 mei 1976 De NAM geeft de Grontmij opdracht een onderzoek in te stellen naar de gevolgen van de aanleg van de boorlokatie voor het milieu. Dit onderzoek leidt tot het rapport "Milieukundig onderzoek Boorlokatie West-Terschelling" (Grontmij NV, juni 1976) dat aan de Raad van State wordt overhandigd.
- In overleg met het ministerie van EZ besluit de NAM de boorvergunning "Griend" voor de aanvraag tot verlenging te splitsen in de mini-boorvergunning "West-Terschelling" en in de vergunning "Griend II". Zodoende kan in verband met de geringe grootte van het gebied waarvoor de vergunning "West-Terschelling" geldt, voorkomen worden dat er in de commissie van boorwerken te vrijwaren gebieden bezwaren geopperd worden, die niet specifiek op de boorlokatie zelf betrekking hebben.
- 16 maart 1977 De NAM vraagt de boorvergunning "West-Terschelling" aan.
- 13 april 1977 De NAM vraagt de boorvergunning "Griend II" aan.
- 3 mei 1977 Overeenkomstig het advies van de Raad van State besluit de Kroon de beroepen van de NAM en van de Minister van EZ gegrond te verklaren. Het bestemmingsplan wordt gedeeltelijk niet goedgekeurd. Dit impliceert dat de gemeenteraad binnen één jaar het plan moet herzien met inachtneming van de kroonuitspraak (artikel 30 WRO).

Met betrekking tot de exploratieboring overwoog de Kroon dat:

-het de Kroon wenselijk voorkomt dat winning van aanwezig aardgas niet bij voorbaat wordt uitgesloten door het niet toelaten van een exploratieboring. Voor deze werkzaamheden van tijdelijke aard (1 oktober tot 1 april) binnen de lokatie "West-Terschelling" is het opnemen van een bijzondere vrijstellingsregeling gewenst;

-het de Kroon is gebleken dat door het uitvoeren van een dergelijke proefboring niet of nauwelijks van een blijvende schadelijke invloed op het natuurlijk milieu sprake behoeft te zijn (KB 3 mei 1977, nr. 18).

10 juni 1977

De Minister van EZ verleent de NAM de boorvergunning "West-Terschelling".

13 juni 1977

De NAM benadert B & W van Terschelling om in goed overleg de kroonuitspraak uit te voeren.

6 juli 1977

B & W weigeren in overleg te treden. Kaartmateriaal waar de NAM om vraagt, is volgens hen niet beschikbaar.

Juli 1977

De gemeente Terschelling en derden, waaronder de Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee en de stichting Natuur en Milieu, stellen AROB-beroep in tegen de verlenging van de boorvergunning.

24 mei 1978

De NAM doet een beroep op de gemeenteraad om het overleg inzake de boorlokatie op gang te brengen. De raad sluit zich echter bij B & W aan.

26 juni 1978

De Raad van State afdeling Rechtspraak verworpt de beroepen tegen de verlenging van de boorvergunning "West-Terschelling". De vergunning wordt van kracht voor de periode 26 juni 1978 tot 26 juni 1983.

November 1978	De NAM belegt een bespreking met het externe, stedenbouwkundige bureau dat door de gemeente Terschelling is ingehuurd om de herziening van het bestemmingsplan voor te bereiden. Van die zijde wordt eveneens behoefte gevoeld om de situatie met alle betrokkenen door te spreken. Het bureau is echter afhankelijk van de opdrachtgever die een dergelijk gesprek afwijst.
21 november 1978	Naar aanleiding van het gesprek met het stedenbouwkundig bureau benadert de NAM B & W opnieuw.
4 december 1978	B & W laten weten dat het bestemmingsplan in voorbereiding is. Alvorens dit plan onherroepelijk is wenst men geen nader overleg. GS en de Minister van EZ zijn door de NAM doorlopend op de hoogte gehouden van de halsstarrige houding van de gemeente.
22 mei 1979	De gemeenteraad van Terschelling neemt een voorbereidingsbesluit.
24 maart 1980	De NAM vraagt GS om zonodig in plaats van de gemeenteraad medewerking te verlenen. GS reageren niet op dit verzoek.
21 mei 1980	Eerste ter visie legging van het ontwerp-bestemmingsplan buitengebied (natuurgebieden).
22 december 1980	De gemeenteraad van Terschelling stelt het bestemmingsplan vast. Met betrekking tot de proefboring wordt conform het kroonbesluit van 3 mei 1977 in een bijzondere vrijstellingsregeling voorzien. Eén van de voorwaarden die het plan ten aanzien van de boring stelt is onder andere de overlegging van een milieu-effectrapport, voordat omtrent een vrijstelling zal worden beslist. De NAM stelt geen beroep in.
15 juli 1981	Ter visie legging van het vastgestelde Bestemmingsplan buitengebied (natuurgebieden).
17 augustus 1981	De gemeente Terschelling zendt het vastgestelde plan ter goedkeuring aan GS.

- 26 april 1982 De NAM verzoekt opnieuw een bespreking met B & W om de procedures ten behoeve van de oprichting van de boorlokatie "West-Terschelling" in gang te zetten. De NAM krijgt een uitnodiging om dit gesprek op 8 juli op Terschelling te houden.
- 8 juli 1982 Bespreking tussen de NAM en de gemeente Terschelling over de aanleg van de boorlokatie. De gemeente weigert om vooruitlopend op de onherroepelijkheid van het bestemmingsplan voor de aanleg van de boorlokatie een anticipatieprocedure te hanteren.
- 15 juli 1982 De NAM wendt zich tot GS van Friesland om hun bezwaren met betrekking tot het bestemmingsplan (voornamelijk wat betreft de voorwaarden bij de vrijstellingsregeling) nogmaals uiteen te zetten.
- 29 juli 1982 GS keuren het Bestemmingsplan buitengebied gedeeltelijk goed, waarbij men aan de opmerkingen van de NAM voorbij gaat.
- 12 januari 1983 De NAM vraagt voor onbepaalde tijd verlenging aan van de boorvergunning "West-Terschelling".
- 24 februari 1983 Ter visie legging van het goedgekeurde Bestemmingsplan buitengebied (natuurgebieden).
- 21 maart 1983 De NAM informeert de Raad van State, afdeling Geschillen van Bestuur, over de gang van zaken rond de planvaststelling op het punt van de bepaling tot het overleggen van een milieueffectrapport.
- 29 april 1983 De NAM vraagt verlenging van de vergunning "West-Terschelling" aan voor een periode van vijf jaar.
- 17 mei 1983 De Minister van EZ voldoet aan het verzoek van de NAM van 29 april. De expiratedatum van de boorvergunning wordt 26 juni 1988.

17 juni 1985

Na telefonisch informatie bij de gemeente te hebben ingewonnen blijkt het de NAM dat de raadsadviseur in verband met het bestemmingsplan de gemeente heeft bezocht. De zitting van de Raad van State inzake dat plan wordt over circa negen maanden verwacht.

27 juni 1986

De Kroon keurt het herziene bestemmingsplan, behoudens enkele kleinere onderdelen die geen betrekking hebben op de oprichting van de boorlokatie goed.

7. Chronologische schets van de besluitvorming inzake de exploratiebooring Haastrecht

In dit hoofdstuk wordt de besluitvorming inzake de oprichting van de boorlokatie Haastrecht belicht. De diverse handelingen zijn stapsgewijs naar datum gerangschikt.

- | | |
|------------------|--|
| 15 januari 1971 | De NAM dient een aanvraag in voor een vergunning ingevolge artikel 2, eerste lid, van de Wet Opsporing Delfstoffen. |
| 27 juli 1971 | De Minister van Economische Zaken verleent de boorvergunning "Utrecht II" voor een gebied ter grootte van ongeveer 87.237 hectaren in de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht en Gelderland. |
| 29 augustus 1971 | De boorvergunning "Utrecht II" wordt van kracht. |
| 30 november 1972 | De NAM tekent bezwaar aan tegen het ontwerp-bestemmingsplan "Landelijk gebied" van de gemeente Haastrecht, aangezien er geen rekening wordt gehouden met de oprichting van bouwwerken en met de uitvoering van werken en werkzaamheden die uit de booractiviteiten waarvoor vergunning is afgegeven, kunnen voortvloeien. |
| 26 april 1973 | Aanvang van het overleg zoals bedoeld in het in artikel II vermelde artikel 6 van de boorvergunning, in de door de Minister van Economische Zaken bij beschikking van 13 januari 1964 ingestelde Planologische Werkcommissie.
De NAM deelt haar voornemen ten aanzien van het aanleggen van een boorlokatie, zoals bedoeld in het in artikel II vermelde artikel I van de boorvergunning, mede aan de Ministers van Economische Zaken, Defensie en Verkeer en Waterstaat. |

uit: 'Dieptedelfstoffenwinning: coördinatie van meersporige besluitvorming',
door F.H.J.Duenk en F.A.M.Hobma;
Onderzoeksinstituut voor technische
bestuurskunde, Delft 1987.

- 14 mei 1973 Het bestemmingsplan "Landelijk Gebied" wordt door de raad van de gemeente Haastrecht vastgesteld. Het bezwaarschrift van de NAM tegen dit plan van 30 november 1972 wordt door de Raad ongegrond verklaard.
- 15 juni 1973 De NAM dient bij Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland bezwaar in tegen het op 14 mei 1973 vastgestelde bestemmingsplan "Landelijk Gebied" van de gemeente Haastrecht.
- 19 juni 1973 Wijziging van de boorvergunning in die zin, dat de termijnen vermeld in artikel I, vierde lid, onder a tot en met d, met een jaar worden verlengd.
- 26 juli 1973 De wijziging van de boorvergunning wordt van kracht.
- 15 augustus 1973 De Provinciale Planologische Dienst Zuid-Holland brengt advies uit aan de Planologische Werkcommissie aangaande de situering van de lokatie.
- 29 oktober 1973 De PWC verzoekt de PPD om een nieuw advies waarin mede een aantal alternatieve situeringen van de lokatie worden meegenomen.
- 9 mei 1974 Tweede wijziging van de boorvergunning in die zin, dat de termijnen vermeld in artikel I, vierde lid, onder a tot en met d, opnieuw met een jaar worden verlengd.
- 15 juni 1974 De tweede wijziging van de boorvergunning wordt van kracht.
- 19 juni 1974 Gedeputeerde Staten van Zuid Holland verklaren het bezwaar door de NAM ingediend tegen het bestemmingsplan "Landelijk Gebied" ongegrond, maar onthouden op grond van andere punten goedkeuring aan het gehele bestemmingsplan.
Deze beslissing impliceert dat het "Plan in Hoofdzaak", goedgekeurd op 1 juli 1943, van toepassing blijft.
- 13 juni 1975 Derde wijziging van de boorvergunning in die zin, dat de termijnen vermeld in artikel I, vierde lid onder a tot en met d wederom met een jaar worden verlengd.

27 juli 1975	De derde wijziging wordt van kracht.
5 november 1975	De NAM dient twee aanvragen voor een bouwvergunning in bij de Burgemeester en Wethouders van de gemeente Haastrecht, voor respectievelijk het oprichten van een exploratie-lokatie en het plaatsen van een tijdelijke brug over de Vlist.
26 mei 1976	De Burgemeester en Wethouders van Haastrecht besluiten de twee door NAM aangevraagde bouwvergunningen te weigeren.
28 mei 1976	Vierde wijziging van de boorvergunning in die zin, dat de termijnen vermeld in artikel I, vierde lid, onder a tot en met d, andermaal met een jaar worden verlengd.
30 juni 1976	De NAM dient een beroepschrift in bij de Raad van de gemeente Haastrecht tegen de weigering van de verlening van de bouwvergunningen.
1 juli 1976	De vierde wijziging van de boorvergunning wordt van kracht.
6 september 1976	De gemeenteraad van Haastrecht verklaart het beroep van de NAM tegen de geweigerde verlening van de bouwvergunningen ongegrond.
4 oktober 1976	De NAM dient op grond van de Wet AROB een beroepsschrift in bij de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State, tegen de besluiten van de gemeenteraad van Haastrecht inzake de weigering van de verlening van bouwvergunningen.
26 mei 1977	Vijfde wijziging van de boorvergunning in die zin, dat de termijnen vermeld in artikel I, vierde lid, onder a tot en met d, die inmiddels door voorafgaande wijzigingen in totaal elk met vier jaar zijn verlengd, nu met drie jaren worden verlengd.
2 juni 1977	De PPD brengt opnieuw advies uit aan de PWC.
23 juni 1977	De gemeente Haastrecht dient op grond van de Wet AROB een beroepschrift in bij de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State, tegen de beschikking van de Minister van Economische Zaken betreffende de vijfde wijziging van de

boorvergunning.

29 juli 1977

De Afdeling Rechtspraak van de Raad van State verwerpt de beroepen van de NAM welke zijn ingesteld tegen de geweigerde verlening van de bouwvergunningen, zulks in afwijking van de tot dusverre bestaande kroonjurisprudentie op dit punt.

De PWC bericht de Minister van Economische Zaken dat het PWC-overleg ten aanzien van de aanleg van de boorlokatie "Haastrecht", zoals bedoeld in het in artikel II vermelde artikel 6 van de boorvergunning, niet tot overeenstemming heeft geleid. De commissie legt de beslissing daarom voor aan de Minister van Economische Zaken.

9 januari 1978

De Minister van Economische Zaken verleent, na raadpleging van de Raad voor de Ruimtelijke Ordening uit de Ministerraad, toestemming voor de aanleg van de lokatie.

6 februari 1978

De gemeente Haastrecht stelt op grond van de Wet AROB beroep in tegen de beslissing van de Minister van Economische Zaken, welke toestemming tot aanleg van de boorlokatie inhoudt.

2 mei 1978

De Afdeling Rechtspraak van de Raad van State verwerpt het beroep van de gemeente Haastrecht tegen de beschikking van de Minister van Economische Zaken betreffende de vijfde wijziging van de boorvergunning. De vijfde wijziging van de boorvergunning wordt van kracht.

17 oktober 1978

De Afdeling Rechtspraak van de Raad van State verwerpt het beroep van de gemeente Haastrecht inzake de beschikking van de Minister van Economische Zaken, welke toestemming tot de aanleg van de boorlokatie inhoudt.

21 januari 1980

Zesde wijziging van de boorvergunning in die zin, dat de termijnen vermeld in artikel I, vierde lid, onder a tot en met d, die door voorgaande wijzigingen op 9, 10, 11 en 12 jaar zijn gesteld, opnieuw met 3 jaar worden verlengd.

21 februari 1980

De zesde wijziging van de boorvergunning wordt van kracht.

9 februari 1981	De Raad van Haastrecht neemt een voorbereidingsbesluit voor het desbetreffende gebied.
20 mei 1981	De NAM dient voor het oprichten van een exploratielokatie en voor de aanleg van een tijdelijke brug over de Vlist opnieuw twee bouw aanvragen in bij de Burgemeester en Wethouders van Haastrecht.
29 januari 1982	Het bouwplan ligt vanaf deze datum tot 13 februari 1982 ter inzage.
8 februari 1982	De Raad van Haastrecht neemt opnieuw een voorbereidingsbesluit.
13 juli 1982	GS verlenen een verklaring van geen bezwaar.
4 augustus 1982	De Burgemeester en Wethouders van Haastrecht verlenen de gevraagde bouwvergunningen.
13 juli 1983	Start van de boring vanaf de lokatie Haastrecht. De boring is in de loop van 1984 afgerond en de lokatie is inmiddels ontruimd.

CHRONOLOGISCHE SCHETS VAN DE PROCEDURES VAN LANDINRICHTING

1. INLEIDING

De Werkgroep Heroverweging Ruimtelijk Beleid heeft verzocht om inzicht te geven in het verloop van een aantal ruimtelijk relevante sectorprocedures. Het gaat daarbij met name om een chronologische schets van de procedure in de sectorlijn en een schets van het daarmee samenhangende procedureverloop in de ruimtelijke facetlijn. Van de zijde van het Ministerie van Landbouw en Visserij is in dit kader toegezegd informatie te verschaffen over de landinrichting.

Per 1 april 1987 zijn 63 projecten in voorbereiding en 101 projecten in uitvoering op basis van de Landinrichtingswet. Deze projecten zijn qua aard, omvang en inrichtingsproblematiek, en mede als gevolg daarvan ook qua duur van de procedure, zeer divers. De Landinrichtingswet is op 15 oktober 1985 in werking getreden. Dit betekent dat de periode waarin de voorbereiding en uitvoering van landinrichtingsprojecten volgens de procedures van deze wet plaatsvindt, nog slechts 1,5 jaar bedraagt. Gelet op de diversiteit tussen projecten en het nieuwe instrumentarium is in het navolgende gekozen voor een algemene beschrijving van de procedures van landinrichting en ruimtelijke ordening en een indicatie van tijdsduur die gemiddeld genomen de onderscheiden procedure-onderdelen in beslag nemen.

De Landinrichtingswet kent 4 vormen van landinrichting en 2 wijzen van voorbereiding. Herinrichting en ruilverkaveling zijn de belangrijkste vormen van landinrichting, terwijl thans de meeste projecten volgens de vereenvoudigde procedure worden voorbereid. In paragraaf 2 is de procedure van een landinrichtingsproject (herinrichting of ruilverkaveling) met vereenvoudigde wijze van voorbereiding beschreven.

In paragraaf 3 wordt vervolgens ingegaan op de ruimtelijke ordening in relatie tot de procedure van een landinrichtingsproject.

2. CHRONOLOGISCHE SCHETS VAN DE PROCEDURE VAN EEN HERINRICHTING C.Q. RUILVERKAVELING, VOORBEREID VOLGENS DE VEREENVOUDIGDE PROCEDURE

In het onderstaande is de procedure opgesplitst in drie fasen, te weten: het initiatief, de voorbereiding en de uitvoering. De voorbereidingsfase neemt gemiddeld ongeveer 9,5 jaar in beslag, terwijl met de uitvoering van een project gemiddeld ongeveer 15 jaar zijn gemoeid.

I. Initiatief

Indicatie tijdsduur	Procedure-onderdeel
-	Een verzoek om landinrichting wordt ingediend bij de minister van Landbouw en Visserij, die dit verzoek in handen stelt van de Centrale Landinrichtingscommissie (CLC).

Indicatie tijdsduur	Procedure-onderdeel
Maximaal 2 jaar	De CLC stelt een zienswijze op omtrent het verzoek en brengt deze ter kennis aan GS, de betrokken gemeenten en waterschappen, alsmede de indienders van het verzoek.
Tijdsduur tussen uitbrengen zienswijze door CLC en voorstel tot plaatsing op voorbereidingsschema van PS is onbepaald	Provinciale Staten doen voorstel aan de minister van Landbouw en Visserij tot plaatsing van het gebied op het voorbereidings-schema. Zij nemen bij het doen van het voorstel in aanmerking: het Structuurschema Landinrichting, de zienswijze van de CLC omtrent het verzoek en het provinciaal ruimtelijk beleid.
3 maanden	CLC doet op basis van provinciale voorstellen voordracht aan de minister van Landbouw en Visserij tot plaatsing van gebied op voorbereidingsschema. Minister van Landbouw en Visserij stelt voorbereidingsschema vast.

II. Voorbereiding

Indicatie tijdsduur	Procedure-onderdeel
0,5 jaar LC wordt veelal eerst benoemd enkele maanden vóór het gereed komen van de deeladviezen	GS benoemen, gehoord de CLC een landinrichtingscommissie (LC), die zorg draagt voor de voorbereiding en uitvoering van het project.
2 jaar	Opstelling van deeladviezen inzake landbouw, natuur, openluchtrecreatie en landschapsbouw.
1,5 jaar	LC stelt op basis van deeladviezen een schetsontwerp op.
2,5 jaar	LC stelt op basis van het schetsontwerp na overleg met de betrokken gemeenten en waterschappen een voorontwerp-landinrichtingsplan op en publiceert dit.
3 maanden	Inspraak. LC organiseert voorlichtings- c.q. uitspraakbijeenkomsten; daarnaast kan een ieder schriftelijke reacties indienen bij de LC.

Indicatie tijdsduur	Procedure-onderdeel
0,5 jaar	LC stelt inspraakverslag op.
0,5 jaar	LC past voorontwerp zonodig aan naar aanleiding van inspraak en zendt vervolgens concept-ontwerp-landinrichtingsplan en inspraakverslag aan de CLC.
1 jaar	CLC stelt landinrichtingsplan in ontwerp vast en zendt dit naar GS.
0,5 jaar	GS leggen ontwerp-plan ter inzage. Mogelijkheid tot indiening van bezwaren gevolgd door bezwarenbehandeling door GS.
Vanaf toezending ontwerp aan GS t/m stemming: ca. 1 jaar	Na toetsing van het ontwerp aan de hoofdlijnen van het provinciale ruimtelijke beleid stellen GS het landinrichtingsplan vast, waarbij zij acht slaan op de bezwaren naar zij menen te behoren. GS maken dit besluit bekend onder mededeling van mogelijkheid tot Kroonberoep. Ingeval van ruilverkaveling besluiten GS gelijktijdig met het vaststellen van het plan tot het houden van een stemming. Ingeval van herinrichting nemen GS besluit tot uitvoering gelijktijdig met het besluit tot vaststelling van het plan.
Instellen Kroonberoep heeft geen schorsende werking	Binnen 1 maand na bekendmaking van het besluit tot vaststelling van het plan, kunnen rechthebbenden en pachters beroep aantekenen bij de Kroon tegen de toewijzing van gronden ten behoeve van natuur, landschap en overige doeleinden van openbaar nut (met uitzondering van wegen en waterlopen).

III. Uitvoering

Indicatie tijdsduur	Procedure-onderdeel
	<u>Uitvoering van werken</u>
Vanaf besluit tot herinrichting c.q. ruilverkaveling tot ca. 13 jaar daarna	Zodra het besluit tot herinrichting c.q. ruilverkaveling is genomen kan gestart worden met de uitvoering van werken. De voorbereiding en uitvoering van bestekken (wegen, waterlopen, boerderijbouw, beplantingen, e.d.) vindt gedurende vrijwel de hele uitvoeringsfase plaats, waarbij het tempo in belangrijke mate wordt bepaald door de jaarlijks aan de LC ter beschikking gestelde kredieten.

Indicatie tijdsduur	Procedure-onderdeel
	<u>Vastlegging van de rechten</u>
2 jaar	. LC draagt zorg voor registratie van pachtovereenkomsten en stelt lijst van eigenaren e.a. op. Tevens draagt LC zorg voor de eerste schatting van de waarde van de onroerende goederen op basis van een door de CLC vastgesteld stelsel van classificatie.
2 jaar	. LC legt lijst van rechthebbenden en register van schattingsuitkomsten gedurende 1 maand ter visie. Mogelijkheid tot het indienen van bezwaren, gevolgd door een bezwarenbehandeling door achtereenvolgens LC, rechter-commissaris en rechtbank. Na afhandeling bezwaren staan lijst van rechthebbenden en register van schattingsuitkomsten vast.
	<u>Toedeling en toewijzing</u>
	Binnen het te herverkavelen gebied worden gronden ten behoeve van doeleinden van openbaar nut, zoals wegen, waterlopen en - voor zover verkregen via onteigening c.q. korting - gronden voor natuur, landschap etc. toegewezen. Deze gronden worden administratief/juridisch afgescheiden van het toedelingsproces door opname in het begrenzingsplan. Het begrenzingsplan vormt de basis voor openbaarheid van wegen en voor de toewijzing van eigendom, beheer en onderhoud van voorzieningen voor openbaar nut.
	<u>Toewijzing</u>
1 jaar	. LC stelt ontwerp-begrenzingsplan op en zendt dit aan CLC. Vervolgens zendt CLC het ontwerp-begrenzingsplan, vergezeld van een voorstel tot toewijzing c.q. regeling van eigendom, beheer en onderhoud van de daarin vermelde voorzieningen toe aan GS.
0,5 jaar	. Binnen 6 maanden na ontvangst van het plan en de voorstellen, stellen GS het begrenzingsplan vast en wijzen zij eigendom, beheer en onderhoud toe aan de betreffende openbare lichamen, c.q. andere rechtspersonen.

Indicatie tijdsduur	Procedure-onderdeel
Instellen Kroonberoep heeft geen schorsende werking	. Binnen 1 maand na bekendmaking van het toewijzingsbesluit kunnen betreffende openbare lichamen, c.q. andere rechtspersonen beroep aantekenen bij de Kroon tegen toewijzing van eigendom, beheer en onderhoud van wegen, waterlopen en daarmee samenhangende voorzieningen.
	<u>Toedeling</u>
0,5 jaar	. CLC stelt richtlijnen vast voor het plan van toedeling.
2,5 jaar	. Wenszittingen: LC stelt eigenaren en pachters in de gelegenheid hun wensen ten aanzien van het plan van toedeling kenbaar te maken. Vervolgens stelt LC het plan van toedeling op.
2 jaar	. Na goedkeuring van het plan van toedeling door de CLC en nadat onder andere de lijst van rechthebbenden in het register van schattingsuitkomsten vaststaan en het begrenzingenplan is vastgesteld, legt LC het plan van toedeling gedurende 1 maand ter visie. Mogelijkheid tot het indienen van bezwaren, gevolgd door een bezwarenbehandeling door achtereenvolgens LC, rechter-commissaris en rechtbank. Rechtbank stelt het plan van toedeling vast nadat op alle bezwaren is beslist.
0,5 jaar	. Nadat het toewijzingsbesluit door GS is genomen en het plan van toedeling is vastgesteld, wordt de akte van toedeling opgesteld. Door overschrijving van de akte in de openbare registers worden de daarin omschreven zakelijke rechten verkregen.
	<u>Financiële afwikkeling</u>
1,5 jaar	. LC draagt zorg voor schatting van waardeveranderingen op basis van een door de CLC vastgesteld proces-verbaal van aanwijzingen. Deze 2e schatting vormt de basis voor de verdeling van de kosten tussen de eigenaren. De LC stelt vervolgens de lijst van geldelijke regelingen op.

Indicatie tijdsduur	Procedure-onderdeel
2 jaar	LC legt de lijst van geldelijke regelingen nadat deze is goedgekeurd door de CLC gedurende 1 maand ter visie. Mogelijkheid tot het indienen van bezwaren gevolgd door een bezwarenbehandeling door achtereenvolgens LC, rechter-commissaris en rechtbank. Nadat omtrent alle geschillen is beslist, sluit de rechtbank de lijst. Tegen de uitspraak van de rechtbank staat cassatie open.
0,5 jaar	Berekening landinrichtingsrente. LC wordt ontbonden.

3. RUIMTELIJKE ORDENING IN RELATIE TOT DE PROCEDURE VAN EEN LANDINRICHTINGSPROJECT

Ingevolge artikel 4 van de Landinrichtingswet strekt landinrichting tot verbetering van de inrichting van het landelijk gebied overeenkomstig de functies van dat gebied zoals deze in het kader van de ruimtelijke ordening zijn aangegeven. Landinrichting is in beginsel volgend op de ruimtelijke ordening. Dat neemt niet weg dat in het kader van de voorbereiding van een landinrichtingsproject de wenselijkheid tot bijstelling c.q. aanpassing van plannen van ruimtelijke ordening aan het licht kan komen. In dat geval kan landinrichting aanleiding zijn voor een provinciaal- c.q. gemeentebestuur om het streekplan c.q. bestemmingsplan aan te passen. De wederzijdse beïnvloeding van landinrichting en ruimtelijke ordening wordt aangeduid als tweesporigheid. Aan dit principe van tweesporigheid is in de procedures van de Landinrichtingswet vorm gegeven door middel van coördinatiemechanismen tussen beide sporen. Het zwaartepunt van de onderlinge afstemming tussen landinrichting en ruimtelijke ordening ligt op het provinciale niveau.

In de initiatief- en voorbereidingsfase van een landinrichtingsproject zijn belangrijke taken en bevoegdheden toegekend aan het provinciaal bestuur. Zo hebben PS het alleenrecht tot het doen van een voorstel tot plaatsing van een gebied op het voorbereidingsschema, benoemen GS de landinrichtingscommissie en stellen GS het landinrichtingsplan vast. Onder andere voorafgaand aan het vaststellen van het landinrichtingsplan dienen GS het ontwerp-plan te toetsen aan het provinciaal ruimtelijk beleid zoals neergelegd in een streekplan of een ander besluit van PS gehoord de PPC. Hiermee wordt gewaarborgd dat het landinrichtingsplan in overeenstemming is met het provinciaal ruimtelijk beleid. Voorts is de landinrichtingscommissie verplicht om voorafgaand aan de publicatie van het voorontwerp-plan, overleg te voeren met onder andere de betrokken gemeenten. Dit overleg resulteert in de praktijk in de afspraak dat deze gemeenten akkoord gaan met het plan en zich bereid verklaren om zonodig het bestemmingsplan af te stemmen op het landinrichtingsplan wanneer tot uitvoering daarvan wordt besloten. Overigens zij opgemerkt dat zowel de betrokken gemeenten als het provinciaal bestuur vertegenwoordigd zijn in de landinrichtingscommissie als lid of adviserend lid.

In de uitvoeringsfase van een landinrichtingsproject is met name het bestemmingsplan van belang. Op de uitvoering van werken in het kader van de landinrichting zijn de bepalingen van het vigerende bestemmingsplan buitengebied van toepassing. De landinrichtingscommissie draagt zonodig zorg voor het verkrijgen van de benodigde vergunningen.

De volgende situaties kunnen worden onderscheiden:

Situatie	Indicatie benodigde tijdsduur
. Geen vergunning vereist	-
. Aanleg- c.q. bouwvergunning vereist conform geldend bestemmingsplan	ca. 1 à 3 maanden
. Uitwerking c.q. wijziging bestemmingsplan ex artikel 11 WRO vereist	ca. 0,5 à 2 jaar
. Aanleg- c.q. bouwvergunning vereist via vrijstelling ex artikel 15 of 19 WRO	ca. 0,5 à 2 jaar

Doorgaans levert het verkrijgen van vergunningen in landinrichtingsprojecten geen vertraging in de procedure op, niet alleen omdat de gemeente reeds vanaf de planvorming betrokken wordt bij de landinrichting, maar ook omdat in de planning rekening wordt gehouden met de tijdsduur die gemoeid is met het verkrijgen van vergunningen. Vooral indien een vrijstelling ex artikel 15 of 19 WRO nodig is, wordt de duur van de procedure in belangrijke mate bepaald door eventuele bezwaren en beroepen ingevolge de Wet Arob. Wanneer in afwachting van een uitspraak een verzoek om schorsing van het besluit gehonoreerd wordt, kan de uitvoering van het betrokken werk lang opgehouden worden. In die gevallen kan een vertraging in het verloop van de landinrichtingsprocedure optreden.

KOSTEN VAN RUIMTELIJK BELEID
BIJ PROVINCIES EN GEMEENTEN

. O.J. Boot
R. Klunder

INSTITUUT VOOR ONDERZOEK VAN OVERHEIDSUITGAVEN

Memorandum, nr.

's-Gravenhage, augustus 1987

VOORWOORD

Het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven heeft op verzoek van de ministeries van Financiën en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer in het kader van de werkzaamheden van de heroverwegingswerkgroep Ruimtelijk Beleid een onderzoek verricht naar de kosten van ruimtelijk beleid op provinciaal en gemeentelijk niveau. Tot op heden bestond op dit terrein weinig inzicht. In dit rapport wordt een benadering gegeven van de kosten. Daarnaast is een aantal case-studies uitgevoerd, waarin is getracht inzicht te verkrijgen in de achtergrond van de cijfers. Een conclusie die uit het onderzoek volgt is dat zowel bij provincies als bij gemeenten de kosten van ruimtelijk beleid belangrijk hoger zijn dan de kosten die op de functie ruimtelijke ordening van de begroting wordt verantwoord.

Het rapport is opgesteld door O.J. Boot en drs R. Klunder, respectievelijk als student-assistent en wetenschappelijk medewerker verbonden aan het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven. Het onderzoek werd afgerond in juli 1987.

De onderzoekers hebben dankbaar gebruik gemaakt van de adviezen van een begeleidingscommissie die als volgt was samengesteld:

- mr B.G. Bults, beleidsmedewerker van de afdeling Ruimtelijke Ordening en Milieu van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten;
- drs W.K. Hoekzema (voorzitter), burgemeester van de gemeente Huizen;
- J. van Keulen, medewerker van de afdeling Ruimtelijke Ordening van de provincie Utrecht (namens het Interprovinciaal Overleg).

Namens de opdrachtgevers zijn als toehoorders bij de vergaderingen van de begeleidingscommissie aanwezig geweest:

- drs J.A. Jacobs, secretaris van de heroverwegingswerkgroep Ruimtelijk Beleid;
- mr M.C. van der Klooster, adjunct-secretaris van de heroverwegingswerkgroep Ruimtelijk Beleid.

De bijeenkomsten van de begeleidingscommissie zijn tevens bijgewoond door drs K. Bron, wetenschappelijk medewerker van het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven. Bij de totstandkoming van het rapport heeft hij daarnaast in coördinerende zin de onderzoekers terzijde gestaan.

Een woord van dank past de verschillende vertegenwoordigers van provincies en gemeenten die een bijdrage hebben geleverd aan het verzamelen en interpreteren van het cijfermateriaal. Vanzelfsprekend berust de verantwoordelijkheid voor de inhoud van het rapport volledig bij het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven.

drs J.A.H. Bron
plv. directeur

INHOUDSOPGAVE

	SAMENVATTING EN CONCLUSIES	9
1	INLEIDING	15
1.1	Achtergrond en onderzoeksvragen	15
1.2	Begripsbepaling	17
1.3	Opzet van het onderzoek	18
	Noten	20
2	KOSTEN VAN RUIMTELIJK BELEID OP PROVINCIAAL NIVEAU	21
2.1	Provinciale taken	21
2.2	Kostenbenaderingen	23
2.3	Functie ruimtelijke ordening	28
2.4	Provinciale Planologische Dienst en RO-griffie	30
2.5	Case-studie van de provincie Utrecht	35
2.5.1	Inleiding	35
2.5.2	Apparaatskosten op de functie ruimtelijke ordening	36
2.5.3	Apparaatskosten van de Provinciale Planolo- gische Dienst en de RO-griffie	38
2.5.4	"Werkelijke" kosten in de provincie Utrecht	39
	Noten	42
3	KOSTEN VAN RUIMTELIJK BELEID OP GEMEENTELIJK NIVEAU	43
3.1	Inleiding	43
3.2	Gemeentelijke taken	43
3.3	Geaggregeerde kosten bij gemeenten	45
3.4	De gemeentelijke begroting	49
3.5	Kosten bij de geselecteerde gemeenten	50
3.6	Toekomstige werklust	58
4	DOORWERKING VAN RUIMTELIJKE DOELSTELLINGEN	63
4.1	Inleiding	63
4.2	Doorwerking van ruimtelijke doelstellingen bij provincies	65
4.3	Doorwerking van ruimtelijke doelstellingen bij gemeenten	67
	BIJLAGEN	73
1	Gedetailleerde verdeling van de apparaats- kosten van de RO-griffie en de Provinciale Planologische Dienst in de provincie Utrecht over het jaar 1986.	73
2	Checklist van begrotingsposten bij gemeenten	78
3	Case-studie Utrecht	81
4	Case-studie Nieuwegein	84
5	Case-studie Mijdrecht	88
6	Case-studie Achtkarspelen	91

SAMENVATTING EN CONCLUSIES

Er bestaat relatief weinig inzicht in de kosten die gemoeid zijn met de voorbereiding en de uitvoering van het ruimtelijk beleid in Nederland. Dit was voor de ministeries van Financiën en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer in het kader van de werkzaamheden van de heroverwegingsgroep Ruimtelijk Beleid aanleiding het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven te verzoeken een studie te verrichten naar deze kosten op provinciaal en gemeentelijk niveau. Daarnaast waren de beide ministeries geïnteresseerd in de wijze waarop de door het rijk geformuleerde ruimtelijke concepten in financiële zin doorwerken naar lagere overheden. Concreet wordt in het onderzoek getracht antwoord te geven op de volgende vragen:

- 1 Welke kosten (en opbrengsten) zijn verbonden aan de beleidsvoorbereiding en -uitvoering van het ruimtelijk beleid op provinciaal niveau?
- 2 Is (exemplarisch) een indicatie te geven van de kosten (en opbrengsten) op provinciaal niveau die verbonden zijn met ruimtelijke doelstellingen zoals vastgelegd in planologische kernbeslissingen, beleidsnota's, structuurschetsen en -schema's, meerjarenplannen en -programma's e.d.?
- 3 Welke kosten (en opbrengsten) zijn verbonden aan de beleidsvoorbereiding en -uitvoering van het ruimtelijk beleid op gemeentelijk niveau?
- 4 Is (exemplarisch) een indicatie te geven van de kosten (en opbrengsten) op gemeentelijk niveau die verbonden zijn met ruimtelijke doelstellingen zoals vastgelegd in bij voorbeeld streekplannen en de andere beleidskaders?
- 5 Welke ontwikkelingen zijn op gemeentelijk niveau te verwachten met betrekking tot de omvang van de werklust voortvloeiende uit de te verwachten behoefte aan planingsbeslissingen in de komende jaren mede in relatie met de ontwikkelingen in het afgelopen decennium?

In het rapport wordt allereerst ingegaan op de kosten bij provincies. Vervolgens worden de kosten op gemeentelijk niveau behandeld en wordt aandacht besteed aan de kosten verbonden aan de doorwerking van doelstellingen geformuleerd door hogere overheden.

De provincie heeft als "middelste" bestuurslaag een belangrijke taak in het kader van het ruimtelijk beleid. Als zodanig zorgt de provincie voor de verticale coördinatie van het ruimtelijk beleid. De kosten van alle provincies te samen ten behoeve van het zuivere facetbeleid, zoals verantwoord op de functie Ruimtelijke Ordening van de provinciebegroting, bedroegen in 1986 f 101 miljoen. Ruim 95 procent van dit bedrag bestaat uit apparaatskosten. Dit kan worden gezien als een absolute minimumgrens van de kosten van ruimtelijk beleid. In de praktijk zijn de kosten van ruimtelijk beleid hoger, aangezien deze ook tot uitdrukking komen op andere begrotingsposten. Een precieze bepaling van de totale kosten van ruimtelijk beleid is echter problematisch vanwege het feit dat een scheiding tussen ruimtelijk beleid en sectorbeleid in het algemeen niet goed te maken is. Een voorzichtige bovengrens van de kosten van ruimtelijk beleid op provinciaal niveau is te bepalen door de apparaatskosten van de Provinciale Planologische Diensten (PPD) en de onderdelen Ruimtelijke Ordening van de provinciale griffies (RO-griffie) bij elkaar op te tellen. Dan ontstaat een totaalbedrag van ongeveer f 150 miljoen in 1986. Opmerkelijk is overigens dat de personeelskosten per mensjaar tussen 1982 en 1986 sterk zijn toegenomen.

Uit de casus van de provincie Utrecht is naar voren gekomen dat relatief veel kosten verbonden zijn aan de provinciale taak met betrekking tot de gemeentelijke planvorming. De totale kosten van ruimtelijke beleid zijn voor deze provincie benaderd. Deze bestaan voor ruim 96 procent uit apparaatskosten en zijn hoger dan op de begroting van de provincie Utrecht onder de functie Ruimtelijke Ordening naar voren

komt. Slechts 75 procent van de kosten van ruimtelijk beleid wordt op deze begrotingspost verantwoord. De kosten van ruimtelijk beleid kunnen voor wat betreft de provincie Utrecht het best worden benaderd door uit te gaan van de gezamenlijke apparaatskosten van de PPD en de RO-griffie. De aldus berekende kosten bedragen 108 procent van de "werkelijke" kosten.

De gemeenten hebben bij de huidige wet- en regelgeving weinig directe verplichtingen op het gebied van de ruimtelijke ordening. Met betrekking tot de planvorming is de enige verplichting het opstellen van een bestemmingsplan voor het buitengebied van de gemeente. Het spreekt echter vanzelf dat gemeenten niet alleen op grond van verplichtingen, maar ook op grond van een eigen verantwoordelijkheid activiteiten op het terrein van de ruimtelijke ordening ontplooiën.

Bij de analyse van de kosten van ruimtelijk beleid op gemeentelijk niveau is in eerste instantie uitgegaan van de begrotingsfunctie voor Ruimtelijke Ordening. Op deze begrotingsfunctie komt het facetkarakter van het ruimtelijk beleid naar voren. In deze begrotingspost zijn de kosten die direct verbonden zijn aan bestemmings- en structuurplannen doorberekend. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) publiceert gegevens van de begrotingsfunctie Ruimtelijke Ordening per grootteklasse. Van de totale gemeentelijke uitgaven die verantwoord worden op functie Ruimtelijke Ordening komt in 1986 een kleine 45 procent voor rekening van de drie grootste steden. Een opmerkelijke conclusie die uit de CBS-cijfers kan worden getrokken is dat de uitgaven per inwoner zoals verantwoord op de begrotingsfunctie Ruimtelijke Ordening afnemen naarmate het aantal inwoners van een gemeente geringer is. Mogelijke oorzaken hiervan kunnen zijn dat grotere gemeenten meer activiteiten ontplooiën op het gebied van ruimtelijke ordening en dat zij - wellicht vanwege een meer verfijnde administratieve organisatie - beter

in staat zijn de kosten aan deze begrotingsfunctie toe te rekenen. Het totale bedrag dat door alle gemeenten in Nederland in 1986 op de functie Ruimtelijke Ordening wordt verantwoord is ongeveer f 200 miljoen.

Niet alle kosten van ruimtelijk beleid blijken echter tot uitdrukking te komen op de functie Ruimtelijke Ordening. Ook op andere begrotingsfuncties worden kosten van ruimtelijk beleid verantwoord. Aan de hand van een "check-list" is bij vier geselecteerde gemeenten nagegaan hoe hoog de "werkelijke" kosten van ruimtelijk beleid zijn. Uit de case-studies komt duidelijk naar voren dat niet alle gemeenten op dezelfde wijze de kosten doorberekenen aan de functie Ruimtelijke Ordening. De ene gemeente rekent slechts de publicatiekosten van een bestemmingsplan door in de genoemde begrotingsfunctie, terwijl een andere gemeente de kosten van alle voor het ruimtelijk beleid relevante afdelingen doorberekent. Hierdoor kunnen grote discrepanties bestaan tussen de "werkelijke" kosten van ruimtelijk beleid en de kosten die de gemeente op de functie Ruimtelijke Ordening naar voren laat komen. Uit de case-studies blijkt dat bij de onderzochte gemeenten de "werkelijke" kosten vele malen hoger zijn dan wanneer uitsluitend zou worden afgegaan op de begrotingsfunctie Ruimtelijke Ordening. Het grootste deel van de kosten verbonden aan het ruimtelijk beleid dat niet is verantwoord op de functie Ruimtelijke Ordening, komt naar voren op de hoofdfunctie Algemeen Bestuur en de functie Algemeen Beheer, een onderdeel van de hoofdfunctie Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting. Ook bij het grondbedrijf wordt bij de geselecteerde gemeenten een deel van de kosten gemaakt.

Resumerend kan worden gesteld dat bij provincies en gemeenten de kosten van ruimtelijk beleid niet alleen naar voren komen op de functie Ruimtelijke Ordening van de begroting. Kosten van ruimtelijk beleid worden ook elders op de begroting verantwoord. Voor een deel is dit te wijten aan de wijze waarop de kosten door provincies en gemeenten worden geadministreerd. Voor een ander deel wordt dit veroorzaakt

door het feit dat het onderscheid tussen kosten verbonden aan facetbeleid en kosten verbonden aan ruimtelijk relevant sectorbeleid in het algemeen niet goed te maken is.

De toekomstige werklast met betrekking tot ruimtelijk beleid blijkt per gemeente sterk te verschillen. De hiermee verbonden kosten zijn overigens moeilijk vast te stellen. Enerzijds hebben gemeenten vaak zelf een beperkt inzicht in de kosten van ruimtelijk beleid en anderzijds lijken de gemeenten geen reëel beeld te geven van de toekomstige werklast aangezien men hiervoor de huidige capaciteit als uitgangspunt neemt.

De Rijksoverheid formuleert verscheidene doelstellingen op het gebied van het ruimtelijk beleid. Hoewel er in het ruimtelijk beleid in Nederland geen sprake is van een duidelijke hiërarchie bij de planning, kan toch worden gesteld dat deze ruimtelijke doelstellingen bepalend zijn voor de overheid als geheel. In het algemeen onderschrijven de lagere overheden, in casu provincies en gemeenten, de door het rijk geformuleerde doelstellingen en proberen zij door een eigen invulling deze doelstellingen nader te concretiseren. Daarbij wordt het evenwel niet uitgesloten dat ruimtelijke doelstellingen van lagere overheden strijdig zijn met die van een hogere overheidslaag.

De ruimtelijke doelstellingen van het rijk zijn ten behoeve van het onderzoek in een tweetal hoofdgroepen ingedeeld. De eerste hoofdgroep bestaat uit concepten welke merendeels voor het westen van het land gelden, de tweede hoofdgroep bevat concepten die meer betrekking hebben op het overige deel van Nederland. De concepten zijn elkaar aanvullende inrichtingsprincipes en zijn achtereenvolgens: Gebundelde Deconcentratie, Randstadgroenstructuur, Bufferzone en Groenstructuur.

De hierboven genoemde, door het rijk geformuleerde, ruimtelijke doelstellingen zijn tamelijk vaag omschreven. Hierdoor

is het niet altijd mogelijk om in concrete gevallen kosten bij een provincie of gemeente aan te wijzen die direct verband houden met deze doelstellingen. De provincies en gemeenten ontwikkelen immers ook in belangrijke mate een eigen beleid. Dit eigen beleid is een nadere invulling van het rijksbeleid. Het is om deze reden moeilijk een scheiding aan te brengen tussen kosten die voor lagere overheden zijn verbonden aan het door het rijk geïnitieerde beleid en kosten die in verband staan met het eigen beleid. Het is echter wel mogelijk in kwalitatieve zin op deze problematiek in te gaan. In een case-studie van de provincie Utrecht is ter illustratie uiteengezet in welke begrotingsposten het Randstadgroenstructuur-concept tot uitdrukking kan komen. Bij de onderzochte gemeenten blijkt de doorwerking van door het rijk geformuleerde doelstellingen op het ruimtelijk beleid sterk te verschillen.

1 INLEIDING

1.1 Achtergrond en onderzoeksvragen

Omtrent de omvang van de kosten die zijn verbonden aan het hanteren van ruimtelijke doelstellingen en instrumenten en het ten uitvoer brengen van ruimtelijk beleid bestaat tot nu toe relatief weinig empirisch inzicht.

In de Ministerraadsvergadering van 19 september 1986 is de ruimtelijke ordening en de daarop betrekking hebbende werkzaamheden in verschillende bestuurslagen als terrein van heroverweging aangewezen. Een werkgroep is ingesteld, die zal ingaan op het ruimtelijk beleid zoals dat wordt gevoerd door de diverse sectoren binnen het rijk en de lagere overheden en op de wederzijdse doorwerking van dit beleid tussen overheden. Binnen het kader van de leidraad die voor de heroverweging geldt komen onder meer aan de orde de ruimtelijke relevante begrotingsposten van diverse sectoren binnen overheden. Provincies en gemeenten spelen een belangrijke rol bij het bepalen en uitvoeren van ruimtelijk beleid. Het inzicht in de kosten die bij de lagere overheden zijn verbonden aan het voorbereiden en uitvoeren van het ruimtelijk beleid is echter onvoldoende.

Op grond van het bovenstaande is het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven gevraagd een bijdrage te leveren aan het vergroten van het inzicht in de kosten die voortvloeien uit het ruimtelijk beleid bij de lagere overheden.

Ruimtelijk beleid wordt wel facetbeleid genoemd. Dit houdt in dat ruimtelijk beleid erop is gericht alle ruimtelijke aspecten en effecten van beslissingen, die in de verschillende beleidssectoren worden genomen, in hun onderlinge samenhang te plaatsen en tegen elkaar af te wegen, op zodanige wijze dat het best denkbare resultaat voor ruimte en samenleving wordt bereikt. Haaks op het facetbeleid

staat, in theorie, het sectorbeleid waarin voor een bepaalde functie verschillende locaties tegen elkaar worden afgewogen. In de praktijk is de tweedeling van facetbeleid en sectorbeleid niet strikt aan te brengen. Een ruimtelijke plan is geen dictaat voor sectorale ontwikkelingen, evenmin is het een optelsom van sectorale aanspraken op ruimte¹⁾. Dit heeft als belangrijke implicatie voor het onderzoek dat kosten van ruimtelijk beleid zich voordoen op verschillende beleidsterreinen. Een eerste doelstelling van het onderzoek is de kosten van het ruimtelijk beleid bij de gemeenten en provincies in kaart te brengen.

Een tweede doelstelling van het onderzoek is inzicht te verschaffen op welke wijze een bepaalde ruimtelijke doelstelling doorwerkt in het lastenniveau van een lagere overheid. Het gaat daarbij om de invulling van het ruimtelijk beleid op instigatie van een hogere overheid en hoe het zich verhoudt tot het beleid dat volgens eigen inzichten door de provincie of gemeente wordt gevoerd. Hiertoe wordt onder andere het ruimtelijk concept van Gebundelde Deconcentratie als voorbeeld gebruikt.

Concreet bestaat de probleemstelling uit een vijftal vragen:

- 1 Welke kosten (en opbrengsten) zijn verbonden aan de beleidsvoorbereiding en -uitvoering van het ruimtelijk beleid op provinciaal niveau?
- 2 Is (exemplarisch) een indicatie te geven van de kosten (en opbrengsten) op provinciaal niveau die verbonden zijn met ruimtelijke doelstellingen zoals vastgelegd in planologische kernbeslissingen, beleidsnota's, structuurschetsen en -schema's, meerjarenplannen en -programma's e.d.?
- 3 Welke kosten (en opbrengsten) zijn verbonden aan de beleidsvoorbereiding en -uitvoering van het ruimtelijk beleid op gemeentelijk niveau?
- 4 Is (exemplarisch) een indicatie te geven van de kosten (en opbrengsten) op gemeentelijk niveau die verbonden zijn met ruimtelijke doelstellingen zoals vastgelegd in bij voorbeeld streekplannen en de andere beleidskaders?

- 5 Welke ontwikkelingen zijn op gemeentelijk niveau te verwachten met betrekking tot de omvang van de werklust voortvloeiende uit de te verwachten behoefte aan planningsbeslissingen in de komende jaren, mede in relatie met de ontwikkelingen in het afgelopen decennium?

1.2 Begripsbepaling

Kosten verbonden aan ruimtelijk beleid kunnen zowel eng als ruim worden gedefinieerd. Bij een ruime omschrijving kan men spreken van de totale maatschappelijke kosten van ruimtelijk beleid. Daaronder worden alle materiële en niet-materiële kosten begrepen die in de collectieve en particuliere sector zijn gemoeid met het ruimtelijk beleid.

Het ruimtelijk beleid wordt door de drie overheidsniveau's, rijk, provincies en gemeenten geformuleerd. Tijdens dit beleidsproces kan vanuit de particuliere sector worden geprobeerd invloed uit te oefenen door gebruik te maken van inspraakprocedures of anderszins. Hiermee gaan zowel voor collectieve als particuliere sector in materiële zin kosten gepaard. Ruimtelijke beslissingen kunnen echter ook niet-materiële kosten met zich mee brengen. Dit is bij voorbeeld het geval wanneer de overheid besluit over te gaan tot de aanleg van een snelweg. De geluids- en milieu-overlast vormen dan moeilijk in geld uit te drukken kostencomponenten.

In dit onderzoek wordt een dergelijke ruime omschrijving van het kostenbegrip niet gehanteerd. Alleen de interne kosten die door de lagere overheidsniveau's worden gemaakt tijdens het gehele ruimtelijk beleidsproces vormen onderwerp van onderzoek.

De kosten van ruimtelijk beleid vormen echter slechts één kant van de medaille. Bij het beoordelen van dit onderzoek mag niet worden vergeten dat ruimtelijk beleid ook opbrengsten oplevert. Voorzover dit opbrengsten zijn in materiële zin, bij voorbeeld in de vorm van leges, worden deze in het

onderzoek betrokken. Baten verbonden aan een zo optimaal mogelijke ruimtelijke ordening laten zich echter moeilijk in materiële termen vertalen, alleen al vanwege het feit dat niet duidelijk is ten opzichte van welke suboptimale situatie de opbrengsten van ruimtelijk beleid moeten worden afgezet. Benadrukt moet worden dat in dit onderzoek centraal staat inzicht te geven in de directe kosten van ruimtelijk beleid op provinciaal en gemeentelijk niveau. Uit het onderzoek kan niet de conclusie worden getrokken dat deze kosten relatief hoog of laag zijn; daarvoor zal men ook de opbrengstenzijde in beschouwing moeten nemen.

1.3 Opzet van het onderzoek

De begrotingen van provincies en gemeenten kennen respectievelijk sinds 1980 en 1985 een functionele indeling, waarbinnen ruimtelijke ordening een apart (sub)hoofdstuk inneemt. Deze kosten van provincies en gemeenten zijn geïnventariseerd. Aangezien, zoals gesteld, kosten van ruimtelijk beleid zich ook op andere beleidsterreinen voordoen is in exemplarische zin onderzocht hoe hoog de werkelijke kosten zijn. Op geaggreerd niveau is voor de provincies tevens nagegaan hoe een voorzichtige bovengrens kan worden aangegeven van de kosten van ruimtelijk beleid. Dit is gedaan door de kostenplaatsen van de Provinciale Planologische Diensten en het onderdeel Ruimtelijke Ordening op de provinciale griffies van de verschillende provincies te verzamelen en bij elkaar op te tellen.

Bij het exemplarisch onderzoek is de keuze gevallen op de provincie Utrecht en enige gemeenten in die provincie. De provincie Utrecht is een provincie (als voorbeeld genomen uit de twaalf provincies) die bij de voorbereiding en uitvoering van het ruimtelijk beleid te maken heeft met de doorwerking van de in de eerste paragraaf genoemde ruimtelijke beleidsconcepten. In de provincie Utrecht zijn vervolgens een grote stad (de gemeente Utrecht), een (ex)groei kern

(de gemeente Nieuwegein) en een kleinere gemeente aan de rand van het zogenaamde "Groene Hart" (de gemeente Mijdrecht) geselecteerd. Daarnaast is ook de gemeente Achtkarspelen in de provincie Friesland onderzocht als een kleine niet in de Randstad gelegen plattelandsgemeente.

De opbouw van het rapport is als volgt. Allereerst zal worden ingegaan op de kosten van ruimtelijk beleid op provinciaal niveau. In het derde hoofdstuk worden vervolgens de kosten op gemeentelijk niveau behandeld. Tevens komt in dit hoofdstuk de ontwikkeling met betrekking tot de omvang van de toekomstige werklust van gemeenten aan planingsactiviteiten aan de orde. De gevolgen van de doorwerking van ruimtelijke doelstellingen voor de lagere overheden komt aan bod in hoofdstuk vier.

NOTEN:

- 1) N.A. de Boer, "Antwoord van prof. ir N.A. de Boer", in: Stedebouw en Volkshuisvesting, november 1986, blz. 431.

2 KOSTEN VAN RUIMTELIJK BELEID OP PROVINCIAAL NIVEAU

2.1 Provinciale taken

Het huidige ruimtelijk beleid in Nederland is in sterke mate gedecentraliseerd. Dit komt bovenal tot uitdrukking in de afwezigheid van een duidelijke planhiërarchie en de nadruk die wordt gelegd op het ruimtelijk beleid op gemeentelijk niveau. De provincie neemt in dit kader als middelste bestuurslaag een bijzondere positie in. Op dit bestuurlijk niveau vindt namelijk de integratie en coördinatie plaats van het ruimtelijk beleid op gemeentelijk niveau enerzijds en rijksniveau anderzijds.

Het belangrijkste beleidsinstrument van de provincie op het gebied van de ruimtelijke ordening is het streekplan. In een streekplan wordt de gewenste ruimtelijke ontwikkeling voor (een deel van) de provincie neergelegd. Tevens komt daarin tot uitdrukking hoe de provincie het rijksbeleid vertaalt naar regionaal niveau. In het streekplan wordt een concrete afweging gemaakt van alle, vaak tegenstrijdige sectorbelangen. Het belang van het streekplanwerk is vooral gelegen in de verticale en horizontale coördinatie van het ruimtelijk beleid van de drie bestuurslagen. Enerzijds is het streekplan het kader waarbinnen de gewestelijke structuurplannen en gemeentelijke bestemmingsplannen tot uitvoering moeten komen, anderzijds geeft het streekplan het kader waarbinnen de uitvoeringsschema's van de diverse beleidssectoren op nationaal niveau in onderlinge samenhang moeten worden verwezenlijkt. Als zodanig kan worden gesteld dat het streekplan het hoogste niveau is waarop een integrale afweging plaatsvindt.

Het streekplan wordt voorbereid door Gedeputeerde Staten (GS) en uiteindelijk vastgesteld door Provinciale Staten (PS). GS worden bijgestaan door vaste commissies van advies en bijstand. Deze commissies worden ingesteld en samengesteld uit PS. Het belangrijkste coördinerende adviesorgaan

op het terrein van de ruimtelijke ordening is de Provinciale Planologische Commissie (PPC). Elke provincie dient over een PPC te beschikken volgens de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO). In dezelfde wet is tevens vastgelegd dat GS verplicht zijn vooraf de PPC te horen over alle maatregelen en plannen die van betekenis zijn voor het ruimtelijk beleid. In de praktijk worden de meeste bevoegdheden van de PPC uitgeoefend door subcommissies. Naast de PPC zijn er op provinciaal niveau nog andere coördinatie-organen die het provinciale bestuur adviseren met betrekking tot het ruimtelijk beleid. Voorbeelden hiervan zijn: de provinciale stadsvernieuwing-commissie, de provinciale commissie volkshuisvesting en de provinciale milieucommissie.

Het ambtelijk apparaat heeft een ondersteunende functie ten aanzien van zowel het provinciaal bestuur als ten aanzien van bovengenoemde coördinerende organen. Binnen het ambtelijk apparaat houden de Provinciale Planologische Dienst (PPD) en het onderdeel Ruimtelijke Ordening van de provinciale griffie (RO-griffie) zich bezig met zaken betreffende het ruimtelijk beleid bezig. Daarnaast kan de Provinciale Waterstaat (PW) worden genoemd. Het werk van de PW heeft een groot aantal raakvlakken met de ruimtelijke ordening (bij voorbeeld advisering bij streekplannen).

Ten behoeve van streekplannen en ruimtelijke ordening in het algemeen wordt door de provincies onderzoek gedaan naar de bestaande toestand en mogelijke en gewenste ontwikkelingen in de regio. Hierin kan de provincie in belangrijke mate eigen beleid ontwikkelen, zij het dat in het Besluit op de Ruimtelijke Ordening (Bro-85) de minimale reikwijdte van het onderzoek wordt aangegeven. Eenmaal vastgestelde streekplannen moeten worden meegedeeld aan de minister van VROM die, geadviseerd door de Rijksplanologische Commissie (RPC), het plan toetst aan het nationaal ruimtelijk beleid. De minister kan vervolgens PS verplichten het streekplan te herzien. Ook kan de minister de provincie verplichten een streekplan op te stellen. De effectuering van het ruimtelijk beleid van de

provincie vindt onder andere plaats doordat gemeentelijke structuur- en bestemmingsplannen aan GS moeten worden voorgelegd en door GS moeten worden getoetst. Bij de voorbereiding van de gemeentelijke plannen vindt echter gewoonlijk al intensief overleg plaats tussen provinciale diensten en de betreffende gemeente. GS hebben de bevoegdheid aan bestemmingsplannen geheel of gedeeltelijk de goedkeuring te onthouden. Tevens beschikken GS evenals de minister van VROM over de interventiemogelijkheid om de gemeenteraad te verplichten om binnen een bepaalde termijn een bestemmingsplan vast te stellen of te herzien. Resumerend kan worden gesteld dat de provincie drie belangrijke taken heeft op het terrein van de ruimtelijke ordening:

- het verrichten van onderzoek naar ruimtelijk relevante ontwikkelingen;
- het opstellen van een of meerdere streekplannen;
- bemoeienissen met gemeentelijke structuur- en bestemmingsplannen.

Als overige taken van de provincie kunnen onder meer nog worden genoemd de taken in het ruimtelijk relevante sectorbeleid (aanleg van wegen, recreatie etc.) en de rol van de provincie bij de toewijzing van woningcontingenten en stadsvernieuwingsfondsmiddelen.

2.2 Kostenbenaderingen

Uit 2.1 is duidelijk naar voren gekomen dat binnen het provinciaal bestuursapparaat met betrekking tot ruimtelijke ordening het nodige aan advisering, onderzoek en coördinatie plaatsvindt. Om de kosten die aan het provinciale ruimtelijk beleid kleven te bepalen staat een tweetal benaderingen ter beschikking. In de eerste plaats kan worden uitgegaan van de functie ruimtelijke ordening op de provinciale begrotingen. Sinds 1980 worden de provinciale begrotingen en rekeningen opgesteld volgens een functionele indeling. De gekozen func-

tionele indeling sluit zo goed mogelijk aan op de hoofddoelstellingen die de provincies hanteren ten behoeve van beleidsplanning en -analyse.

Hoofdfunctie 9 is die van ruimtelijke ordening en volkshuisvesting. Dit hoofdstuk is in drieën opgedeeld: een algemeen gedeelte (paragraaf 0), een onderdeel ruimtelijke ordening (paragraaf 1) en een afdeling volkshuisvesting (paragraaf 2). Tot hoofdstuk 9, paragraaf 1, of kortweg 9.1, behoren volgens het model de volgende posten:

09100 apparaatskosten

- Wet op de ruimtelijke ordening
- Besluit op de ruimtelijke ordening
- Onteigeningswet
- provinciale verordeningen
- planologische kernbeslissingen

09101 onderzoek

- opstellen algemene plannen, demografische en ruimtelijke modellen
- onderzoek kleine kernen, groeikernen, urbanisatie, suburbanisatie

09102 adviserende organen

- Provinciale Planologische Commissie (PPC)

09103 streekplannen

- op- en bijstellen van plannen
- streekplancommissie, inspraak
- uitwerkingsplannen die niet functioneel zijn toe te rekenen, zoals dorpenplan, plan militaire terreinen

09104 gemeentelijke plannen

- toetsing (inter)gemeentelijke structuur-, bestemmings-, reconstructie- en saneringsplannen
- exploitatieverordening
- schadevergoedingen ingevolge artikel 50 van de Wet op de ruimtelijke ordening.

De bedragen die op functie 9.1 tot uitdrukking komen vormen een goede benadering van de kosten verbonden aan het facetkarakter van ruimtelijk beleid. In het facetbeleid wordt een afweging gemaakt van alle, vaak tegenstrijdige, ruimtelijke aspecten in meerdere sectoren. Het is echter niet altijd even duidelijk of de gemaakte apparaatskosten tot het facetbeleid behoren. Deze toerekening zal veelal een arbitraire zaak zijn. In de comptabiliteitsvoorschriften wordt als uitgangspunt gehanteerd dat kosten op de plaats worden geboekt waar zij worden veroorzaakt. Zo dienen bij voorbeeld plannen met betrekking tot recreatie te worden geboekt onder hoofdstuk 6, paragraaf 1 (openluchtrecreatie). Meer in het algemeen kan worden gesteld dat er een spanning bestaat tussen welke kosten moeten worden toegerekend aan het zuivere facetbeleid en welke kosten behoren tot het ruimtelijk relevante sectorbeleid. Laatstgenoemde kosten kunnen zeker voor een gedeelte worden gerekend tot de kosten van ruimtelijk beleid. Met andere woorden: kosten van ruimtelijk beleid doen zich ook buiten functie 9.1 voor.

De kosten zoals weergegeven op functie 9.1 kunnen worden opgevat als een minimumraming. Om de kosten buiten functie 9.1 te ramen kan gebruik worden gemaakt van een tweede benadering van de kosten van ruimtelijk beleid. Deze benadering gaat er vanuit dat kosten van ruimtelijk beleid (vooral) gemaakt worden door afdelingen en diensten die zijn aangewezen zich met ruimtelijke ordening bezig te houden. Voorbeelden hiervan zijn de PPD's en de RO-griffies. Ook houdt de provinciale Waterstaat (PW) zich onder meer bezig met ruimtelijk beleid. De bemoeienis van PW is echter slechts zijdelings en behoort niet tot de hoofdtaken van deze dienst. Vandaar dat wij ons in eerste instantie voor wat betreft de tweede benadering beperken tot de kosten die zijn gemoeid met de PPD en de RO-griffie. De kosten van de PPD en bovengenoemd griffie-onderdeel worden voor een groot gedeelte verantwoord op functie 9.1. In die zin overlappen

de beide benaderingen elkaar. Daarnaast echter wordt bij de tweede benadering ook inzicht verkregen in de omvang van ruimtelijk relevante kosten op andere plaatsen in de begroting. In principe voert het te ver, al deze ruimtelijk relevante kosten aan te merken als kosten van ruimtelijk beleid. Een deel van deze kosten hangt immers samen met sectorbeleid, bijvoorbeeld uit hoofde van toerisme, verkeer en vervoer of milieu. Op deze wijze kan echter wel een voorzichtige bovengrens worden aangegeven van de kosten van ruimtelijk beleid. Er is bij deze aanpak geen sprake van een absolute bovengrens aangezien er enerzijds kosten buiten beschouwing blijven, namelijk de kosten van andere afdelingen en anderzijds teveel kosten in beschouwing worden genomen doordat alle sectorkosten ook worden meegerekend. De samenhang tussen de twee benaderingen kan in een eenvoudig schema in beeld worden gebracht.

Schema 1: Twee benaderingen van de kosten van ruimtelijk beleid

BEGROTING		
FUNCTIES	AFDELINGEN & DIENSTEN (KOSTENPLAATSEN)	TOTAAL
	RO-griffie PPD andere afdelingen	
1	→	
2	→	
.	→	
.	→	
.	→	
9.1	→	
TOTAAL		

Horizontaal zijn in het schema de verschillende begrotingsfuncties weergegeven, waaronder functie 9.1, ruimtelijke ordening. Verticaal is de verdeling van de kosten van de RO-griffie en de PPD weergegeven, alsmede die van andere afdelingen. Op de kruisingen die zijn omcirkeld overlappen beide benaderingen elkaar. Uit het schema komt naar voren dat beide wijzen van aanpak benaderingen zijn van de kosten van ruimtelijk beleid. Door uit te gaan van functie 9.1

worden andere ruimtelijk relevante kosten over het hoofd gezien, terwijl de verticale aanpak de ruimtelijk relevante kosten van andere afdelingen buiten beschouwing laat. Achtereenvolgens zullen de twee benaderingen worden gekwantificeerd. De wijze waarop de twee benaderingen met elkaar samenhangen en elkaar aanvullen zal vervolgens worden uitgewerkt in het geval van de provincie Utrecht.

2.3 Functie ruimtelijke ordening

Uit de provinciale begrotingen zijn de uitgaven van de provincies geïnventariseerd zoals verantwoord op functie 9.1¹⁾. Hierbij zijn de apparaatskosten onderscheiden van de overige kosten. Tot de apparaatskosten behoren de salarissen en (netto) sociale lasten, alsmede de zogenaamde indirecte of "overheadkosten". Laatstgenoemde kosten bestaan uit een toerekening van bureaunkosten, huisvestingskosten, kosten van een kantine etc. Bij overige uitgaven in het kader van ruimtelijke ordening kan worden gedacht aan bij voorbeeld de kosten die zijn verbonden aan de publicatie van een streekplan en de uitbesteding van onderzoek.

In de tabellen 2.1 en 2.2 worden de uitgaven van de provincies uit hoofde van de functie ruimtelijke ordening in respectievelijk de jaren 1982 en 1986 weergegeven. Om precies te zijn gaat het hier om bruto-uitgaven. De inkomsten op die functie hebben echter een incidenteel karakter en zijn in de regel beperkt van omvang, zodat zij buiten beschouwing kunnen blijven.

Tabel 2.1: Uitgaven van de provincies zoals verantwoord op de
functie ruimtelijke ordening in 1982 (bedragen
x f 1000,-)

	apparaatskosten	overige kosten	totaal
Groningen	5.821	100	5.921
Friesland	370	-	370
Drenthe	4.123	115	4.238
Overijssel	7.804	1.504	9.308
Gelderland	10.664	317	10.981
Utrecht	6.009	266	6.275
Noord-Holland	13.358	1.325	14.683
Zuid-Holland	15.306	1.336	16.642
Zeeland	3.141	103	3.244
Noord-Brabant	8.176	1.135	9.311
Limburg	8.352	-	8.352
Totaal Nederland	83.124	6.201	89.325

Bron: begrotingen provincies 1982.

Tabel 2.2: Uitgaven van provincies zoals verantwoord op de
functie ruimtelijke ordening in 1986 (bedragen
x f 1000,-)

	apparaatskosten	overige kosten	totaal
Groningen	5.943	58	6.001
Friesland	4.926	248	5.174
Drenthe	3.637	105	3.742
Overijssel	10.153	725	10.878
Gelderland	9.720	106	9.826
Utrecht	6.969	295	7.264
Noord-Holland	15.947	942	16.889
Zuid-Holland	15.738	1.345	17.083
Zeeland	3.674	21	3.695
Noord-Brabant	14.310	15	14.325
Limburg	6.039	15	6.054
Totaal Nederland	97.056	3.875	100.931

Bron: begrotingen provincies 1986.

Uit de tabellen komt duidelijk naar voren dat de apparaatskosten de belangrijkste kostensoort zijn. De overige kosten

variëren sterk in omvang per jaar en per provincie. Enerzijds hebben deze afwijkingen een toevallig karakter doordat juist in een bepaald jaar in de ene provincie veel en in de andere provincie weinig plannen zijn gemaakt; anderzijds zijn de verschillen structureel van aard vanwege het feit dat in de ene provincie nu eenmaal meer activiteiten (moeten) worden verricht op het terrein van de ruimtelijke ordening dan in de andere provincie. In totaal werd in 1982 op provinciaal niveau in Nederland een kleine 90 miljoen gulden aan de functie ruimtelijke ordening toegerekend. Dit bedrag was in 1986 gegroeid tot ruim 100 miljoen gulden. Gemiddeld bestond ongeveer 95 procent van deze kosten uit apparaatskosten.

2.4 Provinciale Planologische Dienst en RO-griffie

De tweede aanpak om de kosten van ruimtelijk beleid te benaderen bestaat uit het inventariseren van de apparaatskosten van dienstonderdelen die zich in hoofdzaak bezighouden met ruimtelijke ordening. Dit zijn in de meeste provincies de RO-griffie en de PPD. Andere diensten of onderdelen zoals de Economisch Technologische Dienst en de PW hebben ook een taak op het gebied van ruimtelijke ordening, doch deze is duidelijk ondergeschikt aan hun hoofdtaak. Om deze reden blijven de kosten van deze diensten hier buiten beschouwing. Enkele provincies kennen sinds kort geen afzonderlijke PPD en/of griffie-onderdeel ruimtelijke ordening meer. Er heeft in deze gevallen een reorganisatie plaatsgevonden waarbij PPD en griffie zijn samengevoegd. In het geval van Gelderland heeft zelfs een samenvoeging plaatsgevonden met het onderdeel volkshuisvesting. De kosten van de PPD's en de griffie-onderdelen zijn verzameld uit de kostenverdeelstaat. De salarissen en (netto) sociale lasten zijn als apart onderdeel van de apparaatskosten gespecificeerd. Tevens is het aantal gewerkte mensjaren verzameld aan de hand van de bij de begroting gevoegde staat van personeel. Tabel 2.3 geeft deze gegevens weer voor de RO-griffies.

Tabel 2.3: De apparaatskosten en gewerkte mensjaren van het onderdeel Ruimtelijke Ordening van de provinciale griffie, in 1982 en 1986. (bedragen x f 1.000.-)

	salarissen en sociale lasten		totale ⁺ apparaatskosten		gewerkte mensjaren	
	1982	1986	1982	1986	1982	1986
Groningen	389	416	631	703	6,4	6,7
Friesland*	356	3.763	619	6.510	4,5	50
Drenthe	966	836	1.501	1.253	12,2	8,8
Overijssel	666	1.108	1.447	2.003	9,9	14
Gelderland**	8.035	8.282	11.900	11.867	111	92
Utrecht	2.618	2.723	4.047	4.335	41***	36,4
Noord-Holland	1.487	1.876	2.378	2.948	20,1	21,4
Zuid-Holland	12.118	11.475	18.408	17.558	142	135
Zeeland	531	863	832	949	6,4	6,4
Noord-Brabant	1.193	1.296	2.714	2.234	18,5***	18,5***
Limburg*	966	6.143	1.722	8.653	12,4	76
Totaal Nederland	29.325	38.781	46.199	59.013	384,4	465,2

* M.i.v. 1986 bestaat in deze provincies een hoofdgroep Ruimtelijke Ordening (een samenvoeging van PPD, griffie en andere ondersteunende afdelingen).

** Gelderland kent sinds 1981 een dienst Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting, een samenvoeging van griffie en PPD.

*** Formatieplaatsen.

Bron: Opgave van de provincies.

De toeneming van de kosten tussen 1982 en 1986 wordt veroorzaakt doordat in 1986 in tabel 2.3 de kosten van de samengevoegde afdelingen zijn vermeld. Het betreft hier in feite dus een optische vertekening. Uit de tabel kan wel worden geconcludeerd dat de provincie Zuid-Holland met afstand over het grootste onderdeel Ruimtelijke Ordening op de Griffie beschikt. Een tweede conclusie die uit de tabel kan worden getrokken is dat de personeelskosten per mensjaar tussen 1982 en 1986 met ongeveer 9% zijn toegenomen. De kosten van de PPD's zijn weergegeven in tabel 2.4. Met behulp van informatie uit de IOO-publicatie "Verdeling in verandering"²⁾, waarin verdelingscriteria worden aangereikt ten behoeve van het Provinciefonds, kan een beeld worden gegeven van de ontwikkeling van de kosten van de PPD's vanaf 1960.

Tabel 2.4: Totale apparaatskosten van de Provinciaal Planologische Diensten (bedragen x f 1000,-)

	1960	1965	1970	1975	1977	1982	1986
Groningen	130	329	826	2.847	4.673	5.473	5.825
Friesland*	202	479	1.071	3.291	5.304	6.990	
Drenthe	248	536	965	2.768	2.646	4.819	4.867
Overijssel	247	637	1.344	4.621	5.472	10.118	10.674
Gelderland**	291	594	1.242	7.444	7.510		
Utrecht	307	596	1.541	3.112	3.367	4.914	5.691
Noord-Holland	554	1.787	2.967	9.647	12.414	20.135	22.837
Zuid-Holland	515	1.239	2.799	8.919	14.841	18.346	18.181
Zeeland	223	489	815	2.115	2.729	3.910	4.718
Noord-Brabant	482	1.062	3.150	6.416	8.441	13.811	12.570
Limburg*	414	884	1.742	4.419	5.083	8.354	
Totaal							
Nederland	3.613	7.742	18.462	55.599	72.480	(96.870)	(85.363)

* ** Zie tabel 2.3.

Bron: Franckena en Gerritse, blz. 157 en begrotingen provincies 1982 en 1986.

Vanwege de samenvoeging in een aantal provincies van PPD en andere RO-afdelingen is het totaal voor Nederland in de jaren 1982 en 1986 niet goed meer te vergelijken met de periode daarvoor. Toch kan worden gesteld dat door de jaren heen de kosten van de PPD's sterk zijn gestegen. De laatste jaren is echter in zekere zin sprake van een stabilisatie. Wederom kunnen grote interprovinciale verschillen worden waargenomen. De provincies Noord- en Zuid-Holland, alsmede de provincies Noord-Brabant en Overijssel beschikken over relatief grote PPD's (zie ook tabel 2.3). Aan de hand hiervan is ook een relativerende opmerking op zijn plaats met betrekking tot het in tabel 2.4 gepresenteerde cijfermateriaal. De taakafbakening tussen de afdeling ruimtelijke ordening en de andere voor het ruimtelijk beleid relevante afdelingen en diensten kan per provincie verschillen. Het gevolg hiervan is dat er geen consistent beeld kan ontstaan van de kosten van de verschillende PPD's. Overigens komt uit

de tabellen 2.3 en 2.4 wel naar voren dat met de PPD's aanzienlijk meer kosten zijn gemoeid dan met de RO-griffies. Ten einde het beeld van de PPD's te completeren worden in tabel 2.5 de personeelskosten (salarissen en sociale lasten) weergegeven in 1982 en 1986. Tevens wordt het aantal gewerkte mensjaren aangegeven.

Tabel 2.5: Personeelskosten en aantal mensjaren van PPD's in 1982 en 1986 (personeelskosten x f 1000,-)

	<u>salarissen en sociale lasten</u>		<u>mensjaren</u>	
	1982	1986	1982	1986
Groningen	3.218	3.296	54	48
Friesland*	4.433		83	
Drenthe	3.566	3.635	56	59
Overijssel	6.902	7.889	96	96
Gelderland**				
Utrecht	3.168	3.789	43	49
Noord-Holland	15.937	18.959	244	231
Zuid-Holland	12.239	14.797	174	164
Zeeland	2.204	3.909	52	52
Noord-Brabant	9.201	9.283	130	121
Limburg*	6.327		79	
Totaal Nederland	67.195	65.557	1.011	820

*, ** Zie tabel 2.2

Bron: Begrotingen provincies.

Resumerend kan nu voor de tweede benadering een overzicht worden gegeven van de kosten van ruimtelijk beleid. De totale kosten en het aantal mensjaren van de PPD's en de RO-griffies zijn hiertoe opgeteld voor de jaren 1982 en 1986. Tevens zijn de personeelskosten wederom apart opgenomen. Ook uit tabel 2.5 kan worden opgemaakt dat de personeelskosten per mensjaar tussen 1982 en 1986 sterk zijn toegenomen.

Tabel 2.6: De kosten van ruimtelijk beleid volgens de tweede benadering (bedragen x f 1000,-)

	<u>salarissen en sociale lasten</u>		<u>totale apparaatskosten</u>		<u>mensjaren</u>	
	1982	1986	1982	1986	1982	1986
Groningen	3.607	3.712	6.104	6.528	60,4	54,7
Friesland	4.789	3.763	7.609	6.510	87,5	50
Drenthe	4.532	4.471	6.320	6.120	68,2	67,8
Overijssel	7.568	8.997	11.565	12.677	105,9	110
Gelderland	8.035	8.282	11.900	11.867	111	92
Utrecht	5.786	6.512	8.961	10.026	84	85,4
Noord-Holland	17.424	20.835	22.513	25.785	264,1	252,4
Zuid-Holland	24.357	26.272	36.754	35.739	316	299
Zeeland	2.735	4.772	4.742	5.667	58,4	58,4
Noord-Brabant	10.394	10.579	16.525	14.804	148,5	139,5
Limburg	7.293	6.143	10.076	8.653	91,4	76
Totaal Nederland	96.520	104.338	143.069	144.376	1.395,4	1.285,2

De totale kosten van ruimtelijk beleid volgens de tweede benadering bedroegen in 1986 ongeveer 144 miljoen gulden. Wanneer vervolgens het bedrag van f 3.875.000,- aan overige kosten (zie tabel 2.2) hierbij opgeteld, dan komen we tot een indicatieve bovengrens van circa 150 miljoen. Deze grens ligt zo'n 50 procent boven de minimumgrens die in paragraaf 2.3 werd aangegeven. Uit tabel 2.6 komt naar voren dat de provincies Noord- en Zuid-Holland ruim 40 procent van de kosten van ruimtelijk beleid voor hun rekening nemen.

Voorts blijkt dat tussen 1982 en 1986 de totale apparaatskosten min of meer gelijk zijn gebleven, de personeelskosten met 8 procent zijn gestegen en het aantal gewerkte mensjaren met ruim 8 procent zijn afgenomen. Dit betekent dat de salarissen en sociale lasten per mensjaar sterk zijn toegenomen.

2.5 Case-studie van de provincie Utrecht

2.5.1 Inleiding

Uit het voorgaande is naar voren gekomen dat met behulp van geaggregeerde cijfers een minimumraming van de kosten van ruimtelijk beleid kan worden verkregen uit de inventarisatie van de uitgaven zoals verantwoord op functie 9.1 van de provinciale begrotingen. Een indicatieve bovengrens van de kosten van ruimtelijk beleid werd verkregen door de kosten van de PPD's en die van de RO-griffies te sommeren. Bij deze laatste benadering blijft een gedeelte van de kosten van ruimtelijk beleid, namelijk die kosten welke worden gemaakt door andere dan bovengenoemde diensten buiten beschouwing. Tevens is vastgesteld dat niet alle kosten van de PPD en de RO-griffie tot kosten van ruimtelijk beleid mogen worden gerekend, aangezien een gedeelte van deze kosten betrekking hebben op sectorbeleid. In deze paragraaf wordt deze problematiek voor de provincie Utrecht in kwantitatieve zin uitgewerkt. In concreto wordt berekend welke kosten buiten beschouwing zijn gebleven, welk gedeelte van de kosten van bovengenoemde dienst en onderdeel tot ruimtelijke ordening kan worden gerekend en hoe deze kosten zich verhouden ten opzichte van de uitgaven zoals verantwoord op functie 9.1. In de case-study van de provincie Utrecht is uitgegaan van de voorlopige rekening 1986. Deze cijfers wijken enigszins af van de begrotingscijfers, zoals tabel 2.7 laat zien.

Tabel 2.7: Cijfers van de begroting en voorlopige rekening
1986 van de provincie Utrecht (bedragen x f 1000)

	begroting	rekening
App.kosten PPD	5.691	5.152
App.kosten RO-griffie	4.335	3.959
App.kosten functie 9.1	6.969	5.937

Het feit dat de kosten van de PPD en de RO-griffie lager uitkomen dan is begroot kan worden verklaard uit meevallende personeelskosten. Deze meevallers bestaan onder meer uit een vermindering van de sociale lasten, lagere pensioenpremies, het niet doorgaan van de prijscompensatie en het bestaan van meer vacatures dan bij het opstellen van de begroting was voorzien. Dit zijn ook de oorzaken dat de uitgaven op functie 9.1 lager zijn dan werd begroot. Daarnaast hebben tussentijdse verschuivingen plaatsgevonden tussen de budgetten van de verschillende functies binnen de begroting. Zo is er bij voorbeeld een verschuiving geweest van het budget voor het streekplan (functie 9.1) naar het budget voor de stads- en dorpsvernieuwing (functie 9.3).

2.5.2 Apparaatskosten op de functie ruimtelijke ordening

Een globale onderverdeling van de begrotingsposten uit hoofde van functie 9.1 is weergegeven in tabel 2.8. Tevens is in de tabel aangegeven hoe de apparaatskosten zijn verdeeld over de betreffende diensten en afdelingen. Een nadere detaillering van de begrotingsposten kan worden gevonden in bijlage 1.

Tabel 2.8: Apparaatskosten zoals verantwoord op functie 9.1, Ruimtelijke Ordening, van de provincie Utrecht volgens de voorlopige rekening 1986 (bedragen x f 1000,-)

nummer	begrotingspost	RO-griffie	overige griffie	PPD	PW	Totaal
0.9100	Ruimtelijke Ordening	365	6	901	17	1.289
0.9101	Onderzoek, studie en advies	25	1	609	1	636
0.9103	Streekplan, alg. prov. beleid	200	45	753	74	1.072
0.9104	Gemeentelijke plannen algemeen	1.025	192	1.577	146	2.940
	Totaal	1.615	244	3.840	238	5.937

Bron: provincie Utrecht

Uit tabel 2.7 en 2.8 valt af te leiden dat van de totale apparaatskosten van de PPD en de RO-griffie respectievelijk 75 en 41 procent wordt verantwoord op functie 9.1.

Het blijkt dat ongeveer de helft van de kosten die worden verantwoord op functie 9.1 iets te maken heeft met gemeentelijke plannen. Het gaat hierbij vooral om kosten verbonden aan het beoordelen van gemeentelijke plannen en in veel mindere mate om kosten die gemoeid zijn met bezwaarschriften en schorsings- en beroepszaken. Ook worden relatief veel kosten gemaakt door de provincie Utrecht in het kader van artikel 19 van de WRO en artikel 50 van de Woningwet. Hierbij gaat het om het verlenen van verklaringen van geen bezwaar ten behoeve van een vrijstelling van voorschriften van het geldende bestemmingsplan door GS. Met behulp van deze wettelijke regelingen kunnen gemeenten anticiperen op een herziening van een bestemmingsplan. Uit tabel 2.8 blijkt tevens dat de RO-griffie en de PPD verantwoordelijk zijn voor het leeuwedeel van de op functie 9.1 verantwoorde apparaatskosten. De apparaatskosten van de PW en de overige griffie-onderdelen zijn relatief gering van omvang op deze functie.

2.5.3 Apparaatskosten van de Provinciale Planologische Dienst en de RO-griffie

Kosten van ruimtelijk beleid worden in hoofdzaak gemaakt door de PPD en het onderdeel Ruimtelijke Ordening van de griffie. In tabel 2.9 is weergegeven hoe de apparaatskosten van deze organen in de provincie Utrecht zijn verdeeld over de verschillende hoofdstukken (of hoofdfuncties) van de begroting. Wederom zij erop gewezen dat een nadere detail- lering van de begrotingsposten te vinden is in bijlage 1.

Tabel 2.9: Verdeling van apparaatskosten van de PPD en
RO-griffie in de provincie Utrecht over de
verschillende hoofdstukken van de begroting
voor het jaar 1985 (bedragen x f 1000)

begrotingshoofdstuk	PPD		RO-griffie		Totaal	
	absoluut	%	absoluut	%	absoluut	%
1. Algemeen Bestuur	209	4,1	442	11,1	651	7,2
2. Openbare Orde en Veiligheid	-		-		-	
3. Verkeer en Vervoer	30	0,6	-		30	0,3
4. Waterhuishouding	4	0,0	-		4	0,0
5. Milieubeheer	254	4,9	692	17,5	946	10,4
6. Recreatie	251	4,9	387	9,8	638	7,0
7. Economische en Agrarische zaken	129	2,5	173	4,4	302	3,3
8. Welzijn	106	2,1	264	6,7	370	4,1
9. Ruimtelijke Orde- ning en Volkshuis- vesting	4.169	80,9	2.001	50,5	6.170	67,7
Totaal	5.152	100,0	3.959	100,0	9.111	100,0

Bron: provincie Utrecht.

Een kleine 70 procent van de totale apparaatskosten van PPD en RO-griffie wordt geschreven op hoofdstuk 9. Van de f 6.170.000,- aan apparaatskosten op functie 9, wordt door de RO-griffie en PPD tezamen f 5.455.000,- verantwoord op functie 9.1, Ruimtelijke Ordening, zo bleek uit tabel 2.7. Dit komt neer op ruim 88 procent. Opvallend is dat de PPD ruim 80% van haar apparaatskosten verantwoord heeft op hoofdstuk 9 terwijl de RO-griffie dit slechts doet voor 51%. Laatstgenoemde afdeling maakt meer kosten op andere begrotingshoofdstukken, zoals Algemeen Bestuur, Milieubeheer en Recreatie.

2.5.4 "Werkelijke" kosten in de provincie Utrecht

De totale apparaatskosten van de RO-griffie en de PPD bedragen te zamen f 9.111.000,- over 1986. Niet al deze kosten mogen echter voor 100 procent worden gerekend tot de kosten van ruimtelijk beleid. Een gedeelte van deze kosten wordt namelijk gemaakt ten behoeve van het sectorbeleid.

Met medewerking van een vertegenwoordiger uit de RO-sfeer van de provincie Utrecht is getracht per begrotingspost na te gaan welk deel van de gemaakte apparaatskosten door PPD en RO-griffie kunnen worden gerekend tot kosten van ruimtelijk beleid. Nogmaals dient erop te worden gewezen dat het onderscheid tussen kosten voor sectorbeleid en ruimtelijk beleid niet keihard is. Integendeel, veeleer is het een kwestie van interpretatie en is afgegaan op globale noties. In bijlage 1 is in een aparte kolom aangegeven voor hoeveel procent de kosten bij de verschillende begrotingsposten kunnen worden aangemerkt als zijnde kosten van ruimtelijk beleid.

Naast de apparaatskosten van het genoemde griffie-onderdeel en de PPD is er ook een lid van GS dat zich bezighoudt met ruimtelijk beleid en houden leden van PS zich ook hiermee bezig. De apparaatskosten van deze bestuurlijke organen

kunnen voor 25 procent worden gerekend tot kosten van ruimtelijk beleid. Wanneer we voorts nog rekening houden met de apparaatskosten van de overige griffie-onderdelen en de PW, alsmede met de overige uitgaven van functie 9.1, dan kunnen we de totale kosten gemoeid met ruimtelijk beleid in 1986 benaderen. Deze worden, uitgesplitst naar begrotingshoofdstuk weergegeven in tabel 2.10.

Tabel 2.10: "Werkelijke" kosten van ruimtelijk beleid in 1986 van de provincie Utrecht (bedragen x f 1000,-)

begrotingshoofdstuk	apparaatskosten	overige kosten	totaal
1. Algemeen Bestuur	745	-	745
2. Openbare Orde en Veiligheid	-	-	-
3. Verkeer en vervoer	1	-	1
4. Waterhuishouding	2	-	2
5. Milieubeheer	476	-	476
6. Recreatie	235	-	235
7. Economische en Agrarische Zaken	76	-	76
8. Welzijn	97	-	97
9. Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting	6.447	295	6.742
Totaal	8.079	295	8.374

Bron: Provincie Utrecht

De totale kosten van ruimtelijk beleid in de provincie bedroegen in 1986 bij benadering f 8.374.000,-. Ruim 96 procent van deze kosten bestaan uit apparaatskosten. Het is interessant te bezien hoe bovengenoemd bedrag zich verhoudt tot het resultaat van de twee hiervoor beschreven benaderingen. Uitgaande van de rekening 1986 bedroegen de totale kosten (apparaatskosten en overige kosten) zoals verantwoord op functie 9.1 f 5.937.000,- + f 295.000,- = f 6.227.000,-. Met betrekking tot deze aanpak van de kosten van ruimtelijk beleid is in het begin van dit hoofdstuk gesteld dat hiermee een minimumraming van de kosten van ruimtelijk beleid kan worden gegeven. Uitgedrukt in de "werkelijke" kosten voor de

provincie Utrecht betekent dit dat op functie 9.1 75 procent is verantwoord. Bij de tweede benadering, de som van de apparaatskosten van de RO-griffie en de PPD, is gesteld dat hiermee een voorzichtige bovengrens van de kosten van ruimtelijk beleid kan worden aangegeven. Uit tabel 2.9 is naar voren gekomen dat de totale apparaatskosten van PPD en RO-griffie tezamen f 9.111.000,- bedroegen in 1986. Dit is ruim 108 procent van de "werkelijke" kosten van ruimtelijk beleid. Op grond van deze bevinding kan worden geconcludeerd dat, voor wat betreft de provincie Utrecht, de kosten van ruimtelijk beleid het best worden bepaald via de tweede benadering.

NOTEN:

- 1) Tenzij anders vermeld geldt voor alle gegevens met betrekking tot de provincie Zuid-Holland dat het cijfers betreffen exclusief het Openbaar Lichaam Rijnmond. Tevens is vanwege de bijzondere positie van de provincie Flevoland (instelling per 1 januari 1986) deze provincie niet in het onderzoek betrokken.
- 2) W.D. Franckena en R. Gerritse, Verdeling in verandering, een onderzoek naar de financiële verhouding rijk-provincies, Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, Den Haag, 1981, blz. 147-180.

3 KOSTEN VAN RUIMTELIJK BELEID OP GEMEENTELIJK NIVEAU

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de kosten (en opbrengsten) die verbonden zijn aan de beleidsvoorbereiding en -uitvoering van het ruimtelijk beleid op gemeentelijk niveau benaderd. Hiertoe zal eerst in paragraaf 3.2 worden nagegaan welke verplichtingen en verantwoordelijkheden de gemeenten hebben op het gebied van de ruimtelijke ordening. In paragraaf 3.3 wordt een globaal beeld gegeven van de kosten van het ruimtelijk beleid. Het betreft een aggregatie van de begrotingspost voor ruimtelijke ordening (functie 810) van gemeenten. Een aantal kanttekeningen wordt hierbij geplaatst. Paragraaf 3.4 geeft een overzicht van waar in de gemeentebegrotingen de kosten van het ruimtelijk beleid zijn terug te vinden in de begroting, anders dan op de functie ruimtelijke ordening. In paragraaf 3.5 komen de resultaten van een onderzoek bij vier geselecteerde gemeenten aan de orde, waarbij de totale kosten van ruimtelijk beleid zijn benaderd. Paragraaf 3.6 geeft een indicatie van de toekomstige activiteiten op het gebied van de ruimtelijke ordening in de vier geselecteerde gemeenten.

3.2 Gemeentelijke taken

In het kader van Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) en Besluit op de Ruimtelijke Ordening (Bro-85) hebben de gemeenten een aantal belangrijke verplichtingen. Eén daarvan is het maken van bestemmingsplannen voor gebieden buiten de bebouwde kom. De gemeenten kunnen zich daarbij houden aan hoofdlijnen neergelegd in streekplannen van de provincie en aan ruimtelijke plannen van de rijksoverheid. Daar de Gedeputeerde Staten het bestemmingsplan moeten beoordelen, zal de gemeente zo veel mogelijk aan deze richtlijnen voldoen. Het opstellen van een bestemmingsplan voor het gebied binnen

de bebouwde kom en een structuurplan is de gemeente niet verplicht.

Volgens de WRO heeft de provincie of de minister van VROM het recht om:

- a. een opdracht te geven tot het maken van een bestemmingsplan;
- b. een opdracht te geven tot herziening van een bestemmingsplan;
- c. aanwijzingen te geven over een bestemming van bepaalde gebieden;
- d. voor bepaalde bouw- en aanlegaanvragen een vergunning te verlenen.

Deze vier mogelijkheden zijn echter zware middelen die alleen worden toegepast in het geval van grote bovengemeentelijke dan wel nationale belangen. Hier wordt dan ook zelden gebruik van gemaakt. Volgens het Bro-85 dienen Burgemeester en Wethouders onderzoek te verrichten bij de voorbereiding van een bestemmingsplan. Dit onderzoek zal zich met name richten op de financiële-, maatschappelijke- en sociaal-economische uitvoerbaarheid van het plan (artikel 9 BRO). In de praktijk betekent dit dat distributie planologisch onderzoek, akoestisch onderzoek en bodemonderzoek plaatsvindt in verband met het op te stellen bestemmingsplan. Bij het opstellen van een bestemmingsplan is de gemeente als het ware gedwongen om kosten te maken in de sfeer van onderzoek. Veel van de ruimtelijke orderingsactiviteiten geschieden op grond van een eigen verantwoordelijkheid van de gemeente en op grond van een algemene heersende consensus over wat tot de gemeentelijke taken op het terrein van ruimtelijke ordening dient te worden gerekend. Duidelijk is dat deze eigen verantwoordelijkheid en consensus niet een vast gegeven is. Zij zullen in de loop der tijd veranderen en ook afhankelijk zijn van factoren als financiële armslag, publieke opinie en dergelijke. Overigens blijft er voor de rijksoverheid de mogelijkheid bestaan het

ruimtelijk beleid indirect te sturen met onder meer financiële instrumenten, bij voorbeeld door toewijzing van woningcontingenten aan de gemeenten.

Of het ruimtelijk beleid nu onder invloed van verplichtingen dan wel eigen verantwoordelijkheid gebeurt, er zijn kosten aan verbonden. In de volgende paragrafen wordt aangegeven op welke wijze deze kosten kunnen worden benaderd.

3.3 Geaggregeerde kosten bij gemeenten

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) brengt jaarlijks de "Statistiek der Gemeentebegrotingen" uit, waarin gegevens worden gepubliceerd die ontleend zijn aan de gemeentebegrotingen van het betreffende jaar. Een onderdeel van hoofdstuk 8 van de gemeentebegroting, Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, is functie 810 Ruimtelijke Ordening. Volgens de nieuwe comptabiliteitsvoorschriften vallen onder de functie 810 structuur- en bestemmingsplannen, voor zover niet behorend tot de bouwgrondexploitatie. Deze kosten van ruimtelijke ordening worden door het CBS geaggregeerd en in gemiddelden per inwoner en per grootteklasse van gemeente, oplopend van 5000 en minder tot 250.000 en meer inwoners gepresenteerd. Het ligt voor de hand dat de kosten die direct verbonden zijn aan bestemmings- en structuurplannen worden doorberekend in de functie 810, zoals bij voorbeeld de publicatiekosten en onderzoekskosten van de planvormen. Op deze functie komt het facetkarakter van de ruimtelijke ordening duidelijk naar voren. Daarnaast zijn er ook indirecte apparaatskosten en andere kosten, veelal sectorgebonden, die niet op de functie Ruimtelijke Ordening terechtkomen, maar wel tot de kosten van ruimtelijk beleid behoren. Waar op de begroting deze kosten worden geplaatst zal sterk afhangen van de gemeente. De gemeenten verkrijgen ook directe inkomsten uit de ruimtelijke ordening, zoals leges uit bouw- en aanlegvergunningen en doorberekeningen van kosten in grondprijzen.

Het CBS beperkt zich tot de functie 810, Ruimtelijke Ordening. Tabellen 3.1 en 3.2 laten de bewerkte cijfers van het CBS zien.

Tabel 3.1: De kosten van ruimtelijke ordening van gemeenten in Nederland, zoals verantwoord op functie 810*

grootte van gemeente (x 1000)	250 en meer	150 tot 250	100 tot 150	50 tot 100	20 tot 50	10 tot 20	5 tot 10	minder dan 5	totaal NL
<u>1985:</u>									
uitgaven aan RO per inwoner (f)	63,47	11,85	15,48	10,54	8,01	7,45	10,82	11,97	15,98
totale uitgaven RO (x f 1000)	106185	10606	17601	25001	29517	20294	15408	6500	230959
aandeel in totaal (in %)	46,0	4,6	7,6	10,8	12,8	8,8	6,7	2,8	100,0
<u>1986:</u>									
uitgaven aan RO per inwoner (f)	57,60	13,74	15,28	11,15	7,59	6,97	9,59	11,98	15,28
totale uitgaven RO (x f 1000)	97574	10195	19696	27206	27992	19105	13896	5798	221988
aandeel in totaal (in %)	44,0	4,6	8,9	12,3	12,6	8,6	6,3	2,6	100,0
<u>1987:</u>									
uitgaven aan RO per inwoner (f)	54,55	9,32	15,82	11,77	8,38	6,97	9,01	11,53	15,11
totale uitgaven RO (x f 1000)	92790	6915	20408	29578	31040	19007	13128	5511	220772
aandeel in totaal (in %)	42,0	3,1	9,2	13,4	14,1	8,6	5,9	2,5	100,0

* De cijfers voor 1987 zijn door het CBS telefonisch beschikbaar gesteld en dragen een voorlopig karakter.

Bron: CBS, statistiek der gemeentebegroting, 1985 en 1986

Tabel 3.2: De verandering van de kosten van ruimtelijke ordening van gemeenten, zoals verantwoord op functie 810*)

grootte van gemeente (x 1000)	250 en meer	150 tot 250	100 tot 150	50 tot 100	20 tot 50,4	10 tot 20	5 tot 10	minder dan 5	totaal NL
<u>1986 tov 1985:</u>									
RO per inwoner: (in %)	-9,2	15,9	-1,3	5,8	-5,2	-6,4	-11,4	0,1	-4,4
totale uitgaven									
R.O. (in %)	-8,1	-3,9	11,9	8,8	-5,2	-5,9	-9,8	-10,8	-3,9
<u>1987 tov 1986:</u>									
RO per inwoner: (in %)	-5,3	-32,2	3,5	5,6	10,4	0,0	-6,0	-3,8	-1,1
totale uitgaven									
RO (in %)	-4,9	-32,2	3,6	8,7	10,9	-0,5	-5,5	-4,9	-0,5

* Zie tabel 3.1

Om een beeld van de totale uitgaven van ruimtelijke ordening per klasse te krijgen, zijn de cijfers uit de statistieken vermenigvuldigd met het totaal aantal inwoners van die klasse. Verder is berekend:

- het aandeel van de kosten van ruimtelijke ordening van een klasse in procenten van het totaal van Nederland;
- de veranderingen van de kosten van ruimtelijke ordening per inwoner per grootteklasse (1986 ten opzichte van 1985 en 1987 ten opzichte van 1986);
- de veranderingen van de totale kosten van ruimtelijke ordening per klasse (idem).

Bij dit laatste moet men voorzichtig zijn met het trekken van conclusies, daar in de meeste klassen het aantal gemeenten en inwoners per klasse door de jaren heen niet hetzelfde is gebleven. Uit de tabellen kan het volgende worden geconcludeerd:

- De drie grote steden nemen een groot - zij het afnemend - deel van het totaal van de kosten (ongeveer 40 tot 45%) van ruimtelijke ordening voor hun rekening. Dit heeft

onder meer te maken met twee effecten. Enerzijds is er in de grote steden meer behoefte aan ruimtelijke ordening daar het ruimtegebruik onder de druk van de vele functies (wonen, werken, vervoer etc) sterk dient te worden gereguleerd. Daarbij zijn er in de grote steden relatief veel stadsvernieuwingsprojecten die ook kosten van ruimtelijke ordening met zich mee brengen. Anderzijds zijn de drie grote steden beter in staat om de kosten door te berekenen in de begrotingsfunctie van Ruimtelijke Ordening. Zij beschikken bij voorbeeld over een aparte stedenbouwkundige dienst die voor een groot deel ten laste komt van deze begrotingsfunctie.

- Er is in de kosten van ruimtelijke ordening per inwoner een dalende lijn te zien van grotere naar kleinere gemeenten (tot 10.000 inwoners). Ook dit heeft te maken met het hier bovengenoemde effect, kleinere gemeenten zijn minder goed in staat om de kosten in de functie door te berekenen. Voor het feit dat de kosten bij de kleinste gemeenten weer iets toenemen is vooralsnog geen verklaring te geven.
- De totale kosten verantwoord op begrotingspost 810 van alle gemeenten in Nederland liggen rond de 200 miljoen gulden. In 1986 daalde dit totaal ten opzichte van 1985 met ongeveer 4%, en in 1987 bleef dit bedrag vrijwel stabiel (daling van 0,5%).
- De groeipercentages fluctueren bij enkele klassen aanzienlijk, bij voorbeeld in de klasse van 20.000 tot 50.000 inwoners is in 1986 sprake van een daling van ongeveer 5% in de kosten van ruimtelijke ordening terwijl in 1987 een stijging van ruim 10% plaatsvindt. Wellicht kan dit worden verklaard door de nieuwe comptabiliteitsvoorschriften die in 1985 van kracht werden, waardoor de gemeente in dat jaar nog niet op eenduidige wijze bedragen toerekenden aan de (nieuwe) functie van ruimtelijke ordening.

3.4 De gemeentelijke begroting

Zoals in de vorige paragraaf naar voren kwam worden de kosten van ruimtelijk beleid niet alleen op functie 810 (Ruimtelijke Ordening) verantwoord. Ook in andere (hoofd) functies kunnen de meer sectorgebonden kosten van ruimtelijke ordening zitten. Deze functies zullen in grote lijnen in deze paragraaf worden behandeld. In een bijlage is een 'checklist' opgenomen die kan worden gebruikt bij gemeenten om de kosten van ruimtelijk beleid te benaderen (zie bijlage 2).

Hoofdfunctie 0, Algemeen bestuur

In deze functie zitten onder andere de Raad met de raadscommissies en het College van Burgemeester & Wethouders. De tijd die zij spenderen aan het ruimtelijk beleid moet in principe in de kosten van het ruimtelijk beleid worden doorberekend. Ook zit in deze hoofdfunctie het bestuursapparaat, waarin ambtenaren bezig zijn met onder andere voorbereiding en uitwerking van het ruimtelijk beleid. Eventueel kunnen de kosten van het gemeentehuis voor een deel worden doorberekend, bij voorbeeld dat gedeelte dat door een stedenbouwkundige dienst in beslag wordt genomen. Bij deze hoofdfunctie zal de doorberekening gecompliceerder zijn als de ambtenaren in kwestie zich met meerdere taken bezig houden. Bij grotere gemeenten zijn er ambtenaren die zich vrijwel alleen met het ruimtelijk beleid bezighouden, en waarvan de apparaatskosten zodoende makkelijk zijn toe te rekenen. Bij kleinere gemeenten waar één persoon meerdere taken vervult wordt dit veel moeilijker.

Hoofdfunctie 2, Verkeer, Vervoer en Waterstaat

In functie 211, Verkeersmaatregelen te land, kunnen kosten van verkeerscirculatieplannen zijn verantwoord. Indien deze plannen leiden tot nieuwe ruimtelijke structuren is sprake van kosten van ruimtelijk beleid.

Hoofdfunctie 3, Economische Zaken

In het kader van het ruimtelijk beleid kan sprake zijn van subsidies, bij voorbeeld aan het ETI, voor zover daar planologisch onderzoek voor wordt gedaan.

Hoofdfunctie 5, Cultuur en Recreatie

Volledigheidshalve wordt deze hoofdfunctie ook meegenomen. Hier kunnen kosten van ruimtelijk beleid mee zijn gemoeid, bij voorbeeld voor de planning van kampeerplaatsen e.d.

Hoofdfunctie 8, Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting

Behalve functie 810 kunnen er nog kosten gemaakt worden in het kader van de stadsvernieuwing (opstellen stadsvernieuwingsplannen) en bij overige Volkshuisvesting, zoals het toetsen van bouw- en aanlegvergunningen aan bestemmingsplannen.

Naast deze hoofdfuncties van de begroting kunnen ook kosten en opbrengsten van ruimtelijk beleid voorkomen bij het grondbedrijf. Uit bovenstaande wordt het diffuse karakter van ruimtelijke ordening bij de gemeenten duidelijk. Zelfs met de nieuwe comptabiliteitsvoorschriften voor gemeenten kunnen er grote verschillen bestaan in de toerekeningsmethode naar de diverse begrotingsposten.

3.5 Kosten bij de geselecteerde gemeenten

Zoals in de vorige paragraaf duidelijk is geworden zijn niet alle kosten en opbrengsten van het gemeentelijk beleid opgenomen in functie 810. Bij vier gemeenten is onderzocht of, en zo ja in hoeverre de totale kosten en opbrengsten van het ruimtelijk beleid kunnen worden bepaald.

Deze gemeenten zijn geselecteerd op grond van een aantal criteria:

- spreiding naar gemeentegrootte;
- in navolging van het onderzoek naar de kosten van ruimte-

lijk beleid op landelijk niveau dienen de gemeenten met één van de volgende ruimtelijke concepties te maken te hebben

- a. gebundelde deconcentratie
- b. openhouden van groene zones zowel in de Randstad als in het overige deel van Nederland.

Uit praktische overwegingen zijn de gemeenten zo geselecteerd dat zij zoveel mogelijk in de provincie liggen die is geselecteerd bij het onderzoek naar de kosten van ruimtelijk beleid op provinciaal niveau.

De volgende gemeenten zijn geselecteerd: Utrecht, Nieuwegein, Mijdrecht en Achtkarspelen. Deze laatste gemeente is geselecteerd als een kleine, buiten de Randstad gelegen plattelandsgemeente. De kosten en baten op de andere begrotingsposten zijn door middel van schattingen bepaald met hulp van financiële en ruimtelijke specialisten van de betreffende gemeente. De posten die niet door schattingen bepaald konden worden zijn als pro memorie post in het overzicht opgenomen.

Uit tabel 3.3 blijkt dat de demografische kenmerken van de vier onderzochte gemeenten uiteenlopen. Utrecht heeft de hoogste bevolkings- en woningdichtheid. Achtkarspelen kan met 261 personen per km² relatief dun bevolkt worden genoemd. In het navolgende komen de hoofdlijnen van de onderzoeksresultaten bij de gemeenten aan de orde; voor de volledige overzichten wordt verwezen naar de bijlagen 3 tot en met 6.

Onderstaande tabel geeft een aantal algemene kenmerken weer van de vier onderzochte gemeenten.

Tabel 3.3: Algemene kenmerken van de vier onderzochte gemeenten

Gemeente	Bevolking (1-1-86) Aantal	Bevolkings- dichtheid (1-1-85) Aantal/km ²	Woning- voorraad (1-1-85) Aantal	Landopp. (1-1-85) Km ²	Woning dichtheid (1-1-85) Aantal/km ²
Utrecht	229.500	4.236	88.461	54,29	1.630
Nieuwegein	56.300	1.680	19.466	30,21	644
Mijdrecht	15.550	496	5.080	29,24	174
Achtkarspelen	27.130	261	8.917	102,37	87

Bron: Bevolking der gemeenten van Nederland op 1 januari 1985;
begrotingen van de gemeenten 1986.

Bij de vier onderzochte gemeenten is de organisatie van het ruimtelijk beleid op verschillende wijzen geregeld. De afdelingen waar het grootste deel van de activiteiten van ruimtelijk beleid plaatsvindt zijn bij de betreffende gemeenten de volgende:

Utrecht : Afdelingen Stedebouw en Verkeer, Onderzoek, Landmeten, Milieuhygiëne en het Grondbedrijf;
Nieuwegein : Afdelingen Stedebouw, Ruimtelijke Ordening en het Grondbedrijf;
Mijdrecht : Afdeling Ruimtelijke Ordening en het Grondbedrijf;
Achtkarspelen: Afdeling Gemeentewerken en het Grondbedrijf.

De meeste afdelingen houden zich niet alleen met ruimtelijk beleid bezig, maar ook met taken op andere gebieden. In welke context zijn de activiteiten van de afdelingen te plaatsen? Utrecht is één van de vier grote steden van Nederland. Zij heeft te maken met de kenmerkende problemen van een grote stad (verpaupering van stadswijker, stadsvernieuwing, een hoge bevolkingsdruk en dergelijke) en ontplooit daarom veel activiteiten op het gebied van de ruimtelijke ordening.

Nieuwegein is van 1972 tot 1985 groeikern geweest, samengevoegd uit de dorpen Vreeswijk en Jutphaas. Door die groeिताak steeg het inwonertal van ongeveer 10.000 tot 50.000 inwoners. Na het aflopen van de groeिताak liggen de activiteiten voornamelijk op het vlak van het behouden van ruimtelijke structuren (bij voorbeeld herzien van bestaande bestemmingsplannen). Mijdrecht is een kleine gemeente die het afgelopen decennium geen grote groeिताak heeft gehad. De gemeente ligt in het groene hart van de Randstad en zal hierdoor vergeleken met bovengenoemde gemeenten andere activiteiten op het gebied van ruimtelijke ordening ontplooiën. Achtkarspelen tenslotte is een gemeente in het landelijke gebied van het noorden van Nederland. Achtkarspelen bestaat uit een aantal kleine kernen en heeft een relatief grote agrarische sector. Deze sector brengt in het kader van de ruimtelijke ordening een geheel eigen problematiek met zich mee.

In tabel 3.4 zijn de gemiddelde kosten van ruimtelijk beleid per inwoner en de gemiddelde kosten zoals verantwoord op functie 810 naast elkaar geplaatst.

Tabel 3.4: Kosten ruimtelijk beleid van de vier geselecteerde gemeenten 1986 (bedragen in guldens per inwoner)

Gemeente	Functie 810 Ruimtelijke Ordening	Kosten RO volgens CBS voor gem.groep	Bruto kstn. Ruimtelijk beleid	Netto kstn. Ruimtelijk beleid	Aandeel Functie 810 in netto kosten %
Utrecht	15,86	13,74	36,28	36,28*	43,7
Nieuwegein	2,09	11,15	17,15	15,95	14,3
Mijdrecht	0,40	6,97	41,26	23,68	1,6
Achtkarspelen	4,87	7,59	19,03	16,75	29,1

* Omdat bij de gemeente Utrecht de opbrengsten niet konden worden bepaald, zijn hier de bruto kosten in plaats van de netto kosten opgenomen (zie bijlage 3).

Bron: begrotingen 1986 van de betreffende gemeenten, statistiek der gemeentebegrotingen 1986.

De eerste kolom geeft functie 810 Ruimtelijke Ordening per inwoner, waarop volgens de comptabiliteitsvoorwaarden alle kosten van bestemmings- en structuurplannen moeten worden verantwoord. In het onderzoek bleek dat de gemeenten niet op eenduidige wijze de kosten op deze functie verantwoorden. De gemeente Mijdrecht neemt alleen de publicatiekosten van bestemmingsplannen op in deze functie, terwijl de gemeente Utrecht de afdeling Stedebouw en Verkeer geheel en de afdeling Landmeten gedeeltelijk in deze functie doorberekend.

Het voorgaande versterkt de constatering bij de analyse van de CBS-cijfers dat er een verband kan bestaan tussen de grootte van een gemeente en de doorberekende kosten in functie 810, Ruimtelijke Ordening. Op dit mogelijke verband wordt later nog ingegaan. In de tweede kolom is de omvang van functie 810 van de relevante grootteklassen uit de CBS statistieken gegeven (zie ook tabel 3.1). Alleen de gemeente Utrecht blijkt meer kosten op functie 810 te verantwoorden

dan het gemiddelde van de bijbehorende grootteklasse van 150.000 tot 250.000 inwoners. De andere drie gemeenten verantwoorden (veel) minder dan het gemiddelde van de grootteklasse waartoe zij behoren. Dit kan een indicatie zijn van een grote spreiding van functie 810 over de verschillende gemeenten in een grootteklasse. De derde en vierde kolom geven de berekende bruto en netto kosten van het ruimtelijke beleid van de vier onderzochte gemeenten weer. De bruto kosten zijn de totale kosten die in het kader van het ruimtelijke beleid bij de gemeente worden gemaakt (inclusief kosten grondbedrijf). De netto kosten worden gedefinieerd als de bruto kosten verminderd met de direct herleidbare financiële baten van het ruimtelijk beleid, zoals leges van bouwvergunningen en doorberekeningen van het grondbedrijf in grondprijzen of stichtingskosten. Bij de gemeente Mijdrecht blijkt het verschil tussen de bruto kosten en de netto kosten per inwoner, met f 17,58, het grootst te zijn. Dit is voornamelijk het gevolg van het grote aandeel van de leges van bouwvergunningen (f 9,- per inwoner) aan de opbrengstenkant. Voor de andere gemeenten ligt het verschil rond de twee à drie gulden per inwoner (Utrecht uitgezonderd wegens het ontbreken van een schatting van de opbrengsten). In de laatste kolom van tabel 3.4 wordt het aandeel gegeven van de kosten verantwoord op functie 810 in de totale netto kosten van het ruimtelijk beleid. De qua inwonertal kleinste gemeente Mijdrecht verantwoordt slechts 1,6% van de netto kosten van ruimtelijk beleid op functie 810, terwijl de gemeente Utrecht het grootste deel, 43,7% van de kosten van ruimtelijk beleid op functie 810 verantwoordt. Hierbij past de aantekening dat dit de bruto kosten zijn van de gemeente Utrecht. Als de netto kosten lager liggen neemt het aandeel op functie 810 nog toe. Bovenstaande vormt een duidelijke illustratie van het eerder genoemde verband tussen de grootte van een gemeente en het aandeel van de verantwoorde kosten van ruimtelijk beleid op functie 810.

Tabel 3.5 laat zien waar de kosten van het ruimtelijk beleid voornamelijk elders in de begroting naar voren komen.

Tabel 3.5: Aandelen in de bruto kosten van ruimtelijk beleid
exclusief kosten verantwoord op functie 810

Gemeente	Functie 002/800 %	Kosten grondbedrijf %
Utrecht	44,2	23,5
Nieuwegein	76,1	8,3
Mijdrecht	53,7	15,2
Achtkarspelen	50,6	6,7

Bron: Begrotingen 1986 van de betreffende gemeenten

In de eerste plaats blijkt een groot deel van de kosten te worden verantwoord op functie 002. Bestuursapparaat en functie 800, Algemeen Beheer van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, waarin in enkele gevallen functie 002 is doorberekend. Bij Nieuwegein wordt meer dan 75% van de kosten van ruimtelijk beleid exclusief functie 810 verantwoord op functie 800 van de begroting. Een ander belangrijk deel van de kosten van ruimtelijk beleid exclusief functie 810 wordt gemaakt bij het Grondbedrijf, zoals blijkt uit de tweede kolom van tabel 3.5.

In tabel 3.6 zijn de netto kosten van het ruimtelijke beleid gerelateerd aan het aantal woningen, de oppervlakte van de bebouwde kom en aan de algemene uitkering uit het Gemeentefonds.

Tabel 3.6: De netto kosten van ruimtelijk beleid van de vier onderzochte gemeenten per inwoner, per woning, per m² bebouwing (in guldens per inwoner) en als aandeel in de algemene uitkering (in %) in 1986

Gemeente	Netto kosten ruimtelijk beleid		Aandeel in de algemene uitkering (%)
	per woning (fl)	per m ² bebouwing (fl)	
Utrecht*	93,03	1,19	2,6
Nieuwegein	42,29	0,49	2,1
Mijdrecht	72,25	0,44	3,5
Achtkarspelen	50,96	0,31	2,5

* Omdat bij de gemeente Utrecht de baten niet konden worden bepaald, zijn hier de bruto kosten in plaats van de netto kosten gebruikt (zie bijlage)

Bron: Begrotingen 1986 van de betreffende gemeenten en bevolking der gemeenten van Nederland op 1 januari 1986 (CBS).

De kosten van ruimtelijk beleid per woning geven ongeveer hetzelfde beeld als bij de kosten per inwoner. Utrecht het hoogst met f 93,03 per woning, daarna Mijdrecht (f 72,25), Achtkarspelen (f 50,96) en als laagste Nieuwegein (f 42,29). Het beeld wijzigt zich als de kosten aan de bebouwde oppervlakte worden gerelateerd. Utrecht blijft weliswaar het hoogst met f 1,19 per m², maar nu volgen Nieuwegein, Mijdrecht en pas daarna Achtkarspelen. Deze cijfers zijn van belang daar het aantal m² bebouwing het belangrijkste bestanddeel van de algemene uitkering van het Gemeentefonds zal gaan vormen. Als laatste is het aandeel van de netto kosten van ruimtelijk beleid in de algemene uitkering van het Gemeentefonds berekend. Dit geeft een indicatie welk deel van de vrije besteedbare ruimte aan ruimtelijk beleid wordt besteed. De verschillen blijken niet erg groot te zijn. De enige uitschieter is Mijdrecht met 3,5 %. Overigens gaat het hier om lage percentages.

3.6 Toekomstige werklast

Eén van de onderzoeksvragen is het in kaart brengen van de toekomstige activiteiten van de geselecteerde gemeenten op het gebied van de ruimtelijke ordening afgezet tegen de werkzaamheden van de afgelopen jaren. In dit kader is bij de vier geselecteerde gemeenten ook onderzocht welke werklast zij verwachten inzake planvoorbereiding en -uitvoering voor de komende jaren. Deze werklast houdt verband met de toekomstige kosten van het ruimtelijk beleid. Hierna worden achtereenvolgens de vier in het onderzoek betrokken gemeenten behandeld.

Utrecht

Utrecht heeft het afgelopen decennium te maken gehad met de ruimtelijke problematiek van een grote stad. Utrecht werd in de zeventiger jaren met een toenemend verval van de stad geconfronteerd - later bestreden met stadsvernieuwing - en een afnemend inwonertal. Sedert enkele jaren is deze trend omgebogen en staat de stad weer in een toenemende belangstelling. Dit betekent ook op het gebied van de ruimtelijke ordening toenemende activiteit op het gebied van planvoorbereiding en -uitvoering. In het kort samengevat zijn de toekomstige activiteiten voor de gemeente Utrecht:

Noodzaak tot planvoorbereiding en/of -uitvoering ten aanzien van:

- toekomstige bouwlocaties in het kader van het compacte stad beleid (onder andere de Uithof, tuindorp Oost, buurt Koningsweg);
- herstructurering van stedelijke gebieden in het kader van het stadsvernieuwingsbeleid;
- herstructurering van stedelijke gebieden uit oogpunt van ander beleid (verhuizing Academisch Ziekenhuis en andere universiteitsgebouwen);

- herziening van bestemmingsplannen onder invloed van bezuinigingsoperaties (kortingen van de rijksoverheid);
- een opleving van de economie, welke zorgt voor een toename in de vraag naar kantoorlocaties;
- woonwagengebeleid (deconcentratie over de stad);
- deconcentratie van het ambtenarenapparaat (intensivering van stadsvernieuwing).

Bij Utrecht is het inzicht in de huidige kosten van ruimtelijk beleid beperkt zodat de toekomstige kosten van ruimtelijk beleid niet of nauwelijks te benaderen zijn.

De indruk bestaat dat de gemeente meer uitgaat van de bestaande capaciteit om bestemmingsplannen op te stellen of te herzien, zonder dat de kosten per bestemmingsplan precies bekend zijn.

Nieuwegein

Nieuwegein veranderde in de afgelopen 10 jaar van groeikernstatus naar niet-groeikern. De groeikernstatus die zij in de zeventiger jaren kreeg, bracht veel planningsactiviteiten met zich mee. In 1985 verloor zij haar groeikernstatus en had geen opvangfunctie meer. In de toekomst zijn op het gebied van de ruimtelijke ordening de volgende activiteiten te verwachten:

Noodzaak tot planvoorbereiding en/of -uitvoering ten aanzien van:

- het herzien van bestemmingsplannen die onder andere in de groeikernperiode zijn opgesteld (Nieuwegein heeft 24 bestemmingsplannen en houdt dus rekening met 2,4 herzieningen per jaar);
- het eventueel opstellen van een bestemmingsplan voor een uitbreidingsgebied, zoals Galecop (daar mag tot op heden niet worden gebouwd);
- een mogelijke toename in de vraag naar kantoor- of industrielokaties, als gevolg van een oplevende economie.

Voor 24 bestemmingsplannen wordt rekening gehouden met f 80.000,- directe kosten per bestemmingsplan (zie bijlage 4). Hierin zitten niet alle personeelslasten (onder andere niet van de afdeling Ruimtelijke Ordening) en niet alle overheadkosten. Wat dit betreft lijkt ook Nieuwegein uit te gaan van de huidige beschikbare capaciteit ten aanzien van het opstellen of herzien van bestemmingsplannen.

Mijdrecht

In Mijdrecht heeft de ruimtelijke ordening de laatste 10 jaar een beperkte rol gespeeld. Daar de gemeente dicht bij het groene hart van de randstad ligt mocht zij eind zeventiger jaren geen woningbouw plegen. Dit veranderde in 1981, toen kreeg de gemeente een beperkte regionale opvangfunctie welke Mijdrecht tot op dit moment vervult. Met betrekking tot de toekomst betekent dit dat uitgegaan wordt van de volgende activiteiten:

Noodzaak tot planvoorbereiding en/of -uitvoering ten aanzien van:

- het opstellen van uitbreidingsplannen in het kader van de regionale opvangfunctie van Mijdrecht;
- herziening van bestemmingsplannen wegens de verplichting vastgelegd in de WRO, tot zover de capaciteit dit toelaat;
- bestemmingsplannen in het buitengebied; daar deze bijna gereed zijn, is hier een afname van activiteiten te verwachten.

Bij de gemeente Mijdrecht wordt er expliciet van uitgegaan dat de capaciteit en de prioriteit van de verschillende plannen onderling het aantal bestemmingsplannen in de toekomst bepaalt. Zelfs met het opstellen van een bestemmingsplan voor het buitengebied - wat volgens de wet verplicht is - wacht de gemeente als zij andere plannen dwingend acht. Bij Mijdrecht zijn de kosten van de bestem-

mingsplannen geen belangrijke overweging voor het opstellen of herzien van de plannen.

Achtkarspelen

Achtkarspelen neemt als gemeente met veel kleine kernen een aparte positie in binnen de ruimtelijke ordening. De kleine kernen hebben de afgelopen jaren te maken gehad met ondermeer de dorpsvernieuwing. Verder speelde het buitengebied nauwelijks een rol met betrekking tot de ruimtelijke ordening, het in 1970 opgestelde bestemmingsplan voor het buitengebied werd afgekeurd door Gedeputeerde Staten waarna de activiteiten stil kwamen te liggen. In de toekomst worden de volgende activiteiten verwacht:

Noodzaak tot planvoorbereiding en/of -uitvoering ten aanzien van:

- de herziening van 30 bestemmingsplannen van de 12 kernen van Achtkarspelen;
- het opstellen van een bestemmingsplan voor het buitengebied van Achtkarspelen (agrarische sector).

In Achtkarspelen wordt rekening gehouden - uitgaande van bestaande capaciteit - met een toename van de werklast onder andere door de hoge inspraakkosten van het plan buitengebied.

In algemene termen kan met betrekking tot de geselecteerde gemeenten worden gesteld dat vanwege het beperkte inzicht in de kosten van ruimtelijk beleid en bestemmingsplannen, de vraag naar kosten van ruimtelijk beleid in de toekomst moeilijk is te beantwoorden.

Om bovenstaande reden is in kwalitatieve zin op de werklast van de vier gemeenten ingegaan. In Nieuwegein wordt als enige gemeente rekening gehouden met de directe kosten van bestemmingsplannen, exclusief de personeelslasten.

De vier gemeenten kunnen wel inzicht geven in de toekomstige activiteiten, maar beschouwen de capaciteit van planvoorbereiding en -uitvoering als gegeven. Geconcludeerd moet worden dat de kosten verbonden aan het opstellen of herzien van toekomstige bestemmingsplannen niet afdoende kunnen worden bepaald.

4 DOORWERKING VAN RUIMTELIJKE DOELSTELLINGEN

4.1 Inleiding

In de planvormen van de rijksoverheid op het gebied van het ruimtelijk beleid wordt een aantal inrichtingsprincipes onderscheiden welke bij de ruimtelijke ordening in Nederland wordt gehanteerd. Hoewel de inrichtingsprincipes of ruimtelijke doelstellingen in de meeste gevallen gelden voor elke provincie of gemeente, zijn deze per provincie of gemeente meer of minder relevant te noemen. Van belang is de ruimtelijke problematiek in de provincie of gemeente. Aan deze problematiek kunnen één of meer doelstellingen worden gekoppeld. Uit de vele nota's, schetsen en planvormen van de rijksoverheid op het gebied van het ruimtelijk beleid komt een aantal concepten naar voren. Deze concepten zijn te zien als gezamenlijke doelstellingen van de overheid als geheel. De provincies en gemeenten zorgen voor een eigen, nadere invulling van de concepten. In navolging van de analyse van de heroverwegingswerkgroep is binnen dit onderzoek gekozen voor de concepten Gebundelde Deconcentratie, Randstadgroenstructuur, Bufferzones en Groenstructuur. De concepten zijn ingedeeld in twee hoofdgroepen, de eerste hoofdgroep is vooral relevant voor de provincies en gemeenten die gelegen zijn in de Randstad, de tweede hoofdgroep is met name relevant voor de perifere gebieden in Nederland. Van de concepten worden de belangrijkste kenmerken omschreven, zij zijn te beschouwen als elkaar aanvullende, op rijksniveau geformuleerde, inrichtingslijnen voor Nederland.

Hoofdgroep I

A. Gebundelde deconcentratie:

(onder andere uit de 2e Nota R.O., de Verstedelijkingsnota uit 1978 en de Structuurschets Stedelijke Gebieden 1985)

- stadsgewest-beleid: een stad is niet een op zichzelf staande eenheid, maar er is een wederzijdse invloed met het gebied om een stad heen;
- stadsvernieuwingsbeleid: de oude vervallen delen van de steden worden hetzij gerenoveerd, hetzij gesloopt en vernieuwd;
- groeikernen-beleid: overloop van de grote steden dient te gebeuren in de daarvoor aangewezen groeikernen, zodat het landelijk gebied niet geleidelijk aan dicht-slibt.

B. Randstadgroenstructuur:

(onder andere uit de 3e Nota R.O., Nota Landelijke Gebieden)

- veiligstellen van het landelijk gebied: het aanwijzen van bestemmingen en groene functies van landelijke gebieden;
- geleiding van de stedelijke structuur: in de open ruimten beperking van nieuwbouw zodat de stedelijke gebieden niet ongestructureerd aan elkaar vastgroeien;
- opnemen van stedelijke functies: aanpassing van het landelijke gebied aan recreatief gebruik, nieuwe auto- en spoorwegen e.d.

C. Bufferzones:

- het openhouden van landelijke gebieden tussen stedelijke concentraties zodat het volledig aanéén groeien van stedelijke gebieden wordt voorkomen. Feitelijk is deze doelstelling meer een instrument van ruimtelijk beleid in het kader van de (Randstad)groenstructuur.

Hoofdgroep II

A. Gebundelde deconcentratie:

- stadsvernieuwingsbeleid
- groeikernenbeleid

B. Groenstructuur:

(onder andere Structuurschema's Natuur- en Landschapsbehoud, Openluchtrecreatie en landinrichting)

- veiligstellen van natuur- en landschapswaarden: bescherming van natuurgebieden en uitbreiding van het aantal natuurgebieden; ook bescherming van landschappelijk waardevolle gebieden;
- intensivering van recreatiegebieden: onder andere de recreatiemogelijkheden dicht bij stedelijke concentraties bevorderen;
- doelmatiger gebruik van ruimte van overwegend agrarische gebieden. Onder andere door ruilverkaveling een efficiënter gebruik van de beschikbare grond.

In de volgende paragrafen wordt allereerst de doorwerking van de concepten op het provinciale ruimtelijke beleid gezien. Vervolgens wordt hetzelfde gedaan voor gemeenten.

4.2 Doorwerking van ruimtelijke doelstellingen bij provincies

Zoals in hoofdstuk 2 is gesteld hebben de provincies, als middelste bestuurslaag, een belangrijke positie binnen het ruimtelijk beleid. Enerzijds vertaalt de provinciale overheid de door het rijk ontwikkelde beleidsconcepten naar een lager overheidsniveau en toetst hieraan de (bestemmings-) plannen van de gemeenten. De provincie heeft dus een belangrijke coördinerende en integrerende taak binnen het totale ruimtelijk beleid. Anderzijds heeft de provincie ook een eigen visie op de ruimtelijke ontwikkelingen binnen haar grenzen en tracht zij een zo optimaal mogelijke situatie te bewerkstelligen. Dit betekent dat op bepaalde punten de ruimtelijke doelstellingen van de provincie en het rijk strijdig kunnen zijn. Toch blijkt ook uit het voorgaande duidelijk de invloed van de op rijksniveau opgestelde

ruimtelijke doelstellingen op het provinciale beleid. Het ruimtelijk beleid van de provincie wordt niet alleen beïnvloed door het ruimtelijk beleid van de rijksoverheid. Ook het ruimtelijk relevante sectorbeleid behoort tot de provinciale ruimtelijke ordening. Een bekend voorbeeld is in dit verband de woningcontingentering, maar er kan ook worden gedacht aan rijksbeleid ten aanzien van de bouw van scholen, ziekenhuizen en bejaardenoorden. Het is moeilijk aan te geven hoe specifieke doelstellingen de kosten van ruimtelijk beleid beïnvloeden. Dit geldt temeer daar het rijksbeleid op de diverse deelgebieden in elkaar grijpt en van invloed is op meerdere aspecten van ruimtelijke beleid. Ook moet bedacht worden dat de doelstellingen op het niveau van de rijksoverheid vaak vaag geformuleerd worden. Een kwantitatieve benadering van de kosten die zijn verbonden aan specifieke (al dan niet ruimtelijke) door het rijk geformuleerde doelstellingen is om deze redenen problematisch. Ook het eerstgenoemde feit in deze paragraaf, dat provinciaal en rijksbeleid niet los van elkaar staan, bemoeilijkt een dergelijke benadering.

Op basis van de casus van de provincie Utrecht is niet goed na te gaan welke begrotingsposten te maken hebben met de in paragraaf 4 genoemde ruimtelijke doelstellingen. De geformuleerde concepten zijn dermate vaag dat, zo men dat zou willen, het gehele ruimtelijke beleid van de provincie hieraan kan worden opgehangen. In het onderstaande is desalniettemin getracht tot een nadere concretisering te komen. Bedacht moet echter worden dat deze opsomming meer een illustratief karakter heeft dan dat hier sprake is van een uitputtende lijst van begrotingsposten.

Kosten gemoeid met ruimtelijke concepten als gebundelde deconcentratie en Randstadgroenstructuur komen primair tot uitdrukking in het streekplanwerk en de provinciale taak met betrekking tot gemeentelijke plannen. In de provincie Utrecht komen in het kader van het eerstgenoemde concept ook

kosten tot uitdrukking op de functies Volkshuisvesting en Stadsvernieuwing. In het kader van de concepten kunnen de volgende relevante begrotingsposten worden genoemd:

Hoofdstuk 3, Verkeer en Vervoer

Hoofdstuk 5, Milieubeheer

- 05500.000 Natuurterreinen algemeen
- 05700.001 Toepassing Relatienota
- 05700.100 Natuur en landschap algemeen

Hoofdstuk 6, Recreatie

- 06000.000 Recreatie algemeen
- 06002.004 Groenraven
- 06002.000 Noorderpark
- 06100.000 Openluchtrecreatie algemeen
- 06107.000 Onderzoek openluchtrecreatie

Hoofdstuk 7, Economische en Agrarische Zaken

- 07300.000 Agrarische aangelegenheden algemeen
- 07304.000 Ruilverkaveling

Hoofdstuk 9, Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting.

4.3 Doorwerking van ruimtelijke doelstellingen bij gemeenten

De op rijksniveau geformuleerde doelstellingen kunnen grote invloed hebben op het ruimtelijk beleid van gemeenten. Deze doorwerking geschiedt veelal via de streekplannen van de provincie. Bestemmingsplannen worden immers getoetst aan deze streekplannen en de streekplannen hebben in grote lijnen relatie met de op rijksniveau geformuleerde concepten. De kosten van het ruimtelijk beleid van gemeenten, als meest concrete uitvoerders van het ruimtelijk beleid, zijn dus indirect afhankelijk van op rijksniveau geformuleerde ruimtelijke concepten. Dit neemt niet weg dat het niet eenvoudig is de kosten die voortvloeien uit deze concepten bij de gemeenten te traceren. In de vier geselecteerde gemeenten (Utrecht, Nieuwegein, Mijdrecht en Achtkarspelen) blijkt dat

een uitsplitsing van kosten naar ruimtelijke doelstellingen vrijwel niet mogelijk is. De kosten van het ruimtelijk beleid worden op verschillende afdelingen, diensten en niveaus bij de gemeente gemaakt (ofwel bij de sectoren) en missen daardoor een directe relatie met de ruimtelijke doelstellingen (facet-karakter). Dit is mede het gevolg van ruim geformuleerde doelstellingen bij de rijksoverheid.

In het algemeen kan worden gesteld dat bij de vier onderzochte gemeenten de ruimtelijke doelstellingen zoals die zijn verwoord in het streekplan als een gegeven worden beschouwd. Daarbinnen tracht men zoveel mogelijk de eigen gemeentelijke doelstellingen te realiseren. Veelal betekent dit het streven naar een zekere groei en een evenwichtige opbouw van de bevolking. In hoeverre de ruimtelijke concepten die in dit onderzoek zijn geselecteerd extra kosten voor een gemeente geven valt moeilijk te zeggen. In het geval van Nieuwegein is dit wellicht nog het meest concreet aan te wijzen. Deze gemeente heeft door het aflopen van haar groei-kerntaak te maken gehad met perceptiekosten die nu niet meer kunnen worden geëffectueerd. Anderzijds kunnen ruimtelijke concepten van hogere overheden wel gevolgen hebben in de zin van dat bepaalde kosten niet worden gemaakt. Hierbij kan gedacht worden aan het nalaten van het te maken ontwikkelingsplan voor gebieden die beschermd zijn in het kader van het bufferzonebeleid.

In het navolgende worden voor de vier gemeenten afzonderlijk in beschrijvende zin de doorwerking van de concepten op rijksniveau geformuleerde concepties op het gemeentelijk beleid behandeld. Dit is gebaseerd op hetgeen door de sector-specialisten bij de gemeenten is aangegeven.

Utrecht

Gebundelde deconcentratie:

- Stadsgewestbeleid: Utrecht wenst uit te breiden richting

Nieuwegein (Galecop) maar mag dit niet volgens het streekplan. Het streekplan vermeldt tevens dat Utrecht niet in de Uithof mag bouwen, hetgeen volgens de gemeente strijdig is met het rijksbeleid. Voor het overige onderschrijft Utrecht de doelstellingen van de rijksoverheid (zie structuurschets stedelijke gebieden)

- Stadsvernieuwingsbeleid: naast een uitkering op grond van de Wet op de stads- en dorpvernieuwing financiert de gemeente deels zelf haar eigen stadsvernieuwingsfonds. De gemeentelijke doelstellingen gaan hier verder dan de doelstellingen van de rijksoverheid.

Randstadgroenstructuur/Bufferzonebeleid:

- In het "westelijk weidegebied" mag niet worden gebouwd vanwege het openhouden van het groene hart en het bufferbeleid. Ook tussen Utrecht en Vleuten moet het open gebied gehandhaafd blijven en mag Utrecht niet bouwen.

Geconstateerd kan worden dat Utrecht alleen op het gebied van de richting waarin uitbreidingsactiviteiten zullen plaatsvinden wordt geconfronteerd met de op hogere overheidsniveaus gehanteerde concepten. In het algemeen geldt echter dat een grote stad als Utrecht tamelijk veel beleidsruimte heeft om haar eigen ruimtelijke beleid te ontwikkelen en uit te voeren. Extra kosten voor de gemeente voortvloeiend uit de ruimtelijke concepten van het rijk zijn er nauwelijks.

Nieuwegein:

Gebundelde deconcentratie:

- Stadsgewestbeleid:

De gemeente Nieuwegein kreeg hier indirect mee te maken. Onder invloed van het compacte stad-idee heeft Nieuwegein geen groeitaak meer. Sinds 1985 is zij geen groeikern meer.

- Groeikernbeleid:

In 1972 werd Nieuwegein (Jutphaas en Vreeswijk) aangegeven als groeikern van donorstad Utrecht. Tot 1985 is de gemeente dit gebleven en groeide daardoor van ongeveer

10.000 tot meer dan 50.000 inwoners. Van 1972 tot 1985 heeft dit grotendeels het ruimtelijke beleid van Nieuwegein bepaald.

- Groenstructuur:

Vanwege de geleding van stedelijke structuren mag Nieuwegein van provincie en rijksoverheid zelfs niet meer bouwen voor de eigen bevolking. Bewoners zullen in de toekomst (o.a. vanwege gezinsuitbreiding) moeten uitwijken naar andere gemeenten. Hier conflicteren doelstellingen van rijk/provincie en de gemeente Nieuwegein.

Uit het bovenstaande kan worden afgeleid dat het ruimtelijke beleid van Nieuwegein als aangewezen groeikerngemeente sterk is bepaald door de op hogere overheidsniveaus ontwikkelde doelstellingen. Tot aan 1985 zijn de doelstellingen van de gemeente grotendeels hetzelfde als die van de andere overheden. Daarna treedt er een conflicterende situatie op aangezien de gemeente graag wil doorgroeien maar door de rijksoverheid geen groeitaak meer is toegekend. Hieruit vloeiden kosten voort ten behoeve van plannen die niet meer worden gerealiseerd en ziet de gemeente zich tevens genoodzaakt de planvormen in de komende jaren te herzien.

Mijdrecht:

Randstadgroenstructuur:

- geleding van stedelijke structuur: sinds 1981 heeft de gemeente Mijdrecht een regionale opvangfunctie, hetgeen wil zeggen dat zij voor haar eigen behoefte en voor de behoefte van omliggende gemeenten een beperkt aantal woningen mag bouwen. In principe sluiten de doelstellingen van het rijk/provincie en de gemeente Mijdrecht bij elkaar aan, hoewel de gemeente Mijdrecht liever extra woningcontingenten zou krijgen.

Bufferzones:

- in het streekplan is vastgesteld dat er geen bouwactiviteiten in de richting van Uithoorn mogen plaatsvinden.

De relatief kleine gemeente Mijdrecht volgt in haar ruimtelijke beleid grotendeels de op hogere overheidsniveau geformuleerde doelstellingen. Ondanks dat de gemeente is gelegen in het groene hart slaagt zij, erin nog gering te groeien. De gemeente vervult daarmee een opvangfunctie voor de regio.

Uit de ruimtelijke concepties van de hogere overheden vloeien slechts weinig kosten voort, die in het kader van ruimtelijk beleid gemaakt moet worden.

Achtkarspelen:

Groenstructuur:

- Vanwege de specifieke landschapsculturele waarden in delen van Achtkarspelen hebben deze gebieden in plannen van het rijk en streekplannen de bestemming "natuurgebied" gekregen. Dit betekent ondermeer beperkingen voor de agrarische sector (bij voorbeeld geen ruilverkaveling) en verhoogde activiteit voor de gemeente Achtkarspelen op het gebied van ontwikkeling, de toetsing en procedurele zaken (uitspraak en overleg) van het bestemmingsplan van het buitengebied.

Gebundelde deconcentratie:

- Op het gebied van de dorpsvernieuwing komen de doelstellingen van het rijk en de gemeente Achtkarspelen overeen. Ook de relatief kleine gemeente Achtkarspelen volgt in grote lijnen de doelstellingen van de hogere overheden. De verplichting tot het maken van een bestemmingsplan voor het buitengebied zorgt voor extra activiteiten voor het gemeentelijk apparaat.

BIJLAGE 1: Gedetailleerde verdeling van de apparaatskosten
van de RO-griffie en de Provinciale Planologische
Dienst in de provincie Utrecht over het jaar 1986
(bedragen x f 1000,-)

omschrijving begrotingspost	RO-griffie	PPD	totaal	kosten van ruimtelijk beleid in %
0.1000.000 Prov. Staten Alg.	22	-	22	25
0.1100.000 Gedep. Staten Alg.	10	-	10	25
0.1300.000 Bestuurl. organ. alg.	128	44	172	25
0.1300.001 Decentralisatie	27	-	27	25
0.1300.003 Wet gemeensch. reg.	33	-	33	25
0.1300.004 Gemeent. herind.	100	-	100	25
0.1300.005 Statencommissie '80	17	-	17	25
0.1400.001 Begrotings- en rek. toez.	1	5	6	100
0.1400.002 Art. 228 gen.wet e.a.art	9	24	33	100
0.1600.002 Beleidsplanning	1	1	2	100
0.1600.005 Stuurgroep planning	9	-	9	100
0.1600.006 Bevordering inform.voorz.	7	44	51	100
0.1608.000 Bestuurlijk IPO	2	-	2	100
0.1608.002 IPO-RO (niet-sekret.)	11	-	11	100
0.1608.003	19	-	19	100
0.1608.300 IPO-RO (bestuurl.)	2	-	2	100
0.1608.400 IPO-RO (sekret)	35	-	35	100
0.1609.200 Reorgan. prov. app.	2	23	25	0
0.3101.001 Fietspaden woon/werk	-	1	1	50
0.3400.000 Vervoer alg.	-	1	1	50
0.4400.000 Kwant.beheer grondw. alg.	-	4	4	50
0.5000.005 Risicokaart	-	1	1	50
0.5000.007 Milieubeleidsplan	-	2	2	50
0.5000.009 CIMI	1	-	1	50
0.5400.000 Geluid alg.	-	2	2	50

begrotingspost	RO-griffie	PPD	totaal	kosten van
				ruimtelijk beleid in %
0.5500.000 Natuurterr. alg.	122	15	137	50
0.5509.000 Stichting HUL	20	-	20	50
0.5509.100 Sticht. Landschapsbeh.	5	-	5	50
0.5600.000 Ontgrondingen, verord.	122	13	135	50
0.5609.001 Vergunningenbeleid	144	14	158	50
0.5609.002 Opsp. clandest. ontgr.	30	-	30	50
0.5609.003 Regionale ontgr.	64	6	70	50
0.5700.000 Ov.nat. en landsch.zorg	11	12	23	50
0.5700.001 Toep. relatienota	20	13	33	50
0.5702.000 Uitv. woonsch. en vaart. verordening	72	45	117	50
0.5702.001 Dwanghavens	26	-	26	50
0.5702.100 Natuur en landsch. alg.	48	118	166	50
0.5702.102 Nat. en landsch. opsp. en controle	-	5	5	50
0.5702.103 Nat. en landsch. oprui- ming	-	1	1	50
0.5702.201 Uitv. caravan- en tenten- verordening	7	6	13	50
0.6000.000 Recreatie Algemeen	83	-	83	50
0.6001.000 Adviserend org. t.b.v. recreatie	4	-	4	50
0.6002.000 Alg. adv. en onderzoek	63	-	63	50
0.6002.001 Noorderpark	16	6	22	50
0.6002.004 Groenraven	5	-	5	50
0.6100.000 Openluchtrecreatie alg.	168	73	241	50
0.6102.000 Werkz. Recr. Obj. niet- declarabel	37	-	37	0
0.6102.101 Techn. adv. en toez. Loosdrecht	4	-	4	0

begrotingspost		RO-griffie	PPD	totaal	kosten van ruimtelijk beleid in %
0.6192.212	id. Rijn- en Lekoevers	-	2	2	0
0.6102.401	id. Vinkeveense Plassen	-	2	2	0
0.6102.601	id. Utr. heuvelrug	-	3	3	0
0.6103.000	Prov. toez. rijwiel-, voet- en ruiterspaden	-	1	1	25
0.6107.000	Onderz. openluchtre- creatie	7	97	104	25
0.7000.000	Alg. econ. aangele- genheden	1	-	1	25
0.7001.000	Econ. techn. onderz.	-	34	34	25
0.7003.000	Toerisme	31	-	31	25
0.7003.001	Toez. recreat. ontw. plan	135	-	135	25
0.7009.000	Promotie en acqui- sitie	-	10	10	25
0.7102.000	Region.ontw.alg.	-	1	1	25
0.7102.000	Soc. econ. onderzoek	-	3	3	25
0.7200.000	Nutsvoorz. alg.	-	11	11	25
0.7300.000	Agr. aangelegenh. alg.	2	38	40	25
0.7304.000	Ruilverkaveling	4	32	36	25
0.8200.000	Onderwijs alg.	-	4	4	100
0.8200.400	Lich. vormg. en sport. alg.	31	-	31	0
0.8200.403	Sportevenementen	11	-	11	0
0.8200.404	Sportcursussen	7	-	7	0
0.8220.000	Vorming en ontw. alg.	3	-	3	0
0.8240.000	Vorming en sport	1	-	1	0

begrotingspost		RO-griffie	PPD	totaal	kosten van ruimtelijk beleid in %
0.8300.200	Monumenten alg.	63	-	63	25
0.8300.301	Archeologie	30	-	30	25
0.8320.000	Monumenten	4	37	41	25
0.8321.000	Instandh. monumenten	72	-	72	0
0.8329.000	St. Utrechtse Molens	2	-	2	0
0.8329.100	St. Monumentenwacht				
	Utrecht	9	-	9	0
0.8329.101		20	-	20	0
0.8400.002	Woonwagenplan	1	57	58	75
0.8403.100	Samenlevingsopbouw	1	-	1	0
0.8403.101	Emancipatie	9	7	16	100
0.860. 001	Ov. Bejaardenzorg	-	1	1	0
0.900. 000	R.O./Volksh./Stads-				
	vern. algemeen	46	62	108	75
0.9002.001	P.P.C.	178	-	178	100
0.9002.003	Prov.Stadsvern.cie.	9	-	9	75
0.9100.000	R.O. algemeen	316	901	1217	100
0.9100.002	Cie. R.O. en				
	volkshuisvesting	49	-	49	100
0.9101.000	Onderz., studie en				
	advies	25	609	634	100
0.9103.900	Streekplan alg.				
	prov. r. bel.	200	509	709	100
0.9103.010	Opstellen plannen				
	voorber. fase	-	144	144	100
0.9103.012	Opst. plannen vast-				
	stellingsfase	-	62	62	100
0.9103.013	Region. bosplan				
	Utrecht	-	38	38	100
0.9104.000	Gemeentelijke plan-				
	nen algemeen	109	1096	1205	100

begrotingspost		RO-griffie	PPD	totaal	kosten van ruimtelijk beleid in %
0.9104.001	Vooroverl. art. 8/10				
	BRO	44	-	44	100
0.9104.002	Ontwerp. plannen	37	53	90	100
0.9104.003	Vastgestelde plan- nen	271	-	271	100
0.9104.004	Beroep bestem- mingsplannen	31	-	31	100
0.9104.005	AROB, bezw.art.19				
	WRO, art.50 WW	77	27	104	100
0.9104.006	AROB, schorsings- en beroepszaken	38	-	38	100
0.9104.009	art. 19 WRO, art. 50 WW	418	401	819	100
0.9200.000	Volkshuisv. en stadsvern. alg.	63	83	146	75
0.9200.003		2	-	2	75
0.9200.004		2	-	2	75
0.9200.006	Prov. Volkshuisv. Cie.	1	-	1	75
0.9201.000	Onderz. volkshuisv.	-	88	88	75
0.9201.001		-	1	1	75
0.9300.000	Stads- en dorpsvern.	85	-	85	75

BIJLAGE 2: Checklist van begrotingsposten bij gemeenten

Inhoud van de functies en categorieën betreffende ruimtelijke ordening

Hoofdfunctie 0, Algemeen bestuur

Functie 001, Bestuurorganen

- a) Raad en raadscommissies;
 - bij voorbeeld raadscommissie voor de ruimtelijke ordening;
- b) College van B&W;
 - bij voorbeeld wethouder voor Ruimtelijke Ordening;
- c) functionele en territoriale commissies;
 - in de vorm van presentiegelden en reis- en verblijfkosten;
- d) bestuurlijke samenwerking; (op het gebied van ruimtelijk beleid).

Functie 002, Bestuursapparaat

- a) Personeelskosten van personeel belast met ondersteunende activiteiten en taken van ruimtelijke ordening (schatten van de menskracht en kosten);
- b) Gemeentehuis
 - Eventuele huisvestingskosten van stedenbouwkundige diensten;
- c) Overige uitgaven/inkomsten
 - Bij voorbeeld drukwerk, bestuurshulp van gemeentewerken, adviezen van derden, documentatie, voorlichting etc. in het kader van het ruimtelijk beleid.

Hoofdfunctie 2, Verkeer, Vervoer en Waterstaat

Functie 211, Verkeersmaatregelen te land.

- a) verkeersplannen, het opstellen van verkeerscirculatieplannen voor zover dit tot nieuwe ruimtelijke structuren leidt.

Hoofdfunctie 3, Economische Zaken

Functie 310, Handel en ambacht.

- c) overige aangelegenheden; subsidies E.T.I. voor zover gebruikt voor planologisch onderzoek.

Hoofdfunctie 5, Cultuur en Recreatie

Functie 550, Natuurbescherming.

Functie 560, Openluchtrecreatie.

Functie 561, Andere recreatie.

Bij voorbeeld onderzoek, overleg, toetsing bestemmingsplannen.

Hoofdfunctie 8, Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting.

Functie 800, Algemeen Beheer

Functie 810, Ruimtelijke Ordening.

Hiertoe behoren de kosten van structuur- en bestemmingsplannen;

Functie 821, Stadsvernieuwing.

Diensten van externe bureaus en bijdragen aan het grondbedrijf voor het opstellen van plannen.

Functie 822, Overige Volkshuisvesting.

- a Bouw-, woning- en welstandstoezicht;

Toetsing vindt plaats aan bouwverordeningen - wat niet tot het ruimtelijke beleid behoort - en aan bestemmingsplannen - hetgeen wel tot het ruimtelijke beleid behoort.

N.B. Bij een actieve grondpolitiek (bij voorbeeld in verband met uitbreidingsplannen) worden er ook kosten voor de plannen gemaakt (meestal door het grondbedrijf). Deze worden vaak doorberekend in de grondprijzen en/of stichtingskosten. Dit zijn wel kosten van ruimtelijk beleid.

BIJLAGE 3: Case-studie Utrecht

Bij de gemeente Utrecht is een gesprek gevoerd met vertegenwoordigers van de afdelingen Financiën, Ruimtelijke Ordening alsmede Stedebouw en Verkeer. Met behulp van de "checklist" (zie bijlage 2) en de begroting is getracht de kosten van ruimtelijk beleid in grote lijnen te bepalen. Utrecht behoort met 229.500 inwoners tot één van de vier grote steden. De voornaamste aandachtspunten met betrekking tot de ruimtelijke ordening liggen voor een deel op het gebied van de volkshuisvesting, zoals de stadsvernieuwing die in de gemeente op grote schaal plaatsvindt en het bebouwen van open plekken in het kader van de compacte stad gedachte. Daarnaast vergt een grote stad continue aandacht voor ruimtelijke ordening op andere terreinen, zoals verkeer en vervoer, economische zaken en recreatie.

Op functie 810, Ruimtelijke Ordening staat bij de gemeente Utrecht in 1986 fl 3.639.674,- verantwoord. Per inwoner is dit fl 15,86 wat iets meer is dan het gemiddelde uit CBS-statistieken, het gemiddelde van functie 810 voor de grootteklasse 150.000 tot 250.000 inwoners bedraagt daarin fl 13,74 per inwoner. Onder functie 810 zijn bij de gemeente Utrecht de volgende kosten opgenomen. Ten eerste betreft dit een deel van de kosten van de afdeling landmeten, te weten een bijdrage aan de opbouw van het topografische bestand, kosten voor de verstrekking van informatie en een bijdrage in de kosten van het bijhouden van kartografische kaarten. Totaal zijn deze werkzaamheden in 1986 begroot op fl 1.498.000,-. Ten tweede zijn dit alle kosten van de afdeling Stedebouw en Verkeer (personeelslasten inclusief een opslag voor overhead en huisvesting). Deze kosten bedroegen in 1986 fl 2.141.674,-.

In onderstaand overzicht is per begrotingsfunctie bepaald wat de kosten van ruimtelijk beleid zijn, de functies die voor Utrecht niet relevant zijn, worden niet opgenomen in het overzicht. In enkele gevallen is gebruik gemaakt van schattingen van de vertegenwoordigers van de gemeente Utrecht, zodat de cijfers met enige voorzichtigheid gehanteerd dienen te worden.

<u>Kosten Ruimtelijk Beleid</u>	<u>1985</u>	<u>1986</u>
Functie 001, bestuursorganen:		
a) Raad en raadscommissies	p.m.	p.m.
b) Wethouder Ruimtelijke Ordening (50%)	fl 95.126,-	fl 94.926,-
c) Bestuurlijke samenwerking	p.m.	p.m.
Functie 002, bestuursapparaat:		
a) Personeelskosten, secretarie	fl 450.000,-	fl 450.000,-
b) Gemeentehuis, toerekening secretarie	fl 58.476,-	fl 60.193,-
c) Kosten Onderzoek en Statistiek	fl 1.437.120,-	fl 1.562.730,-
Functie 310, Handel en ambacht:		
- subsidie E.T.I.	p.m.	p.m.
Functie 723, Milieubeheer:		
- Kosten m.b.t. de milieu paragraaf	fl 124.000,-	fl 124.000,-
Functie 810, Ruimtelijke Ordening:		
- afdeling Landmeten	fl 1.492.200,-	fl 1.498.000,-
- afdeling Stedebouw en Verkeer	fl 2.175.452,-	fl 2.141.674,-
Functie 821, Stadsvernieuwing		
- voorbereiding/uitvoering stadsvernieuwing	fl 200.000,-	fl 204.482,-
Functie 822, Toetsing bouwaanvragen (zitten al voor een groot deel in 810)	p.m.	p.m.
Extra kosten afdeling landmeten (voor zover niet in 810 opgenomen)		
- doorrekening aan diensten	fl 850.000,-	fl 890.604,-
Kosten Territoriale Organisatie	fl 200.000,-	fl 200.000,-
Kosten Grondbedrijf		
- personeelslasten met overhead	fl 500.000,-	fl 500.000,-
- Centrale planning en programmering	fl 600.000,-	fl 600.000,-

	<u>1985</u>	<u>1986</u>
Baten:		
- Grondbedrijf	p.m.	p.m.
(slechts een klein deel wordt doorberekend)		
- Leges Bouw en Woning Toezicht	p.m.	p.m.
Totale Bruto kosten	fl 7.982.464,-	fl 8.326.609,-
Totale Netto kosten	p.m.	p.m.
Bruto kosten per inwoner	fl 34,71	fl 36,28
Netto kosten per inwoner	p.m.	p.m.

Uit het voorgaande valt af te leiden dat bij de gemeente Utrecht niet alle kosten van ruimtelijke ordening op functie 810 worden verantwoord. Van de bruto kosten komt ongeveer 45% terecht op functie 810 (functie 810: fl 15,86 per inwoner, bruto kosten: fl 36,28 per inwoner). De netto kosten konden bij de gemeente Utrecht niet verder worden gespecificeerd, omdat de direct op de begroting aanwijsbare baten niet betrouwbaar konden worden geschat. Ten opzichte van de totale kosten zijn de baten waarschijnlijk gering, enerzijds omdat het grondbedrijf slechts een klein deel doorberekend in de grondprijzen of stichtingskosten en anderzijds omdat de baten uit leges betrekking hebbend op toetsing bouwaanvragen aan bestemmingsplannen ook gering zijn.

BIJLAGE 4: Case-studie Nieuwegein

Ook bij de gemeente Nieuwegein is getracht na te gaan wat de kosten en baten van het ruimtelijk beleid zijn. Eerst is geanalyseerd welke kosten verantwoord worden op begrotingsfunctie 810. Daarna zijn samen met vertegenwoordigers van de afdelingen Financiën en Ruimtelijke Ordening de kosten op andere begrotingsfuncties bepaald. Dit gebeurde via de "checklist" uit de bijlage 2. In de gemeente Nieuwegein kwam dit grotendeels via schattingen tot stand, zodat enige voorzichtigheid bij het hanteren van de cijfers op zijn plaats is. De gemeente Nieuwegein kreeg in 1972 in het kader van de gebundelde deconcentratie de status "groei-kern". De groei-kern moest de migratie uit het stadsgewest Utrecht in grote mate opvangen. Dit hield in dat Nieuwegein in de zeventiger en begin tachtiger jaren fors groeide tot ongeveer 55.000 inwoners, waarbij de activiteiten in de ruimtelijke ordeningssfeer ook toenamen. In de Struktuurschets Stedelijke Gebieden uit 1985 verschuift het accent van het verstedelijkingsbeleid van de rijksoverheid. Een aantal groeikernen krijgt onder invloed van het "compacte-stad"-concept te maken met aflopende taakstellingen. Ook Nieuwegein krijgt te maken met deze overgang, en heeft sinds 1985 niet meer de status als groeikern.

Uit de begroting van Nieuwegein van 1986 blijkt dat functie 810, Ruimtelijke Ordening uit drie delen is opgebouwd.

1. 810.010: Herziening bestemmingsplannen.

Dit zijn kosten die het grondbedrijf maakt voor de herziening van bestemmingsplannen. Dit zijn kosten van de wettelijk verplicht gestelde onderzoeken volgens de WRO. (personeels-, materiaal-, drukwerk-, huisvestings-, kantoor- en algemene kosten, en kosten van externe advisering).

2. 810.012: Aankleding bestemmingsplangebieden

Het betreft hier een post ter verbetering van de kwaliteit van de woonomgeving (bijvoorbeeld de aanschaf van bloem bakken). Deze uitgaven liggen te veel op het vlak van het sektorbeleid in plaats van het facetbeleid en zullen daarom niet meegerekend worden als kosten van ruimtelijk beleid.

3. 810.030: Overige uitgaven

Onder andere zitten in deze post subsidies en contributies betrekking hebbend op ruimtelijke ordening.

Het eerste deel en de relevante onderdelen van het derde deel geven gesommeerd voor 1986 en 1987 het volgende beeld.

	<u>1986</u>	<u>1987</u>
Relevante delen functie 810:	f 117.719,-	f 75.788,-
per inwoner:	- 2,09	- 1,35

Vanaf 1988 wordt er jaarlijks rekening gehouden met 2,4 bestemmingsplannen die herzien moeten worden (totaal aantal plannen is 24, 1 maal per 10 jaar moeten deze herzien worden). Per bestemmingsplan worden de volgende kosten begroot:

f 40.000,- activiteiten landmeten (afdeling Openbare Werken)
f 10.000,- extern onderzoek
f 10.000,- voor de gekleurde kaart
f 10.000,- drukkosten
f 10.000,- doorberekend intern onderzoek

f 80.000,- totaal

Totale kosten herziening bestemmingsplannen per jaar:

$2,4 \times f 80.000,- = f 192.000,-$

Per inwoner bedraagt dit f 3,41. Opmerkelijk is het grote verschil tussen dit laatste gemiddelde en de gemiddelde kosten van ruimtelijke ordening uit de CBS-publicaties. Deze liggen voor de klasse van 50.000 tot 100.000 rond de f 11,-

per inwoner (zie tabel 2). Hierna volgt de berekening van de kosten van het ruimtelijk beleid in Nieuwegein waarbij rekening gehouden moet worden met kosten die op andere functies dan functie 810 worden verantwoord. De functies die voor Nieuwegein niet relevant zijn worden niet in het overzicht opgenomen.

<u>Kosten ruimtelijk beleid</u>	<u>1986</u>	<u>1987</u>
Functie 001, bestuursorganen:		
a. Raad	p.m.	p.m.
Raadscommissies	f 13.640,-	f 13.640,-
b. Wethouder Ruimtelijke		
Ordering (33 1/3%)	f 30.347,-	f 30.347,-
Bestuurlijke samenwerking	f 18.000,-	f 18.000,-
Functie 002, bestuursapparaat:		
a. personeelskosten (ondersteu-		
nende activiteiten)	p.m.	p.m.
b. gemeentehuis	p.m.	p.m.
c. materiaalkosten	f 50.000,-	f 50.000,-
Functie 310, Handel en ambacht:		
- extern distributie planologisch		
onderzoek	-	f 10.000,-
Functie 800, Algemeen beheer:		
- personeelslasten afdeling RO		
(43%)	f 191.806,-	f 241.429,-
- i.d. afdeling Stedebouw (100%)	f 471.295,-	f 379.051,-
- i.d. afdeling Bouw & Woning		
Toezicht ¹⁾	p.m.	p.m.
Functie 810, Ruimtelijke Ordening:		
- doorberekening grondbedrijf en		
contributies en subsidies	f 117.719,-	f 75.788,-
Functie 822, publicatiekosten	f 5.000,-	f 5.000,-
Kosten grondbedrijf ²⁾ :		
- personeelslasten	f 56.250,-	f 56.250,-
- huisvestingskosten, algemene		
kosten en directiekosten	f 11.250,-	f 11.250,-
Baten:		
- leges Bouwvergunningen ¹⁾	p.m.	p.m.
- doorrekening kosten grondbedrijf		
in grondprijzen ²⁾	f 67.500,-	f 67.500,-
Totale Bruto Kosten	f 965.307,-	f 890.755,-
	p.m.	p.m.

Totale Netto kosten	f 897.807,-	f 823.255,-
Bruto kosten per inwoner	f 17,15	f 15,82
Netto kosten per inwoner	f 15,95	f 14,62

- 1) De afdeling Bouw en Woningtoezicht houdt zich voor een klein deel bezig met toetsing van bouwaanvragen aan bestemmingsplannen. Dit deel is niet betrouwbaar te schatten.
- 2) Nieuwe bestemmingsplannen worden volledig doorberekend in de grondprijzen.

Opvallend is het verschil tussen de relevante delen van functie 810 per inwoner (1986: f 2,09 en 1987: f 1,35) en de gemiddelde totale netto kosten per inwoner (1986: f 15,95 en 1987: 14,62). Een belangrijk deel van de kosten van ruimtelijk beleid komt bij Nieuwegein niet op begrotingsfunctie 810 terecht.

BIJLAGE 5: Case-studie Mijdrecht

Bij de gemeente Mijdrecht is er een gesprek gevoerd met een vertegenwoordiger van de afdeling Financiën. Via de 'checklist' (bijlage 2) en de begroting van 1986 zijn de kosten van het ruimtelijk beleid benaderd. Mijdrecht heeft ongeveer 15.000 inwoners, heeft geen groeitaak maar wel een regionale opvangfunctie voor de omliggende gemeenten. Dit laatste bepaalt grotendeels de ruimtelijke ordening activiteiten van de gemeente. Op de functie 810, Ruimtelijke Ordening heeft de gemeente in 1986 f 6.000,- staan, wat neerkomt op gemiddeld ongeveer 40 cent per inwoner. Als we dit vergelijken met het gemiddelde uit de CBS-publicatie voor de groep van 10.000 tot 20.000 inwoners blijkt er een groot verschil te zijn, dit cijfer ligt namelijk rond 7 gulden per inwoner. Het is niet onwaarschijnlijk dat er sprake is van een grote spreiding van het gemiddelde per inwoner in deze groep gemeenten. Dit wordt enerzijds veroorzaakt door verschillen tussen gemeenten gebaseerd op het feit dat zij veel of weinig aan ruimtelijke ordening doen, en anderzijds door de verschillende wijzen van toerekening van de kosten aan de functie Ruimtelijke Ordening. Hierna volgt een berekening van de kosten van het ruimtelijk beleid van de gemeente Mijdrecht voor de jaren 1985 en 1986. De toerekeningen zijn via schattingen, aangegeven door de afdeling Financiën van de gemeente, tot stand gekomen. Daarom dienen de cijfers met enige voorzichtigheid te worden gehanteerd. Er is per functie bekeken hoe hoog de kosten van het ruimtelijk beleid zijn (zie de 'checklist' in de bijlage 2). De functies die voor Mijdrecht niet relevant zijn, zijn niet opgenomen in het overzicht.

<u>Kosten Ruimtelijk Beleid</u>	<u>1985</u>	<u>1986</u>
Functie 001, bestuursorganen:		
a. Raad en raadscommissies	p.m.	p.m.
b. Wethouder Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (60%)	f 25.890,-	f 26.096,-
Functie 002, bestuursapparaat:		
a. personeelskosten (4 personen à f 85.000,-)	f 340.000,-	f 340.000,-
b. gemeentehuis	p.m.	p.m.
Functie 310, Handel en ambacht:		
- subsidie E.T.I.	f 602,-	f 622,-
Functie 810, Ruimtelijke Ordening	f 6.000,-	f 6.000,-
Functie 822, Toetsing bouwvragen (70%)	f 94.864,-	f 96.096,-
Kosten Grondbedrijf:		
- personeel	f 76.000,-	f 90.000,-
- advies ruimtelijke ordening	f 3.000,-	f 3.500,-
- kosten planologisch bodemonderzoek	-	f 3.072,-
Kosten Technische Dienst:		
- personeel (70%)	f 67.900,-	f 74.200,-
Baten:		
- leges Bouwvergunningen (70%)	f 140.000,-	f 140.000,-
doorberekening kosten grondbedrijf in grondprijzen	f 79.000,-	f 96.572,-
- bijdrage grondbedrijf aan Algemene Dienst (50%)	f 34.750,-	f 36.000,-
Totaal	(f 253.750,-)	(f 272.572,-)
Totale bruto kosten	f 614.256,-	f 639.586,-
Netto kosten	f 360.506,-	f 367.014,-
Bruto kosten per inwoner	f 40,50	f 41,26
Netto kosten per inwoner	f 23,78	f 23,68

Een aantal zaken valt op bij Mijdsrecht. Ten eerste het geringe deel van de kosten dat tot uitdrukking komt in de functie 810, Ruimtelijke Ordening. Dit bedraagt maar 40 cent per inwoner. Slechts de publikatiekosten van bestemmings-

plannen zijn in deze functie opgenomen. Bij een volledige doorberekening zouden de bruto kosten (zonder de financiële baten) gemiddeld uitkomen rond de 40 gulden per inwoner. Als rekening wordt gehouden met de baten komen de netto kosten uit op bijna 24 gulden per inwoner. Dit is 60 keer zo hoog als op de begroting staat onder de functie Ruimtelijke Ordening. Ook verschillen de bruto en netto kosten van het ruimtelijke beleid van Mijdrecht sterk van het gemiddelde per inwoner van gemeenten in de grootteklasse van 10.000 tot 20.000 inwoners. Zoals uit tabel 1 blijkt bedraagt dit laatste 7,45 gulden per inwoner voor 1985 en 6,97 gulden per inwoner voor 1986.

BIJLAGE 6: Case-studie Achtkarspelen

Bij de gemeente Achtkarspelen is een gesprek gevoerd met vertegenwoordigers van de afdelingen Financiën en Openbare Werken. Achtkarspelen is een gemeente bestaande uit 12 kleine kernen gelegen in de provincie Friesland. Duidelijk zal zijn dat de ruimtelijke problematiek van Achtkarspelen sterk verschilt ten opzichte van gemeenten in de grotendeels urbane gebieden van Nederland. Het ruimtelijk beleid richt zich in Achtkarspelen voornamelijk op dorpsvernieuwing en op problemen die ontstaan op het gebied van de agrarische sektor. Bij Achtkarspelen is achtereenvolgens nagegaan welke kosten van het ruimtelijk beleid op functie 810 (Ruimtelijke Ordening) worden verantwoord, en welke begrotingsposten ook nog tot kosten en baten van het ruimtelijk beleid kunnen worden gerekend (zie de "checklist" in de bijlage 2). Uit de begroting van 1986 blijkt dat functie 810 alle kosten voor de herziening van bestemmingsplannen bevat. Sinds 1986 is de jaarlijkse raming van de kosten van bestemmingsplannen van f 200.000,- tot f 190.000,- verlaagd. Hierin zitten inbegrepen:

- de directe kosten, zoals publikatiekosten, drukwerkkosten en kosten van externe bureaus;
- de indirecte kosten, zoals personeelslasten stedenbouwkundigen, personeelslasten gemeentewerken met een opslag voor huisvestings-, directie- en overheadkosten;
- een eventuele reservering voor komende jaren.

Voor 1985 betrof dit f 200.000,- wat neer komt op f 7,40 per inwoner. In 1986 was de raming f 190.000,- groot, maar hierin zit f 57.950,- voor reserveringen voor het opstellen van nieuwe bestemmingsplannen in de komende jaren. Dit bedrag drukt niet op de functie 810 van de begroting. Na aftrek van deze reservering blijft er f 132.050,- over, wat gemiddeld f 4,87 is per inwoner. Ook in andere begrotings-

functies kunnen nog kosten van het ruimtelijk beleid voorkomen. Hierna volgt een benadering van deze kosten in Achtkarspelen.

<u>Kosten ruimtelijk beleid</u>	<u>1986</u>	<u>1987</u>
Functie 001, bestuursorganen:		
a. Raad en Raadscómmisseries	p.m.	p.m.
b. Wethouder van VROM (50%)	f 49.218,50	f 49.218,50
d. Bestuurlijke samenwerking	p.m.	p.m.
Functie 002, bestuursapparaat:		
a. doorberekend in 800 en 810;		
Functie 310, Handel en ambacht:		
- extern distributie planologisch onderzoek	-	f 10.000,-
Functie 800, Algemeen beheer:		
- personeelslasten van de secretarie	f 192.259,-	f 194.447,-
- opslag voor huisvestings-, directie- en overheadkosten	f 19.226,-	f 19.445,-
Functie 810, Ruimtelijke Ordening		
- Struktuur- en bestemmingsplannen	f 200.000,-	f 132.050,-
Functie 821, Stadsvernieuwing		
- Stadsvernieuwingsplannen	p.m.	p.m.
Functie 822, Overige Volkshuisvesting		
- Toetsing bouwaanvragen aan bestemmingsplannen, (20%)	f 81.443,-	f 85.385,-
Kosten grondbedrijf ¹⁾ :	f 19.742,-	f 25.862,-
Baten:		
- leges Bouwvergunningen (20%)	f 30.000,-	f 36.000,-
- doorrekening kosten grondbedrijf in grondprijzen	f 19.742,-	f 25.862,-
Totale Bruto Kosten	f 561.888,50	f 516.407,50
Totale Netto kosten	f 512.146,50	f 454.545,50
Bruto kosten per inwoner	f 19,12	f 19,03
Netto kosten per inwoner	f 18,94	f 16,75

1) De kosten die bij het grondbedrijf werden gemaakt voor het opstellen van bestemmingsplannen bedroegen van 1982 tot 1986 gemiddeld f 52488,-. Deze kosten worden in de grondprijzen doorberekend en zijn zodoende als baten weer opgenomen in het overzicht.

Het grote verschil valt op tussen wat er op begrotingsfunctie 810 Ruimtelijke Ordening staat (1985: f 7,40 en 1986: f 4,87, beide gemiddeld per inwoner) en de netto kosten per inwoner van het ruimtelijke beleid (1985: f 18,94 en 1986: f 16,75).

Vergeleken met de CBS-cijfers verschilt de 'ruimtelijke ordening per inwoner in 1985 de betreffende grootteklasse niet veel met dat van Achtkarspelen (CBS-1985: f 8,01). In 1986 is het verschil iets groter, CBS-1986: f 7,59 ten opzichte van Achtkarspelen 1986: f 4,87.

Het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven is een onafhankelijke, geen winst beogende particuliere instelling, opgericht in 1968 door de Nederlandse Vereniging voor Openbare Financiën voor het verrichten van wetenschappelijk onderzoek aangaande uitgaven van het Rijk, van de andere publiekrechtelijke lichamen en van de sociale verzekeringen. Door het openbaar maken van de resultaten van dat onderzoek en door andere publicaties streeft het Instituut ernaar het inzicht in de financiële en sociaal-economische aspecten van het overheidsbeleid te verdiepen en de belangstelling er voor te stimuleren.

Naast onderzoeken die uit eigen initiatief ter hand worden genomen, voert het Instituut onderzoek uit in opdracht van publiekrechtelijke en particuliere instellingen. Voor die opdrachten wordt de kostprijs in rekening gebracht. De opdrachten betreffen uiteenlopende onderwerpen en kunnen in beginsel alle sectoren betreffen waar publieke middelen geheel of gedeeltelijk financieringsbron zijn. De bestudering van bestuurlijke vraagstukken vanuit de financiële gezichtshoek blijkt steeds opnieuw een doeltreffende methode te zijn om tot de kern van problemen door te dringen.

Veel steun wordt ondervonden van begeleidingscommissies, die per project worden samengesteld uit ter zake kundige personen. Zij volgen de voortgang van het onderzoek nauwkeurig en kunnen suggesties doen voor het bijsturen van de werkzaamheden en het aanpassen van de probleemstelling aan nader verkregen inzichten.

Voor de financiering van andere activiteiten dan de onderzoeken in opdracht van derden is het Instituut aangewezen op financiële steun van particuliere bedrijven en personen, publiekrechtelijke lichamen en andere instellingen.

Het Instituut geeft het tijdschrift "Openbare Uitgaven" uit, waarin artikelen worden opgenomen over de financiële aspecten van het overheidsbeleid en de zin en omvang van de publieke uitgaven. De abonnementsprijs bedraagt met ingang van 1 januari 1987 f 72,50 per jaar.

Donateurs ontvangen naast het tijdschrift Openbare Uitgaven rapporten over de verrichte onderzoeken en andere publicaties, waaronder de gebundelde inleidingen en verslagen van de symposia die door het Instituut worden georganiseerd.

De minimumdonatie bedraagt f 100,-- per jaar.

Het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven is gevestigd Oranjestraat 8, 2514 JB 's-Gravenhage

Telefoon 070 - 645853

Postgiro 19 17 064

Bank Mees & Hope N.V., rek.nr. 25 78 02 126

COORDINATIE IN HET RUIMTELIJK BELEID1. Inleiding

Bij de voorbereiding zowel als bij de uitvoering van het ruimtelijk beleid speelt coördinatie een essentiële rol. Dit hangt nauw samen met het facetkarakter van het beleid tot "ordening" van de verschillende functies die aan de ruimte kunnen worden gegeven.

Coördinatie komt voor in vele, uiteenlopende vormen en op diverse momenten in besluitvormingsprocessen. Men onderscheidt onder andere horizontale naast verticale en project- naast plancoördinatie.

Meestal vindt de coördinatie plaats in het kader van wettelijk geregelde procedures. Dit betreft niet alleen de procedures op basis van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (zie notitie HO/RB 13: 'Procedures voor ruimtelijke besluitvorming'), maar ook de procedures ingevolge sectorale regelingen. Daarnaast worden ook procedures die niet in regelgeving zijn geformaliseerd, maar die bijvoorbeeld op bestuurlijk overeengekomen "spelregels" berusten, benut om tot coördinatie te komen.

De behoefte om de mogelijkheid tot coördinatie veilig te stellen is soms zelfs de enige aanleiding om procedures te introduceren.

Het zou uiteraard ondoenlijk zijn om in het bestek van deze notitie alle coördinatievormen in het ruimtelijk beleid en het feitelijk functioneren daarvan te beschrijven. Daarom zal uitsluitend summier worden ingegaan op enkele algemene aspecten van de coördinatie tussen het ruimtelijk facetbeleid en ruimtelijk relevant sectorbeleid, alsmede op enkele belangrijke elementen uit de coördinatie op de drie bestuursniveaus.

2. Noodzaak en wenselijkheid

Een samenhangend ruimtelijk beleid is onmogelijk zonder horizontale coördinatie binnen de drie bestuursniveaus en verticale coördinatie tussen de drie bestuursniveaus. Vele onderwerpen van overheidszorg leggen immers beslag op de ruimte of hebben gevolgen voor de mogelijkheden om verschillende functies aan de ruimte te geven. Ook legt elk overheidsniveau hierbij eigen accenten. De consequenties van een en ander voor het gebruik van de fysieke ruimte zullen per definitie niet zonder meer met elkaar verenigbaar zijn.

Zelfs indien er geen schaarste aan beschikbare ruimte zou bestaan, zou het inefficiënt zijn om een coördinatie van ruimteclaims achterwege te laten. Juist door een evenwichtige afstemming van ruimtegebruik zijn niet alleen kwalitatieve meerwaarde, maar ook financiële kostenbesparingen te verwachten.

De wenselijkheid van coördinatie in het ruimtelijk beleid is buiten kijf. Behalve uit de dagelijkse beleidspraktijk blijkt dit bijvoorbeeld uit het instellen van de Raad voor de ruimtelijke ordening en milieubeheer (RROM) als onderraad van de Ministerraad, het aanwijzen van een coördinerend bewindsman voor de ruimtelijke ordening en het functioneren van de Rijksplanologische Commissie (RPC) en Provinciale planologische commissies (PPC's). Ook de in interdepartementaal verband opgestelde "Spelregels voor ruimtelijk relevante wetgeving" (Kamerstukken II, 1980-1981, 14 889, nr. 11) en de interdepartementale voorbereiding van een Vierde nota ruimtelijke ordening geven hiervan blijk.

Mede als gevolg van de "emancipatie" van andere plan- en besluitvormingsstelsels met hun eigen coördinatiesystemen is de coördinerende rol van de ruimtelijke ordening overigens minder vanzelfsprekend dan voorheen. In de

praktijk komt het voor dat de ruimtelijke ordening zich in geval van tegenstrijdige belangen als een min of meer neutrale arbiter opstelt. De afweging en coördinatie van ruimtelijk relevante wensen die door de diverse sectoren naar voren worden gebracht kan overtuigender worden gelegitimeerd wanneer de ruimtelijke ordening een "tastbaar" en herkenbaar afwegingskader biedt.

Hierbij kunnen bijvoorbeeld de ruimtelijke concepties (gebundelde deconcentratie, zonering van landelijke gebieden, het groene hart, etc.) een nuttige rol spelen.

Het "tastbare" afwegingskader kan, voorzover dit in de besluitvorming is geïncorporeerd, door de sectorale inrichtings- en beheersactiviteiten worden verwezenlijkt.

In verband met het bovenstaande verdienen de huidige pogingen tot operationalisering van het begrip "ruimtelijke kwaliteit" ondersteuning. Een en ander kan ook een punt van aandacht zijn bij de voorbereiding van de Vierde nota ruimtelijke ordening.

3. Coördinatie tussen facet en sector

Bij de verwezenlijking van het ruimtelijk beleid is zowel het spoor van het ruimtelijke orderings-facet, als het spoor van de ruimtelijk relevante sectoren van belang. Beide sporen kennen hun eigen besluitvormingsprocedures. Indien daarbij voldaan wordt aan de "Spelregels voor ruimtelijk relevante wetgeving" zal deze zogenaamde tweesporigheid in veel gevallen niet bezwaarlijk zijn.

Niet alle ruimtelijk relevante sectorale afwegingsmechanismen zijn echter in wettelijke procedureregelingen vastgelegd. Denk met name aan de besluitvorming over tracés van boven- en ondergrondse infrastructuur.

Ook indien de procedure van het desbetreffende sectorspoor wel is verankerd in een wettelijke regeling die voldoet aan bovenbedoelde Spelregels kunnen zich evenwel problemen voordoen. Het belangrijkste effect van de Spelregels is, dat de uiteindelijke besluiten over één en dezelfde activiteit in beide sporen met elkaar in overeenstemming zijn. Met het accent op een goede horizontale coördinatie, wordt hierdoor derhalve een samenhangend ruimtelijk beleid bevorderd.

De Spelregels voorzien er daarentegen niet in dat deze samenhangende besluitvorming, ook in de verticale lijn, zo efficiënt mogelijk geschiedt. Hierdoor kunnen zich in tweeërlei opzicht inefficiëncies voordoen.

In de eerste plaats levert het zowel de particuliere sector als de overheid veel extra kosten op (tijdsverlies, plankosten, apparaatskosten), indien eerst binnen de sectorlijn een zorgvuldig afgewogen compromis wordt geformuleerd om pas daarna tot een afstemming met de ruimtelijke ordening te komen. De procedures op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening zullen dan al snel als lastig en tijdrovend worden ervaren.

Om dit te ondervangen kan worden gedacht aan maatregelen in de sfeer van parallelschakeling van afwegingsprocedures in het facet- en sectorspoor en aan het wegnemen van dubbelures bij de ruimtelijk relevante coördinatie (zie volgende paragraaf). Een bekend probleem bij het treffen van dergelijke maatregelen is, dat de besluitvorming in het sectorale spoor zich in het algemeen voltrekt op een hoger bestuursniveau dan in het facetspoor. Het verdient - ook om deze reden - aanbeveling nog eens serieus de mogelijk te bezien om een deel van de sectorbesluitvorming te decentraliseren.

Een tweede categorie van mogelijke inefficiëncy heeft te maken met het feit, dat een na zorgvuldige coördinatie tot stand gekomen plan voor een ruimtelijk

relevante sectoractiviteit niet altijd automatisch wordt gevolgd door loyale medewerking van gemeenten en/of provincies bij de uitvoering van dat plan. Vooral in die gevallen die in het zogenaamde afstemmingsonderzoek ("Ordering van besluitvorming over de ruimte"; RU Groningen) worden aangeduid als top-down toedelingssituaties, zal dit een punt van zorg zijn.

Voor wat betreft dit onderdeel lijkt de efficiency te kunnen worden bevorderd door enerzijds reeds in vroeg stadium van de oordeelsvorming financiële duidelijkheid te verschaffen en anderzijds afstemmingsconstructies te introduceren zoals beschreven in de notitie "Afstemming op maat" (Kamerstukken II, 1985-1986, 19 275). Door middel van constructies als een operationele gebiedsaanwijzing en een gecoördineerde aanwijzing kan worden veiliggesteld dat na een goede horizontale en verticale coördinatie bij de besluitvorming ook de medewerking aan de uitvoering kan worden geëffectueerd. (Overigens lijkt geen maximale efficiency-winst te kunnen worden geboekt indien voor alle gevallen een standaardconstructie wordt gehanteerd, hetgeen de RARO propageert.)

Voor het overige zij korthedshalve verwezen naar par. 4 van notitie HO/RB 10 over het ruimtelijk beleid.

Met het bovenstaande hangt samen het verschil tussen plancoördinatie en projectcoördinatie. In de praktijk is overigens vaak moeilijk een duidelijk onderscheid tussen plannen en projecten aan te geven.

De Wet op de Ruimtelijke Ordening laat zowel plancoördinatie als projectcoördinatie toe, zij het dat een afweging van ruimtegebruik via plannen als de normale weg wordt beschouwd. De WRO kent in beginsel geen differentiatie in procedure-eisen en rechtsgevolgen, afhankelijk van de mate van concreetheid van een plan.

Men zou zich echter ook een systeem kunnen voorstellen, waarin plannen met uitsluitend een strategische en programmatische inhoud een lichte procedure doorlopen, terwijl in voorkomende gevallen aanvullende coördinatie en rechtsbescherming op projectniveau plaatsvinden. (Vergelijk ook de accentverschuiving bij nieuwe bestemmingsplanvormen naar nadere afweging en rechtsbescherming bij de uitvoering van het plan.)

Anderzijds zouden, naarmate een plan concreter is en vollediger afgewogen (en ook financieel onderbouwde) beslissingen bevat, minder zware eisen behoeven te worden gesteld aan bijvoorbeeld de toepassing van aanwijzings- en uitnodigingsbevoegdheden.

Zowel de tekst van artikel 37, leden 2 en 5, van de gewijzigde WRO als de constructie van de gecoördineerde aanwijzing bevatten aanknopingspunten voor dit laatste.

Hierboven is ingegaan op enkele mogelijkheden tot coördinatie van ruimtelijke en sectorale besluitvorming. Een groot aantal afstemmingsproblemen zou echter ook voorkomen kunnen worden.

Hiertoe is nodig dat diverse sectoren meer gecoördineerd hun inrichtings- en beheersactiviteiten en geldmiddelen inzetten ter verwezenlijking van de in interdepartementaal verband voorbereide en door kabinet en parlement bekrachtigde ruimtelijke doelstellingen.

Zoals ook blijkt uit de notitie HO/RB 12 over kosten en baten van ruimtelijke concepten kunnen hiermee in de zin van directe investeringen weliswaar extra kosten gemoeid zijn, maar uit een zorgvuldige kosten-baten-analyse volgt dat hier niet alleen kwalitatieve opbrengsten, doch tevens financiële besparingen tegenover staan.

4. Coördinatie op rijksniveau

De rol van de Ministerraad en de Raad voor de ruimtelijke ordening en milieu-beheer bij de ruimtelijke coördinatie behoeft op deze plaats geen bespreking. Voor wat betreft de positie van de minister van VROM als coördinerend bewindsman voor de ruimtelijke ordening wordt verwezen naar par. 3.2.1 van de Notitie over het ruimtelijk beleid (HO/RB 10).

In aansluiting op de vorige paragraaf kan nog worden gewezen op de nieuwe wettelijke verplichting van de minister van VROM om jaarlijks in de memorie van toelichting op de begroting een wetgevingsprogramma op te nemen, gericht op harmonisatie en coördinatie van ruimtelijk relevante wetgeving (art. 2, lid 2, sub c WRO). Bij het opstellen van dat wetgevingsprogramma zouden elementen uit het bovenstaande een belangrijke rol kunnen spelen.

Het belangrijkste ambtelijke coördinatie-orgaan op rijksniveau is de Rijksplanologische Commissie (RPC). Taak, samenstelling en werkwijze van deze commissie zijn geregeld in Wet en Besluit op de ruimtelijke ordening. Alle departementen zijn erin vertegenwoordigd.

In de RPC vindt op het hoogste ambtelijk niveau de interdepartementale coördinatie plaats. Daarmee vervult de RPC tegelijk een belangrijke functie ter voorbereiding van de besluitvorming op het gebied van het ruimtelijk beleid, hetzij door de minister van VROM, hetzij door een van de andere ministers, hetzij door de ministerraad.

Naast de verplichte inschakeling op grond van meerdere wetten kan de RPC ook ongevraagd adviezen uitbrengen. Haar adviezen kunnen onder andere betrekking hebben op het algemene regeringsbeleid inzake de ruimtelijke ordening, onderdelen van de totstandkoming van planologische kernbeslissingen, streekplannen en andere plannen en maatregelen in het kader van de ruimtelijke ordening, toepassing en buiten-toepassing-verklaring van de WRO op rijksniveau in concrete gevallen, ruimtelijk relevante aspecten van de bestuurlijke organisatie, etc.

Het horen van de RPC blijft achterwege bij maatregelen en plannen die in de Raad van de waterstaat of de Centrale landinrichtingscommissie worden behandeld, tenzij van de zijde van één der ministers die in de RPC vertegenwoordigd zijn tegen de maatregel of het plan bezwaar wordt gemaakt op grond van het regeringsbeleid inzake de ruimtelijke ordening.

De RPC beschikt over twee subcommissies, te weten één voor algemene zaken en één voor monumenten en natuurbescherming.

Men kan zich afvragen of de bovengeschetste regeling van de in beginsel RPC-ervangende behandeling door de Raad van de waterstaat en de Centrale landinrichtingscommissie in alle gevallen voldoende efficiënt is. Indien zich reeds op voorhand laat aanzien dat de discussie over bepaalde plannen en maatregelen zich zal richten op bezwaren vanuit het "regeringsbeleid inzake de ruimtelijke ordening" verdient het overweging om - wat betreft de vraag van mogelijke strijd met het nationaal ruimtelijk beleid - de thans verplichte tussenstap van behandeling in de Raad van de waterstaat of de Centrale landinrichtingscommissie over te slaan. Dit laat overigens onverlet, dat genoemde organen de ruimtelijk relevante sectorprojecten op een efficiënte wijze beoordelen in het licht van het regeringsbeleid, inclusief het ruimtelijk beleid.

Tevens zouden de mogelijkheden tot verdere stroomlijning van het functioneren van de RPC kunnen worden gezien. Ten eerste zou nog strikter kunnen worden toegezien op het achterwege laten van sectorale toetsing door de RPC; te denken valt hierbij aan een duidelijker (her-)formulering van criteria voor behandeling respectievelijk toetsing van zaken in de RPC.

Ten tweede zou het rendement kunnen worden onderzocht van de werkzaamheden van de huidige subcommissies van de RPC.

Ten derde dient de vraag onder ogen te worden gezien of het de kosten en moeite waarde is om de huidige service-verlening in de vorm van onder andere RPC-mededelingen voort te zetten.

Voor wat betreft de ruimtelijk relevante coördinatie op het gebied van bouwen en wonen functioneren op dit moment naast de RPC drie andere coördinatie-organen, te weten de Coördinatiecommissie stadsvernieuwing, de Rijkscommissie voor de volkshuivering en de Interdepartementale commissie groeikernen en groeisteden. Deze coördinatieorganen zullen binnen afzienbare tijd worden geëvalueerd.

5. Coördinatie op provinciaal niveau

In theorie behoeven er op het provinciale niveau minder problemen bij de horizontale coördinatie op te treden dan op rijksniveau. Er wordt immers collegiaal bestuur uitgeoefend en het provinciaal bestuur wordt bijgestaan door één ambtelijk apparaat.

Ook hier was de praktijk echter vaak minder mooi dan de theorie. Onder andere om deze reden is in de meeste provincies een ingrijpende reorganisatie van het ambtelijk apparaat in voorbereiding of onlangs voltooid.

Horizontale coördinatie op provinciaal niveau houdt echter meer in dan het zorgen voor samenhang in de eigen besluiten en uitvoeringsactiviteiten van het provinciaal bestuur. Vanwege haar intermediaire positie tussen rijk en gemeenten wordt de provincie geacht tevens een belangrijke inbreng te leveren bij de horizontale coördinatie van het ruimtelijk relevante sectorbeleid van de diverse departementen, voorzover dit betrekking heeft op het grondgebied van de provincie.

Dit, gecombineerd met haar taak bij de verticale coördinatie van het ruimtelijk beleid van rijk en gemeenten in het facetspoor, maakt dat de provincie een sleutelrol vervult in de coördinatie en integratie van het ruimtelijk beleid.

Hoewel het streekplan niet meer als integratiekader bij uitstek voor alle beleidsterreinen wordt beschouwd, kan het nog steeds een belangrijke rol spelen bij de programmering van de uitvoering van het ruimtelijk beleid van rijk, provincie en gemeenten (zie de aanbevelingen van de RPC-Werkcommissie verticale coördinatie ruimtelijk beleid).

Hiervoor kan van belang zijn dat van de zijde van de rijksoverheid wordt gestreefd naar een meerjarige (financiële) duidelijkheid over de uitvoering van inrichtings- en beheersactiviteiten. Zie ook de slotparagraaf van de Notitie over het ruimtelijk beleid (HO/RB 10).

Uit het vorenstaande volgt dat het overleg in PPC-verband een cruciale functie kan vervullen bij de voorbereiding en uitvoering van het ruimtelijk beleid. In navolging van de Spelregels voor ruimtelijk relevante wetgeving is in diverse wetten raadpleging van de PPC voorgeschreven. In enkele recente wetsvoorstellen wordt verwezen naar de algemene inschakelingsplicht ingevolge artikel 4 van de gewijzigde Wet op de Ruimtelijke Ordening.

De laatste jaren is - al dan niet op basis van of anticiperend op een wettelijke regeling - het aantal coördinatie-organen op provinciaal niveau sterk toegenomen. Meerdere ervan houden zich in belangrijke mate met ruimtelijke afwegingen bezig. In verscheidene commissies zijn ruwweg dezelfde departementsonderdelen vertegenwoordigd.

Hiervoor geldt in nog sterkere mate dan voor het rijksniveau dat efficiencyverbetering moet kunnen worden bereikt door het terugbrengen van het aantal coördinatiecommissies.

6. Coördinatie op gemeentelijk niveau

De gemeenten vormen het enige bestuursniveau waarop het resultaat van ruimtelijke coördinatie voor overheid en burger juridisch bindend kan worden vastgelegd. De gemeente kan met behulp van het bestemmingsplan in beginsel elk gebruik van gronden en opstallen, inclusief het bouwen en het uitvoeren van werken en werkzaamheden, reguleren. (Interventiemogelijkheden van rijk en provincie op grond van de WRO worden op deze plaats buiten beschouwing gelaten.)

Dit levert de gemeente enerzijds een machtige positie op: zij kan in principe elke door haar niet gewenste activiteit tegenhouden. Daar staat evenwel tegenover, dat de gemeente voor de uitvoering van de door haar gewenste activiteiten grotendeels van anderen afhankelijk is.

Een en ander brengt met zich mee, dat het overleg ex artikel 10 Bro 1985 bij de voorbereiding van (met name) bestemmingsplannen van groot belang is om tot een evenwichtige en ook uitvoerbare planinhoud te komen. Hoewel het voor de gemeente in bepaalde gevallen aantrekkelijk kan lijken om met een of enkele rijksheren afzonderlijk "zaken te doen", zal zij in het algemeen meer gebaat zijn bij (aanvullende) PPC-behandeling van het ontwerp-plan. Hierdoor kunnen tijd en kosten worden bespaard en wordt zo goed mogelijk voorkomen dat eerder bereikte compromissen later weer moeten worden herzien.

Op gemeentelijk niveau opereren in het algemeen geen coördinatie-organen zoals op andere bestuursniveaus. Hoewel gemeentebesturen zeer wel in staat moeten worden geacht om zonder inschakeling van dergelijke organen een samenhangend ruimtelijk beleid te voeren, zullen zij vaak geconfronteerd worden met de aandrang om ad hoc besluiten te nemen. Het verdient daarom aanbeveling om flexibele bestemmingsplannen op te stellen, waarin wel de essentie van het beleid duidelijk tot uitdrukking wordt gebracht.

Daarnaast kan het structuurplan een goede coördinatiebasis bieden voor ruimtelijk relevante beslissingen buiten het bestemmingsplan.

KOSTEN-BATENBESCHRIJVING VAN HET RUIMTELIJK BELEID

0. Inleiding

Voor de heroverweging ruimtelijk beleid is het van belang de kern van dat beleid aan te geven. Ruimtelijk beleid is gericht op het op elkaar afstemmen van het ruimtegebruik in zijn verschillende functies. Het oordeel over de kwaliteit van het ruimtelijke beleid wordt bepaald door het antwoord op de vraag of de nagestreefde afstemming van functies per saldo leidt tot een meerwaarde aan maatschappelijke voordelen die zonder afstemming niet bereikt zou worden. (De effecten op lange termijn en de niet in geld kwantificeerbare baten dienen daarbij zo goed mogelijk in de afweging te worden meegenomen).

Veel sectoraal rijksbeleid heeft een directe invloed op het ruimtegebruik (wonen, werken, natuur, recreatie, overige voorzieningen). Daarmee is het weliswaar altijd ruimtelijk relevant, maar niet steeds rechtstreeks beïnvloed door uitgangspunten van het ruimtelijk beleid. Die uitgangspunten zijn geformuleerd als ruimtelijke concepties of inrichtingsprincipes, die op hun beurt weer zijn vertaald in de beleidslijnen van de Derde Nota over de ruimtelijke ordening (Verstedelijkingsnota, Nota Landelijke Gebieden). De ruimtelijke concepties vormen echter het bindende, structurerende element van de beleidslijnen. De concepties dienen om de beoordeling van de kwaliteit van het ruimtelijk beleid in concrete situaties te vergemakkelijken. Toepassing ervan, zal in beginsel tot de gewenste maatschappelijke voordelen moeten leiden (zie boven). Deze aanname is door redenering en in een enkel geval door onderzoek aannemelijk gemaakt.

Voorbeelden van ruimtelijke concepties zijn: gebundelde deconcentratie, stadsgewesten, bufferzones, open ruimten, Groene Hart, zonering, stedelijke vernieuwing, Randstadgroenstructuur, bundeling infrastructuur.

Bepaalde concepties hangen nauw met elkaar samen. Onderzoek naar de effecten van toepassing van dergelijke concepties stuit op het probleem van de moeilijke kwantificeerbaarheid van kosten en baten.

Het ruimtelijk relevante beleid van de sectordepartementen is strategisch van belang voorzover een duidelijk relatie met de toepassing van ruimtelijke concepties kan worden gelegd. Dat kan op twee manieren:

1. de omvang van de begrotingspost hangt samen met ruimtelijke concepties;
2. de (regionale)verdeling van de begrotingpost hangt samen met ruimtelijke concepties;

In de praktijk zullen zich vaak situaties voordoen waarbij zowel de omvang als de verdeling van de middelen van een begrotingspost met een conceptie samenhangen.

Het effect op de omvang en verdeling van de rijksuitgaven zal per conceptie kunnen verschillen. Rekening houden met een ruimtelijke conceptie in een bepaalde beleidssector kan daar tot hogere uitgaven leiden. Daar tegenover zullen er andere beleidssectoren/begrotingsposten zijn, die daardoor met lagere uitgaven te maken krijgen. Die lagere uitgaven behoeven niet gelijktijdig met de hogere uitgaven elders zichtbaar te worden, maar kunnen zich ook pas na verloop van een aantal jaren manifesteren.

Toepassing van ruimtelijke concepties, die hogere uitgaven in een bepaalde richting met zich mee brengen, zal niet altijd leiden tot vermindering van uitgaven elders op de rijksbegroting. In die gevallen is het oogmerk van de conceptie primair een betere ruimtelijke kwaliteit tot stand te brengen (bijv. verdiepte aanleg van een wegtracé langs een woonwijk om het geluidhinderniveau zo laag mogelijk te houden of een wegtracé dat om een natuurgebied heen geleid wordt -en daardoor duurder wordt- met als bate de handhaving van het natuurgebied).

In bepaalde gevallen hangt vooral de regionale neerslag van de besteding van een begrotingspost nauw samen met ruimtelijke concepties. Gedacht kan worden aan de relatief sterke uitbreiding van bossen in de Randstad (Randstadgroenstructuurconceptie). Dit brengt meer kosten met zich mee dan een even grote uitbreiding van het bosareaal elders in het land zou veroorzaken. Tegenover deze extra kosten staan besparingen, die vooral de recreanten toevloeien, omdat zij tijd- en reiskosten besparen resp. bij een gegeven inspanning een grotere behoeftenbevrediging realiseren.

Samenvattend dient vooral het investeringskarakter van het ruimtelijk beleid benadrukt te worden. Door rekening te houden met de ruimtelijke concepties zal in bepaalde beleidssectoren een hoger uitgavenniveau optreden. Daar kan een lager uitgavenniveau elders bij de rijksoverheid tegenover staan, maar ook kostenvermindering van burgers (reiskosten e.d.), of een toeneming van baten bij burgers (meer keuzemogelijkheden e.d.) of overheid (natuurwaarden).

Omdat via de ingang van de ruimtelijke concepties het integrale karakter van het ruimtelijk beleid en de samenhang tussen kosten en baten van dat beleid zichtbaar gemaakt kunnen worden, vormen zij een goed uitgangspunt voor het betrekken van begrotingsposten van verschillende beleidssectoren bij de heroverweging.

1. Omschrijving van de concepten

Het huidige beleid voor de stedelijke gebieden is vooral opgehangen aan twee concepties, nl. de gebundelde deconcentratie en de Randstadgroenstructuur. Het concept gebundelde deconcentratie is voor het eerst vastgesteld in de Tweede Nota over de ruimtelijke Ordening 1966 en was in feite een synthese tussen een concentratie en een deconcentratie-concept. Destijds was het beleid gericht op het tegengaan van de trend: deconcentratie, ook wel suburbanisatie genoemd. Het concept bevatte echter ook al elementen die in de Verstedelijkingsnota 1978 en de Structuurschets stedelijke gebieden 1985 van meer belang zijn geworden en waarvoor beleid is ontwikkeld dat hieronder kort wordt omschreven.

- De stad kan niet meer gezien worden als een afzonderlijke sociaal-economische eenheid, maar er ontwikkelt zich een functionele relatie met een steeds groter ommeland. Op deze ontwikkeling is het stadsgewest-beleid gericht.
- De bestaande stedelijke gebieden dienen voortdurend te worden aangepast aan de eisen van de tijd; het stadsvernieuwingsbeleid.
- Om ruimte te creëren voor deze aanpassingen in het bestaand stedelijk gebied en om de bevolkingsgroei op te vangen moeten elders ontwikkelingen worden gestimuleerd met een zo beperkt mogelijk beslag op ruimte, uitbreiding van infrastructuur in brede zin en verlies aan landbouwgronden en recreatief en landschappelijk waardevolle gebieden; het groeikernenbeleid dat derhalve een nauwe samenhang met het stadsvernieuwingsbeleid heeft.
- Het volledig aaneengroeien van stedelijke gebieden dient te worden voorkomen vanwege het behoud van recreatiegebieden in de omgeving van de steden en het tegengaan van congestie; het bufferzonebeleid.

Het concept-Randstadgroenstructuur is ontwikkeld in de Derde Nota over de Ruimtelijke Ordening (met name de Nota Landelijke Gebieden) met het oog op de volgende doelen:

- Veiligstellen van het landelijk gebied. Dit gebeurt door de verstedelijking beperkingen op te leggen, door bijvoorbeeld het aanwijzen van groene functies en bestemmingen en door de inrichting en het beheer van het landelijk gebied te verbeteren.
- Geleding van de stedelijke structuur. Groene ruimten kunnen, mede in het belang van de stedelijke ontwikkeling, voorkomen dat stedelijke gebieden op een ongestructureerde wijze worden uitgebreid en aan elkaar groeien. In de open ruimten (Groene Hart) en de bufferzones wordt nieuwbouw beperkt en wordt door (her)inrichting van het landelijk gebied de structurering van het stedelijk gebied versterkt.
- Opnemen van stedelijke functies. Door landschapsbouw kunnen inrichting en beheer van het landelijk gebied worden aangepast aan recreatief (mede)gebruik, nieuwe auto- en spoorwegen, zandafgraving en afvalberging.

Bij de uitwerking van het concept Randstadgroenstructuur wordt gebruik gemaakt van reeds langer bestaande elementen uit andere concepties. Met een gecombineerde inzet van bestaand instrumentarium wordt de Randstadgroenstructuur gerealiseerd. Het gebundelde deconcentratie- en Randstadgroenstructuur- concept zijn in de Randstad elkaar aanvullende inrichtingslijnen. De gebundelde deconcentratie wordt ook buiten de Randstad toegepast.

2. Toepassing van de concepten

Concepten geven slechts de hoofdlijnen van het beleid aan. Het beleid is niet juridisch dwingend. Er worden veeleer voorwaarden geschapen om de ongewenste trend bij te buigen of een nieuwe gewenste trend te stimuleren. Ondanks het hanteren van het concept gebundelde deconcentratie treedt nog steeds suburbanisatie op, zij het in mindere mate. Binnen het beleid is nog een breed scala van keuzemogelijkheden denkbaar die in concrete situaties zorgvuldige afweging behoeven en derhalve overleg.

Een voorbeeld hiervan is de procedure die de regering in de Structuurschets stedelijke gebieden 1985 (par. 2.3.3.) heeft vastgelegd voor het afwegen van bouwlokaties.

In deze procedure dient rekening te worden gehouden met

- a. Ligging t.o.v. de stad
- b. Ontsluitingsmogelijkheden
- c. Samenhang tussen functies
- d. Landelijke gebieden
- e. Financiële uitvoerbaarheid.

De regering benadrukt dat deze criteria, waartussen spanning kan bestaan, in hun onderlinge samenhang tot gelding dienen te worden gebracht. De afweging kan per situatie verschillend uitkomen. Daarnaast dienen de bestuurlijke aspecten in de overwegingen te worden betrokken. In een aantal gevallen zijn grote verschillen van mening tussen de overheden of met burgers aanleiding tot langdurige procedures om tot beslissingen te komen. De concepten hebben een algemene geldigheid. Het rijksbeleid richt zich echter slechts op een aantal speerpunten.

3. Kosten-batenbeschrijving van de concepten

3.1. Scenario's en kwantificering

Voor een kosten-batenbeschrijving van de concepten is het verhelderend om deze in een scenario te omschrijven dat afgezet wordt tegen een scenario dat uitgaat van afwijkend beleid. Hiervoor is, naast het gebundelde deconcentratie/Randstadgroenstructuur- scenario (hierna GB/RS-scenario) het suburbanisatie-scenario gekozen, dat uitgaat van een deconcentratie-concept met een verminderd accent op stadsvernieuwing en het wegvallen van een groeikernen-(of bouwlokatie-), bufferzone- en randstadgroenstructuurbeleid.

De kosten en baten van deze twee scenario's worden eerst in algemene termen omschreven. Vervolgens worden de uitspraken waar mogelijk aangevuld met kwantitatieve gegevens uit beschikbaar onderzoek. Ook binnen de scenario's zijn nog accentverschillen denkbaar, die in de betreffende studies zijn onderzocht; deze zijn in de beschrijving opgenomen.

De hier gegeven beschrijving is gericht op kosten en baten voor de rijksoverheid en de burger. Voor een uitbreiding met de gegevens voor provincie en gemeenten heeft het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven een onderzoeksvoorstel gedaan.

In de beschrijving van de scenario's is uitgegaan van een aantal veronderstellingen t.w.

- De werkgelegenheid zal vooral in de centrale agglomeraties geconcentreerd blijven. Hoewel verschillend beleid de vestigingsvoorkeuren van de werkgelegenheid kunnen beïnvloeden zal dit pas op de lange termijn een wezenlijke invloed hebben op de sterke concentratie in de agglomeratie. Ook in België, waar in vergelijking met Nederland van meer suburbanisatie sprake is, de werkgelegenheid in belangrijke mate in de steden geconcentreerd.
- De kwaliteit van het voorzieningenniveau, infrastructuur en woningbouw is in beide scenario's gelijk verondersteld.

3.2. Drempels in capaciteit van infrastructuur en voorzieningen

Bij de kosten-batenbeschrijving van de betreffende concepten zijn de begrippen capaciteitsbenutting en drempels van groot belang. Dit kan het best worden toegelicht aan de hand van een voorbeeld. Wegen hebben een bepaalde capaciteit, die in bepaalde mate wordt benut. Indien aan een weg een woonuitbreiding of bedrijventerrein wordt gerealiseerd is het van belang of de weg voldoende capaciteit heeft om de te verwachten toename van verkeer te verwerken. Is dit het geval dan zijn er baten t.o.v. een lokatie waar wel verbreding van een weg nodig zou zijn. In het geval dat de weg onvoldoende capaciteit heeft en verbreed moet worden wordt de capaciteit sprongsgewijs vergroot en een drempel overschreden. Er zijn dan kosten aan de verbreding van de weg verbonden, maar er kunnen toekomstige baten optreden doordat de woninguitbreiding een grotere omvang kan hebben zonder extra kosten omdat de nieuwe capaciteit van de weg dit toelaat.

In de kosten-batenbeschrijving van de twee scenario's is in algemene termen met dit verschijnsel omgegaan. In het algemeen zal het zo zijn dat waar veel voorzieningen aanwezig zijn er ruimte is voor extra-capaciteitsbenutting, en daar waar weinig voorzieningen aanwezig zijn er eerder sprake zal zijn van een noodzaak om de capaciteit uit te breiden. In de praktijk kan het zijn dat in enkele gevallen het omgekeerde optreedt, dat pleit er des te meer voor om in concrete situaties zorgvuldig af te wegen.

3.3. Kosten-batenbeschrijving

In het hierna volgende wordt een beschrijving gegeven van optredende kosten en baten die aan het slot van de paragraaf zijn samengevat in een tabel.

In een suburbanisatie-scenario zijn de kosten voor de Volks-huisvesting (VROM) lager dan in het GB/RS-scenario doordat de kosten van bouwrijpmaken en grondverwerving lager zijn en doordat hoofdinfrastructuur in grote bouwlocaties gesubsidieerd wordt. Ook de subjectsubsidies van VROM kunnen per saldo hoger uitvallen in het GB/RS-scenario, omdat ondanks objectsubsidies de prijs van de woningbouw gemiddeld hoger uitvalt.

De kosten van de stadsvernieuwing zijn in het GB/RS-scenario hoger. De stadsvernieuwing brengt in beide scenario's kosten met zich mee. De veronderstelling is echter dat in het GB/RS-scenario het accent meer zal liggen op het verbeteren van de bestaande structuren en op intensivering van het ruimtegebruik in de steden, waarvoor meer kosten gemaakt worden dan in een veel minder op de bestaande steden en dorpen gericht suburbanisatie scenario. In het GB/RS-scenario treden eveneens kosten op doordat zwaardere infrastructuur moet worden aangelegd als gevolg van de bundeling (kosten VW, VROM).

In het GB/RS-scenario zullen over het algemeen meer kosten gemaakt worden voor verbetering van bestaande structuren en minder voor investeringen in nieuwe uitbreidingen.

Het GB/RS-scenario geeft voorts kosten in het milieubeheer. Door bundeling van activiteiten worden normen eerder overschreden b.v. geluidhinder en lucht- en bodemverontreiniging. In het suburbanisatie-scenario kunnen echter eveneens aanzienlijke kosten optreden ter bestrijding van geluidhinder bij lintbebouwing. Anderzijds is de milieuverontreiniging in het GB/RS-scenario minder diffuus en kan daardoor beter worden aangepakt in de bestrijding en afvalverwerking.

Op den duur vallen deze kosten van het GB/RS-scenario echter weg tegen kosten die bij een sterke spreiding van activiteiten gemaakt moeten worden in de infrastructuur (wegen, openbaar vervoer, communicatie, energienet, riolering e.d.) (kosten voor VW, Provincies, Nutsbedrijven en burger). De lengte van de aan te leggen en te onderhouden infrastructuur, in een fijnmazig netwerk, neemt bij het suburbanisatie-scenario enorm toe en er zal veelal sprake zijn van het niet optimaal benutten van de capaciteit van de netten. Dit zal o.a. het geval zijn in de openbaar vervoer netten, waardoor de rentabiliteit afneemt of gekozen wordt voor sanering. E.e.a. zal gepaard gaan met een sterke toename van het autogebruik doordat de frequentie en reisduur van het openbaar vervoer onvoldoende aansluiten op de wensen van de consument.

Behalve in de onderhoudskosten zijn ook de investeringskosten van de infrastructuur in het suburbanisatie-scenario hoger. Door de lengte van de netwerken moet uitbreiding van de capaciteit over een veel grotere afstand plaatsvinden, maar ook op veel meer plaatsen gelijktijdig. Bovendien neemt de optimale

benutting van de door het bestaan van drempels, sprongsgewijs vergrote capaciteit veel meer tijd in beslag dan in het GB/RS-scenario, doordat de groei wordt gespreid. Een uitzondering vormt de investering die bij het GB/RS-scenario in het openbaar vervoernet wordt gepleegd. De hoogwaardige infrastructuur van en naar de steden geeft hogere kosten. De eerder genoemde zwaardere weg-infrastructuur in de stedelijke gebieden valt weg tegen meerkosten van een uitgebreider wegennet bij het suburbanisatie-scenario.

Een vergelijkbaar betoog is voor voorzieningen te houden. Er zullen in vergelijking tot het GB/RS-scenario op veel meer plaatsen gelijktijdig voorzieningen moeten worden gerealiseerd, zoals onderwijs-, sport-, sociaalculturele en winkelvoorzieningen. De bestaande voorzieningen, vooral in de stedelijke gebieden met een dalende bevolking, verliezen daardoor hun rentabiliteit geheel of gedeeltelijk (kosten m.n. voor OW, WVC). In een suburbanisatie-scenario zal een versnippering in het landelijk gebied optreden. De druk op agrarisch waardevolle gebieden neemt toe, hetgeen tot grondprijsoptrijving zal leiden. Dit is in feite de tegenhanger van de grondprijz-verlaging voor de woningbouw die bij dit scenario optreedt. Daarnaast heeft deconcentratie van stedelijke activiteiten een deconcentratie van agrarische activiteiten tot gevolg. Dit kan een kostenopdrijvend effect op de agrarische bedrijfsvoering hebben o.a. als gevolg van het groter worden van de afstanden tot de afzet-concentratiepunten en doordat een toename van woon-werkverkeer tussen de stad en het suburbane gebied kan leiden tot hinder voor het agrarisch verkeer (kosten burgers).

In het GB/RS-scenario treden kosten op in de sfeer van het recreatief aanbod in de nabijheid van steden, omdat ook hier verwervingskosten hoger zijn en de vraag groter wordt door de bevolkingsconcentraties (kosten LV en VROM). Daartegenover staan de baten van kortere reistijden, hetgeen tot minder energiegebruik leidt, mede doordat de fiets als alternatief vervoermiddel kan worden aangewend (baten voor de burger).

Het laten vallen van het Randstadgroenstructuurbeleid en het bufferzonebeleid levert besparingen op voor LV en VROM. De druk op en aantasting van het landelijk gebied zal echter worden vergroot met kosten voor de landbouw zoals hiervoor al gedeeltelijk beschreven. De behoefte aan inrichting van buiten-recreatiegebieden zal mogelijk in een suburbanisatie-scenario afnemen doordat meer in het groen wordt gewoond (besparing LV en WVC). Het is niet uitgesloten dat in een suburbanisatie-scenario problemen kunnen ontstaan bij het vinden van lokaties voor activiteiten, die bij voorkeur in een dun bevolkt gebied geplaatst moeten worden, zoals militaire oefenterreinen (mogelijke kosten Def).

Baten van het suburbanisatie-scenario zijn gelegen in de apparaatskosten van planningsinstanties. Het aantal omvangrijke uitbreidingen, met de daarbij behorende uitbreiding van het planningsapparaat zoals bij groeikernen en de Randstadgroenstructuur nodig zijn, zullen veel minder voorkomen. Het zoeken naar optimalisering van investeringen vraagt mankracht en het ontwikkelen van grootschalige projecten vraagt meer organisatie dan een gespreid aantal kleinere projecten.

De kosten voor de burger zijn in het suburbanisatie-scenario op de post woningbouw over het algemeen lager. Een extra voordeel voor de burger is dat gemeentelijke belastingen in suburbane gemeenten vaak lager zijn dan in stedelijke gemeenten. Door hogere reiskosten verdwijnt dit voordeel of vertoont zelfs een negatief saldo.

In de volgende tabel zijn de meer-(+) en minderkosten(-) per kostensoort schematisch weergegeven.

Tabel: Schematische kosten en baten vergelijking van de twee scenario's

Budget	Kostensoort		GB/RS scenario	Suburban. scenario
VROM	Woningbouw	-NKS	+	-
VROM	Woningbouw	-infrastructuur	+	-
VROM	Woningbouw	-grondverwerving	+	-
VROM	Woningbouw	-bouwrijpmaken	+	-
VROM	Woningbouw	-huursubsidies	+	-
VROM	Stadsvernieuwing		+	-
VROM	Milieu	-bodemsanering	+	-
VROM	Milieu	-geluidhinder	+	-
VW	Openbaar vervoer	-aanleg	+	-
LV	Landbouw	-conservering	+	-
LV	Openluchtrecreatie	-grondverwering	+	-
LV	Openluchtrecreatie	-exploitatie	+	-
BiZ	Politiekosten		+	-
Burger	Gem.Belastingen		+	-
Rijk	Apparaatskosten		+	-
Provincie	Apparaatskosten		+	-
Gemeente	Apparaatskosten		+	-
VROM	Milieu	-bestrijding	-	+
VW	Wegen	-aanleg	-	+
VW	Wegen	-exploitatie	-	+
VW	Openbaar vervoer	-exploitatie	-	+
VW	Communicatie	-aanleg	-	+
VW	Communicatie	-exploitatie	-	+
Provincie	Wegen	-aanleg	-	+
Provincie	Wegen	-exploitatie	-	+
Burger	Energienet	-aanleg	-	+
Burger	Energienet	-exploitatie	-	+
Burger	Riolering	-aanleg	-	+
Burger	Riolering	-exploitatie	-	+
LV	Landbouw	-landinrichting	-	+
Burger	Landbouw	-grondprijzen	-	+
Burger	Landbouw	-afstanden afzet	-	+
WVC	Recreatie/Soc.Cult.	-aanleg	-	+
WVC	Recreatie/Soc.Cult.	-exploitatie	-	+
OW	Onderwijs	-aanleg	-	+
OW	Onderwijs	-exploitatie	-	+
Burger	Winkelvoorzieningen	-aanleg	-	+
Burger	Winkelvoorzieningen	-exploitatie	-	+
Burger	Reiskosten		-	+
Burger	Energieverbruik		-	+

3.4. Beschikbare onderzoeksresultaten

De hierboven gegeven kosten-batenbeschrijving is niet gekwantificeerd. In de afgelopen jaren, is in opdracht van VROM, een tweetal onderzoeken verricht waarin de kostenaspecten van de keuze van woningbouwlokaties zijn nagegaan, t.w. het onderzoek "Kosten en baten voor de overheid bij verdichting", SEO der Universiteit van Amsterdam (1985) en "De investeringskosten van woon- wijken op alternatieve lokaties" van het NEI (1981). Het SEO- onderzoek waarin de gegevens van het NEI-onderzoek zijn meegenomen is het meest compleet. Verder wordt thans door het NEI, in opdracht van het Ministerie van VROM, een onderzoek verricht naar kengetallen voor de in paragraaf 2 genoemde kosten-baten-afweging van grote bouwlokaties. Voorzover hiervan reeds resultaten bekend zijn worden deze hieronder vermeld. In het SEO-onderzoek zijn globaal vier soorten lokaties onderscheiden, nl. een fictieve groeikernwijk en drie soorten verdichtingslokaties resp. klein, middelgroot en groot. Per soort lokatie zijn de kosten en baten benoemd, voor een periode van 50 jaar, en toegedeeld aan de diverse departementen, provincie en gemeente bij een aantal varianten. Uit dit overzicht komt naar voren dat de keuze van diverse lokaties verschillende gevolgen voor diverse begrotingsposten hebben. Ook voor die posten die ogenschijnlijk alleen een sectordoel dienen.

De beschouwde lokaties zijn in feite vier mogelijkheden binnen het concept gebundelde deconcentratie.

Bij de uitkomsten moet worden aangetekend dat bij de tien onderzochte verdichtingslokaties een situatie is aangetroffen met niet volledig benutte capaciteit in onderwijsvoorzieningen en openbaar vervoer waarvan de rentabiliteit vergroot wordt. Bij de groeikernlokaties is uitgegaan van de noodzaak om een nieuwe weg en openbaarvervoerinfrastructuur aan te leggen. Deze veronderstellingen zullen veelal opgaan, maar niet altijd.

In de vergelijking uit dit onderzoek ontbreekt een suburbanisatielokatie. De kosten en baten zullen per woning vermoedelijk hoger uitkomen dan bij groeikernlokaties. Voor meer gekwantificeerde gegevens zal echter aanvullend onderzoek nodig zijn. De begrotingsposten, die in het SEO-onderzoek zijn genoemd dekken een belangrijk deel van de relevante posten.

Tabel: Uitkomsten van het onderzoek "Kosten en baten voor de overheid bij verdichting" Centrale-variant (Kosten per woning x f 1000,- over 50 jaar)

Minist.	Nr.	Begrotingsart.	verdichting			fict. groeik.
			klein ca.30 woningen	middel ca.330 woningen	groot ca.1100 woningen	
						5150 woningen
VROM	40	-Lokatiesubsidie	-	-	-	5.5
	40	-Hoofdinfrastr.	-	-	-	5.7
		-Stadsvern.fonds	43.4	6.0	17.1	-
		-Individ.Huursubs.	79.1	58.7	48.4	93.2
		-Objectsubsidies.o.a.)				
	28	-BGS Huurwoningen)	134.2	126.3	136.0	97.5
	34	-BGS Eigen woningen)				
	59	-Interim Wet Bodemsan.)				
VenW	45	-Verkeer in en nabij ste-				
		den	-	-	-	0.2 -
	160	-Vervoer in en nabij ste-				
		den	-13.2	-2.7	-4.8	15.0
		-Rijkswegenfonds	-	-	-	11.9
		-PTT Aanleg telefoon)	7.9	7.9	8.1	9.2
		-PTT Bestelkosten)				
BiZ Gem.fonds		-BV Politiekosten	40.7	22.1	28.5	19.8
		-Algemene uitkeringen)	-	-	-	6.8
		-Verfijning Groeikernen)				
OenW		-Vergoeding k.o.)				
		-Vergoeding l.o.)				
		-Vergoeding personeels-				
		kosten k.o.)	22.3	17.5	21.9	115.6
		-Vergoeding personeels-				
		kosten l.o.)				
		-Vergoeding b.o.)				
		-Vergoeding v.o.)				
WVC		-RB Kinderdagverblijven)	-	-	-	2.1
		-VRS Gezondheidszorg)				
SWZ		-?	-	-	-	0.3 +
Rijk		Totaal	314.4	253.8	255.2	382.8
Provincie		Totaal	-	-	-	1.3
Gemeente		Totaal	90.8	36.9	47.0	106.6+
Overheid			405.2	272.7	302.2	490.7

De notitie "Normen voor automatische stichting en opheffing in het voortgezet onderwijs", Ministerie van OW oktober 1983, geeft een vergelijking van de kostenverschillen naar schoolgrootte. De kosten per leerling, excl. huisvesting, op kleine scholen variëren tussen fl.5600 en fl.7250, afhankelijk van het schooltype. De kosten van grote scholen liggen tussen fl.4550 en fl.5830 per leerling. Een verschil van 20 à 25%. Het aantal kleine en middelgrote scholen zal bij het suburbanisatie-scenario sterk toenemen, hetgeen derhalve tot een lasten verzwaring van het onderwijsbudget zal leiden.

In het nog niet afgeronde onderzoek van het NEI naar kengetallen voor een kosten-batenanalyse van grote bouwlocaties is informatie verzameld over de kosten van nutsinfrastructuur.

De kosten van gasdistributie worden voor een groot deel bepaald door de afstand van de nieuwe woonwijk t.o.v. het landelijke net (40 bar) of het regionale net (8 bar). Aansluiting op het landelijke net kost ca. fl.1,0 mln per km terwijl aansluiting op het regionale net fl.200.000 à fl.400.000 per km kost. Daarnaast is veelal bij wijken met meer dan 3500 woningen een aanvullend gasdistributie station nodig, waarvan de kosten 0,75 à 1,0 mln. bedragen (max. fl.215 à fl.285 per woning).

Kosten van aansluiting op het electriciteits-net bedragen per km fl.100.000, waarboven op komen de kosten van transport-verlies à fl.25.000 per km .

Voor de kostenbepaling van het concept Randstadgroenstructuur is het volgende overzicht gemaakt.

<u>Artikel</u>	<u>Bedrag'87</u>	<u>Toegerekend</u>	<u>Organisatie</u>
VROM 47	8,7 mln	5 mln	RPD
LV 114	341,0 "	27,6 "	LD
LV 125	p.m.	5,0 mln	SBB
		2,0 mln (inrichtingskosten)	SBB
LV 135	42,0 "	22,0 mln	Dir. OR
Totaal		61,6 mln	

De kosten van 61,6 mln per jaar kunnen worden vertaald naar inwoners of woningen in de Randstad. Dit geeft een bedrag van fl.12 per inwoner of fl.30 per woning.

In het onderzoek "Woonlasten vergeleken" van P. Terhorst (1985) zijn de woonlasten "in zeer ruime zin" vergeleken tussen locaties in Amsterdam, Almere, Lelystad en Hoorn. De conclusie is dat de woonlasten in Almere, Lelystad, de Amsterdamse binnenstad en Amsterdam-Noord vrijwel gelijk zijn. De kosten in Amsterdam-Zuidoost en Hoorn liggen een stuk hoger. Dit is respectievelijk een gevolg van hoge kosten voor collectieve voorzieningen (m.n. verwarming) en hoge reiskosten.

4. Conclusie

Een volledig ingevulde kosten-baten vergelijking tussen de twee scenario's is op basis van het beschikbare materiaal niet te maken. Duidelijk is echter wel dat besparingen die optreden door het laten vervallen van beleidsonderdelen van het huidige beleid gelijktijdig aanzienlijke kostenverhogingen voor de samenleving met zich brengen.

Een tweede conclusie die getrokken kan worden is dat geen algemeen geldend concept voor de maatschappelijk meest gewenste en financieel minst kostbare oplossing in concrete situaties kan worden aangegeven. Lokale omstandigheden, met name de capaciteiten van voorzieningen en infrastructuur en de reestreimte in die capaciteit, zijn zwaarwegende factoren die in de concrete afweging moeten worden gezien. De in de Structuurschets stedelijke gebieden 1985 aangekondigde procedure voor het afwegen van bouwlokaties is te beschouwen als een belangrijke aanzet ter verbetering van het kostenbewust plannenmaken voor woningbouwlokaties in de komende jaren.

Daarnaast zijn de volgende EZ-posten van belang:

	<u>artikel</u>	<u>bedrag '87</u>	<u>organisatie</u>
Voorwaardenscheppend beleid	EZ 29	78,9 mln	REP
Structuurverbetering M.K.B.	EZ 38	96,5 "	RO&GA

0016S



Ministerie van Economische Zaken

Aan de secretaris van de herover-
wegingswerkgroep "ruimtelijk beleid"
De Heer Drs. J.A. Jacobs
Ministerie van Financiën (K.4315)
Postbus 20201
2500 EE 's-GRAVENHAGE

14 april 1987

IR/REP/ROI
287/XI/3038
(79)6748

Toelichting apparaatskosten.

Ten vervolge op mijn brief van 13 februari j.l. (IR/REP/ROI 287/XI/3023) volgt op Uw verzoek een toelichting bij de gedane opgave.

Centraal

I. en R. (2). Algemene departementale R.O.-coördinatie. Voorbereiding RPC en RROM. Bijdragen aan/overleg over rijksnota's met een WRO-status, WRO/BRO e.d. Beoordeling streekplannen en majeure bestemmingsplannen op (economische) aspecten van bovenregionaal belang. Terzake contact onderhouden met de Rijksconsulentschappen - HAD.

DMO (1). Coördinatie R.O.-aspecten voor DMO. Advisering aan de Rijksconsulenten.

DGE (1). Coördinatie R.O.-aspecten voor DGE.

Decentraal.

DMO / Rijksconsulentschappen HAD (6).

De activiteiten van de RC HAD zijn in een aantal takenpakketten onder te verdelen. Een belangrijk deel hiervan vloeit voort uit de zg. MKB-integratietaak van de Staatssecretaris van Economische Zaken welke ruwweg inhoudt dat er door middel van overleg en advies voor moet worden zorggedragen dat de verschillende bestuurslagen in hun beleid voldoende rekening houden met economische aspecten.

Postadres



Ministerie van Economische Zaken

Een onderdeel van deze integratietaak richt zich op de ruimtelijke ordening omdat het afstemmen van het EZ-beleid met de lagere overheden onder andere een planologische invalshoek heeft. Daartoe heeft de RC HAD zitting in de PPC en haar subcommissies waar de RC HAD adviseert over de economische aspecten in de ruimtelijke plannen.

HET HOOFD VAN DE HOOFDAFDELING
RUIMTELIJKE ORDENING EN INFRASTRUCTUUR

Mr. G.B.F. Jurg

Ministerie van Defensie
COORDINATIE RUIMTELIJKE
ORDENING EN MILIEUZAKEN
DEFENSIE

1740

Postbus 20701
2500 ES 's-Gravenhage

Telefoon 070-72 27 22
Telex 31337 MVD/GV/NL

Aan: Drs. J.A. Jacobs
Inspectie der Rijksfinanciën
Korte Voorhout 7
Kamer 4315
2500 EE 's-Gravenhage

Uw brief

Uw kenmerk

Ons nummer

Datum

Onderwerp

CROMD 87/8647-2

16 januari 1987

Jaarlijkse personeelskosten

Naar aanleiding van Uw verzoek van 12 januari 1987, kenmerk B-19, deel ik U mede dat de jaarlijkse personeelskosten voortvloeiend uit de voorbereiding en uitvoering van het ruimtelijk beleid voor Defensie worden geraamd op f 2,5 mln.

Hierbij is uitgegaan van het aantal R.O.-functionarissen werkzaam op de diverse directies, alsmede van de middensommen (p.p. 1985) behorende bij de verschillende salarisschalen.
(bijv. schaal 14 - f 115.700,-; schaal 11 - f 86.200,-).

In de Heroverwegings-notitie worden onder apparaatskosten tevens genoemde tijdkosten.
Het is mij nog niet duidelijk hoe deze laatste categorie kosten zou kunnen worden gekwantificeerd. Mogelijk kan dit in de e.v. vergadering aan de orde komen.

Vertegenwoordiger Ministerie
van Defensie


Ir. G. WESTERINK.

Bijlagen

Bezoekadres

Doorkiesnummer

Spui 47

72.1975

Overzicht arbeidsplaatsen R.O.

Overeenkomstig de gemaakte werkafspraken in de heroverwegingswerkgroep ruimtelijke beleid is bij het DGMH nagegaan welk aantal arbeidsplaatsen is gemoeid met de inspanningen op het gebied van de ruimtelijke ordening. De inzet op dit gebied is al eerder aan een kritische beschouwing onderworpen. In 1982 was de totale inspanning in menskracht voorzover is na te gaan nog 16 mensjaren. Dit omvat zowel het centrale apparaat, als de regionale inspecties. In de achterliggende jaren is na de samenvoeging van het DGMH met VRO tot VROM de inspanning op dit beleidsterrein reeds zoveel mogelijk verminderd en in het kader van de afslanking die nu in gang is gezet is dit activiteitenveld opnieuw beperkt.

Er is geen sprake meer van een coördinerende afdeling; de arbeidsplaatsen waar het hier om gaat zijn over verschillende afdelingen en de regionale inspectie voor de milieuhygiëne verspreid. Dit betekent dat er niet of nauwelijks sprake is van arbeidsplaatsen die voor de volle 100% op het terrein van de ruimtelijke ordening betrekking hebben.

Binnen het DGMH is sedert 1986 een systeem van werkplannen ingevoerd, waardoor een goed overzicht kan worden verkregen van de inspanningen die op de diverse beleidsterreinen worden voorzien. In de plannen voor 1987 is ook een vrij nauwkeurige onderverdeling gehanteerd naar sterk gespecificeerde taakvelden.

Hoewel in de heroverwegingswerkgroep was afgesproken het jaar 1986 als peiljaar te hanteren is in verband met de grotere geschiktheid van de gegevens van 1987 voor het hier beoogde doel 1987 als peiljaar genomen.

Geselecteerd zijn daaruit de activiteiten die gericht zijn op de coördinatie tussen de ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing en de milieuhygiëne, waarin zijn begrepen de deelname aan ruimtelijke overlegkaders zoals RPC, IWC, CCSV, RARC, CCW, CLC, enz.

Voor de personeelsinzet van de regionale inspecties geldt dat hierin zijn begrepen het overleg in PPC-kader en daarmee verband houdende vormen van overleg inzake streekplannen en bestemmingsplannen.

Voor het centrale apparaat van het DGMH leidt deze exercitie tot een totale inzet van $\pm 4,0$ mensjaren.

Voor de regionale inspecties gezamenlijk omvat deze inzet $\pm 5,0$ mensjaren. Niet duidelijk is te onderscheiden in hoeverre het hier gaat om inbreng van milieuhygiënisch beleid in de ruimtelijke ordening en in hoeverre van ruimtelijke ordening op zichzelf. Aangenomen is dat deze verhouding 50/50 is. Dit leidt tot een aantal van 4,5 mensjaren.



Ministerie van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en
Milieubeheer

Directoraat-Generaal
van de Volkshuisvesting

NOTA AAN: de secretaris van de herover-
wegingswerkgroep Ruimtelijk
Beleid (Drs. J.A. Jacobs)

Staat: Woningbouw en
Stadsvernieuwing
Hoofdafdeling: Bouwlocaties, Woonwagenzaken en
Stadsvernieuwing
Bureau: Bouwlocaties en Ruimtelijke Ordening
Auteur: M. Teer

Staat auteur	medeparaat	medeparaat	medeparaat	medeparaat	r. medeparaat	medeparaat	medeparaat	medeparaat	medeparaat

Aan: auteur

datum: 3 : MAART 1987

K. 509
archief

kenmerk: BRO 121-1987
toester: 2221

onderwerp:

Heroverweging ruimtelijk beleid;
apparaatskosten DGVH

samenvatting/conclusie

Onderwerp van heroverweging zijn die vhw-activiteiten die worden gepleegd ter uitvoering van het ruimtelijk beleid.

Welke vhw-activiteiten zijn van strategisch belang voor het ruimtelijk orderingsbeleid? Die welke leiden tot bouwen in de stad, bouwen aan de stad en in groeigemeenten, dat wil zeggen resultaat van bouwlocatie afweging, principe-toezegging voor hoofdinfrastructuur-subsidie en locatiesubsidie of Subsidie Grote Bouwlocaties, die bouwen in groeigemeenten mogelijk maakt, alomede beoordeling streek-, structuur/bestemmingsplannen, voorzover het de bouwlocatiekeuze vanuit ro-doelstellingen betreft.

Vrijwel alle overige vhw-activiteiten in het kader van bouwlocatiebeoordeling zijn relevant voor ruimtelijk orderingsbeleid (nl. hebben direct ruimtelijke consequenties).

-2-

toelichting

ondertekening

Het hoofd van de Hoofdafdeling Bouwlocaties,
Woonwagenzaken en Stadsvernieuwing,

drs. H.H. Klaren

2201

- * bepalen van bv. aantal woningen naar aanleiding van woningbehoefteraming en op basis van vigerende capaciteit.
- * beoordeling bouwlocaties naar aard van de woningen in verband met noodzakelijke toevoeging van de woningvoorraad.
- * beoordeling locatie naar kosten en baten.

Dat betekent dat het hele proces om tot de keuze van een locatie te komen ook bij een keuze vnl. bepaald door vhw-doelstellingen moet worden doorlopen.

De toezegging van hoofdinfrastructuursubsidie, locatiesubsidie of Subsidie Grote Bouwlocaties vergt een gedegen beschouwing van exploitatie-opzet.

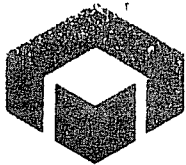
Laten vallen van ruimtelijke doelstellingen betekent echter niet dat deze subsidies niet meer nodig zijn. Ook wanneer je kiest voor de goedkoopste locaties in een woningmarktgebied vanuit vhw-doelstellingen zullen subsidies (maar wel minder) nodig zijn.

Inschatting van die apparaatskosten die vervallen wanneer een ruimtelijk strategische ingang vervalt betreffen dus werkzaamheden in het kader van streek/structuur/bestemmingsplantoetsing en voorbereiding 4e nota, werkcio Schiphol en werkzaamheden in het kader van de voorbereiding en uitvoering van subsidietoezeggingen.

In de navolgende tabel zijn deze apparaatskosten in mensjaren weergegeven, gesplitst naar centraal DGVH kantoren en decentrale kantoren.

	relevant RO		strategisch RO	
	DVH	DGVH	DVH	DGVH
a. streekplan/bestemmingsplan-werk	17,30	0,15	13,00	0,12
b. voorbereiding 4e nota/ algemeen ro	3,00	1,15	3,00	1,15
c. infrastructurele projecten uitvoering regelingen	2,35	1,10	1,77	0,81
d. loc.subs. + SGB toezegg. incl. SV fonds	0,10	5,50	0,05	2,75
Totaal	22,75	7,90	17,82	4,83
	30,65		22,65	

De apparaatskosten zijn gebaseerd op de doorlichtingsrapporten van de decentrale DVH kantoren en de pas onlangs geraad gekomen jaarprogramma's van de afdelingen van de Directie Woningbouw en Stadsvernieuwing.



Rijksplanologische Dienst

2596 BK 's-Gravenhage
Willem Witsenplein 6
telefoon 070 - 26 42 01, tst:

De secretaris van de Werkgroep
heroverweging ruimtelijk beleid,
De heer drs. J.A. Jacobs,
Ministerie van Financiën,
Korte Voorhout 7, kamer 4315,
Postbus 20201,
2500 EE 's-GRAVENHAGE.

Uw kenmerk

Uw brief van

Kenmerk B/522

Datum 27 april 1987

Onderwerp

Personeelsopgave Rijksplano-
logische Dienst.

Geachte heer Jacobs,

Zoals afgesproken tijdens de werkgroepvergadering van 31 maart j.l. heeft ook de RPD zich nogmaals beraden op de opgave van het aantal mensjaren dat aan het ruimtelijk beleid wordt besteed. Deze herbezinning heeft echter niet geleid tot de ontwikkeling van een criterium waarmee, onafhankelijk van uit te werken beleidsvarianten, bepaalde onderdelen van de RPD wel en andere niet zijn toe te rekenen aan het ruimtelijk beleid.

In verband met de uiteenzetting in mijn schrijven dd. 12 maart 1987, nr. 289/87, zal deze bevinding geen verbazing wekken. De reden is, kort samengevat, dat, waar bij andere departementen c.q. departementsonderdelen slechts bepaalde personele inspanningen kunnen worden toegerekend aan het ruimtelijk beleid, bij de RPD alle activiteiten direct of indirect te maken hebben met het ruimtelijk beleid.

Indien de heroverwegingswerkgroep besluit om niet te kiezen voor de benadering die uitvoering gemotiveerd is aangegeven in mijn brief van 12 maart 1987 en de daarbij gevoegde opgave van apparaatskosten, moet dan ook de gehele RPD worden opgevoerd.

- Op grond van -

Bijlagen

Op grond van de afspraak in de werkgroepvergadering van 31 maart j.l. worden de ondersteunende dienstonderdelen (te weten huishoudelijke diensten, financiële afdeling, personeelsafdeling, bibliotheek, schrijfkamer etc.) niet meegerekend. Als de ondersteuning van de totale personeelsomvang wordt afgetrokken, resteren 204 formatieplaatsen.

Deze formatieplaatsen zijn verdeeld over vijf inspecties voor de ruimtelijke ordening alsmede vier directies; ook de algemene dienstleiding is meegerekend.

In afwachting van nadere besluitvorming door de werkgroep zijn in genoemd aantal vooralsnog tevens de personele inspanningen in verband met de externe adviesraden RARO en WAR begrepen (totaal 20 formatieplaatsen).

De werkzaamheden ten behoeve van deze adviesraden niet meegerekend, worden bovengenoemde formatieplaatsen ingezet ten behoeve van ruwweg vier categorieën van activiteiten ("produkten") van de RPD. Dit betreft:

1. planning (nota's, structuurschetsen, structuurschema's, wetgeving etc.):
+ 34 mensjaren.
2. coördinatie (werkzaamheden in verband met al dan niet sectorale interdepartementale commissies, inclusief beleidsadvisering ten behoeve van de coördinerend bewindsman): + 53 mensjaren.
3. handhaving (doorwerking naar andere overheden, controle, monitoring, etc.): + 44 mensjaren.
4. onderzoek (kennis en informatie, "ontwikkelingswerk", al dan niet extern):
+ 43 mensjaren.

Hierbij teken ik aan dat de uitkomsten van het IOO-onderzoek te zijner tijd aanleiding zullen kunnen geven om het bovenstaande opnieuw te bezien. Het IOO zal immers naar verwachting onder meer een uitspraak doen over de aantallen mensjaren die de ruimtelijke ordenings-diensten van gemeenten en provincies besteden aan het ruimtelijk beleid.

Het lid van de heroverwegingswerkgroep
namens de Rijksplanologische Dienst,



drs. G.J.A. Al.

Overzicht ambtelijke activiteiten Min.WVC t.b.v. R.O.-procedures

Geinventariseerd is de ambtelijke tijd welke besteed wordt aan de voorbereiding van, resp. de bijdrage aan

- a) de werkzaamheden van de RPC en RARO
- b) de opstelling van facetnota's (SSG, Vierde Nota R.O. etc)
- c) de uitvoering van de Wet R.O. en BRO

<u>Activiteit</u>	<u>Manjaar</u>
ad a) vertegenwoordiger in de RPC is de DG Welzijn welke wordt ondersteund door een stafmedewerker welke tevens zorg draagt voor de interne coördinatie. Idem voor de ministeriele vertegenwoordiging in de RARO.....	0,50
ad b) overleg met (staf)sectoren van de RPD t.b.v. onderzoek, commentaar op conceptnota's, inclusief administratieve ondersteuning.....	0,50
ad c) advisering en overleg in het kader van procedures m.b.t. bestemmings- en streekplannen t.b.v. archeologische waarden. rijksarcheologen (voor 50% door de provincies betaald).....	0,50
alg. coördinatie.....	0,20
Advisering en overleg in het kader van r.o. procedures t.b.v. het monumentenbeleid . Subcommissie t.b.v. monumenten en natuur- bescherming van de RPC . Provinciaal Planologische Commissies . Vooroverleg gemeenten o.g.v. art. 10 BRO	
Totaal	4,80
Totaal a,b,c	6,5

Postadres

Postbus 20011
2500 EA 's-Gravenhage

Telefoon 070-71 79 11
Telex 32109 biza nl

Aan de secretaris van de herover-
wegingswerkgroep ruimtelijk beleid,
de heer drs. J.A.Jacobs.
Ministerie van Financiën
Korte Voorhout 7 (kamer 4315)
2500 EE 's-Gravenhage.

Bijlagen

Geen

Uw brief

Ons nummer

IBI87/u2527

Datum

27-02-87

Onderwerp

Capaciteitsraming t.b.v. het
ruimtelijke beleid

Departementsonderdeel

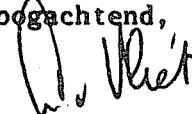
DGOB/DiBi

In de 6e vergadering van de heroverwegingswerkgroep ruimtelijk beleid d.d. 18 februari 1987 is afgesproken dat de werkgroepleden zullen rapporteren over de apparaatskosten/formatieplaatsen betrekking hebbende op het ruimtelijk beleid/werk op hun departement.

Hierbij deel ik u mede dat de capaciteit ten behoeve van het ruimtelijk beleid op Binnenlandse Zaken 1.5 à 2 mensjaren is. Dit is inclusief het grote steden beleid.

Voor de aard van de werkzaamheden van BiZa verwijs ik naar de bijdrage van BiZa aan de inventarisatie activiteiten ruimtelijk beleid, d.d. 19-11-1986, welke reeds in uw bezit is.

Hoogachtend,



Drs. L van Vliet.

Bezoekadres

Schedeldoekshaven 200
's-Gravenhage

Drs. L. van Vliet
Inlichtingen bij

717067
Doorkiesnummer

Financiënopgave apparaatskosten ruimtelijk beleid.

Aan de secretaris van de heroverwegingswerkgroep,

Conform de in de vergadering van 18 februari gemaakte afspraak ontvangt U hierbij een indicatie van de apparaatskosten (op basis van formatieplaatsen) bij het ministerie van Financiën.

De betrokkenheid van Financiën bij het ruimtelijk beleid i.c. de beoordeling daarvan loopt via MR, RROM, RPC, alsmede via de begrotingsvoorbereiding, begrotingsuitvoering en doelmatigheidstoetsing (Inspectie der Rijksfinanciën, sectie VROM).

De bovenvermelde werkzaamheden impliceren tijdsbeslag voor:

- . de plv. DGRbg. lidmaatschap RPC, IRF ($1\frac{1}{2}$ dag per maand)
- . de hoofdinspecteur van sector III ($\frac{1}{2}$ dag per maand)
- . het sectiehoofd sectie VROM (1 dag per maand)
- . een medewerker van de sectie VROM (2 dagen per week)
- . een medewerker van de sectie V en W (1 dag per maand)
- . een medewerker van de sectie EZ (1 dag per maand)
- . een medewerker van de sectie L en V (1 dag per maand)
- . een medewerker van de directie Fipuli (1 dag per maand)
- . secretaressewerkzaamheden (1 dag per maand)

Totaal : 186 dagen

Dit komt overeen met ongeveer 1 formatieplaats.

25-2-1987



KABINET VAN DE
MINISTER-PRESIDENT

's-Gravenhage
Binnenhof nr. 20

(H84)

Aan de secretaris van de
heroverwegingswerkgroep
Ruimtelijk beleid
De heer drs. J.A. Jacobs
Ministerie van Financiën
Korte Voorhout 7 (kmr. 4315)
2511 CW Den Haag

Nr.: 375470

's-Gravenhage, 3 maart 1987

Betr.: capaciteitsraming
t.b.v. het ruimtelijk beleid

Conform de in de vergadering van 18 februari jl. gemaakte afspraak deel ik u hierbij mede dat bij het Ministerie van Algemene Zaken 1,5 werkjaar wordt besteed aan het ruimtelijk beleid. De werkzaamheden houden verband met de (voorbereiding van de) besluitvorming van de RROM en de Ministerraad over de onderwerpen betreffende dat beleid.

(Mr. G.P.I.M. Wuisman)

Wui/mk

INVENTARISATIE VAN EFFECTEN
VAN BELEIDSARIANTEN

- Notitie ten behoeve
van de heroverweging
"Ruimtelijk beleid" -

drs R. Klunder

INSTITUUT VOOR ONDERZOEK VAN OVERHEIDSUITGAVEN
augustus 1987

INHOUDSOPGAVE

1. Inleiding
2. Uitgangspunten bij de beleidsvarianten
3. Inhoud en effecten van beleidsvarianten
4. Samenvatting en conclusies

1. Inleiding

In het kader van de activiteiten van de heroverwegingswerkgroep: "Ruimtelijk beleid" is door het ministerie van Financiën een concept-notitie opgesteld waarin een aantal beleidsvarianten wordt besproken. Het ministerie van Financiën heeft het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven verzocht de gevolgen van deze beleidsvarianten na te gaan en indien mogelijk te kwantificeren.

De voorgestelde beleidsvarianten kunnen gevolgen hebben voor de personeelskosten, de tijdskosten en de programmakosten. Personeelskosten bestaan uit de kosten die in ruime zin gemoeid zijn met de inzet van personeel ten behoeve van de voorbereiding en uitvoering van het ruimtelijk beleid. Hierin zijn onder meer de kosten begrepen die samenhangen met de procedures waarmee het ruimtelijk besluitvormingsproces is omgeven. Onder tijdskosten wordt de tijdsduur verstaan waarmee ruimtelijk relevante beleidsvormingsprocedures zijn gemoeid. Bij programmakosten moet worden gedacht aan niet-procedurele kosten die zijn gemoeid met de voorbereiding en uitvoering van bepaalde ruimtelijke concepties.

Aan de kwantificering van de beleidsvarianten zitten de nodige haken en ogen. Zo stuit men bij de kwantificering van de personeelskosten op het probleem dat in principe de kosten verbonden aan ruimtelijk beleid met een facet-karakter niet goed zijn te scheiden van de kosten verbonden aan (ruimtelijk relevant) sectorbeleid. Ten einde deze problematiek te omzeilen wordt in deze notitie uitgegaan van een ruime definitie van het begrip ruimtelijk beleid, waaronder zowel het ruimtelijk beleid met een facet-karakter als het ruimtelijk relevante sectorbeleid wordt verstaan. Voor wat betreft de tijdskosten en programmakosten kan in het algemeen worden gesteld dat deze kosten niet of nauwelijks zijn te kwantificeren.

Een gesaldeerde raming van de effecten op de drie verschillende kostensoorten is dan ook niet te geven. De heroverwegingswerkgroep heeft besloten dat besparingen op personeelskosten in ieder geval afzonderlijk moeten worden vermeld. In deze notitie zal aan alle drie de kostensoorten aandacht worden besteed. In bepaalde gevallen is het daarbij mogelijk op de gevolgen voor de personeelskosten dieper in te gaan.

Kosten van ruimtelijk beleid doen zich overigens zowel bij de overheid voor als in de particuliere sector. De gevolgen voor de particuliere sector zullen in deze notitie niet systematisch worden besproken. De inventarisatie van de effecten van de beleidsvarianten wordt primair toegespitst op de diverse overheden.

2. Uitgangspunten bij de beleidsvarianten

De door het ministerie van Financiën ontworpen beleidsvarianten zijn gebaseerd op een drietal uitgangspunten. In de eerste plaats is dat de beperking van de planning; de overheid zou op het gebied van de ruimtelijke ordening minder sturingspretenties moeten hebben. Het tweede uitgangspunt is de beperking van de beleidslasten verbonden aan planvorming. Het gaat hierbij vooral om de interne beleidslasten die zouden kunnen worden beperkt door vereenvoudiging van de horizontale coördinatie, een duidelijker afbakening van verantwoordelijkheden van de drie bestuurslagen met elkaars bevoegdheden en door voort te gaan op de weg van vereenvoudiging en verkorting van bestemmingsplanprocedures. Het derde en laatste uitgangspunt is dat van decentralisatie; het beperken van de bemoeienis van een hoger gezag met dat door een lager gezag. Concreet worden vier hoofdvarianten genoemd die vervolgens weer worden onderverdeeld in subvarianten. De vier hoofdvarianten zijn:

I Beperking van de indicatieve planning op rijksniveau;

- II Globalisering, uniformering en standaardisering van het bestemmingsplan in samenhang met aanpassing van de vergunningsvereisten;
- III Versobering van de bestemmingsplanprocedure;
- IV Stroomlijnen commissies.

3. Inhoud en effecten van beleidsvarianten

In deze paragraaf wordt per beleids (sub)variant achtereenvolgens in het kort de inhoud en de effecten op personeelskosten, tijdskosten en programmakosten weergegeven. Bij de consequenties voor de personeelskosten wordt onderscheid gemaakt tussen gevolgen voor de Rijksplanologische Dienst (RPD), de sectordepartementen en de provincies en gemeenten.

I. BEPERKING VAN DE INDICATIEVE PLANNING OP RIJKSNIVEAU

a. Herziening van de PKB-procedure

Inhoud:

De PKB-procedure wordt in zijn huidige vorm opgeheven. Ruimtelijk relevante beleidsvoornemens van sectordepartementen doorlopen een lichte coördinatieprocedure, bij voorbeeld behandeling in de RPC en de RROM, alvorens behandeling in de Ministerraad kan plaatsvinden. Het toetsingskader blijft daarbij beperkt tot eerder vastgestelde sectorale beleidsvoornemens en een eenmaal in het begin van iedere kabinetsperiode vast te stellen en aan het Parlement voor te leggen notitie waarin de ruimtelijke ontwikkeling vanuit een facetmatige invalshoek wordt gezien.

Handhaving van het beleid geschiedt via een aanwijzing van de minister van VROM. De rol van de provincie met betrekking tot de goedkeuring van gemeentelijke plannen komt te vervallen. Buiten de genoemde sectorale beleidsvoornemens zijn de gemeenten vrij bij de invulling van hun ruimtelijk beleid.

De RPD heeft in dit model alleen nog taken met betrekking tot het beheer van ruimtelijke concepties. De beleidsvoorbereiding (het maken van plannen) wordt overgelaten aan de sectordepartementen. De ontwikkeling van de beleidsconcepties en het hiermee samenhangende onderzoek moet door de RPD worden overgelaten aan andere wetenschappelijke instellingen.

Effecten:

Het laten vervallen van de PKB en de keuze voor een minder ambitieuze aanpak van het ruimtelijk beleid heeft gevolgen voor de totale personeelskosten die met het ruimtelijk beleid gemoeid zijn. De PKB in zijn huidige vorm heeft het karakter van een maximumplan. De middelen die voor uitvoering van verschillende PKBprojecten nodig zijn overtreffen in de regel de beschikbare middelen ruimschoots.¹⁾ Dit betekent dat ruimtelijke besluitvormingsprocedures plaats hebben over een groot aantal projecten, waarvan de daadwerkelijke uitvoering dubieus is te noemen. In deze beleidsvariant wordt de keuze gemaakt voor een beperktere opzet van het ruimtelijk beleid. Alleen concrete sectorplannen worden in ruimtelijke zin getoetst. Dit zal voor alle betrokken overheidsniveaus leiden tot een vermindering van personeelskosten doordat over minder projecten een afstemming behoeft plaats te vinden. Bovendien zullen door de lichtere coördinatieprocedures op rijksniveau personeelskosten kunnen worden bespaard. Het maken van periodieke notities (1x per 4 jaar) betekent voor de RPD weliswaar een nieuwe taak, doch ten opzichte van haar rol in de huidige ruimtelijke besluitvorming valt per saldo een verlichting van het takenpakket waar te nemen. Tegenover de vermindering van personeelskos-

1) Dit blijkt bij voorbeeld sterk het geval te zijn in het structuurschema verkeer en vervoer, zie H.L. van der Kolk en H. Oosterbeek: Infrastructuur: besluitvorming en bekostiging, Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, oktober 1987 (te verschijnen).

ten bij de RPD als gevolg van het afstoten van de onderzoek-taak naar wetenschappelijke instellingen zal vermoedelijk een uitbreiding van het onderzoekbudget van de RPD moeten komen te staan. Per saldo zal evenwel wat dit aspect betreft sprake kunnen zijn van een besparing op uitgaven aangezien de capaciteit efficiënter kan worden benut.

In dit stadium kan niet worden beschikt over een toerekening van personeelskosten aan specifieke taken in het ruimtelijk beleid. Dit geldt in het bijzonder ten aanzien van de rol van de departementen in het ruimtelijk beleid. Een verantwoorde kwantificering van het effect van deze beleidsvariant op de personeelskosten is zonder deze aanvullende informatie dan ook niet te geven. Aan de globale personeelsopgave van de RPD kan wel een indicatie worden ontleend van de gevolgen in de personeelssfeer voor de RPD. Met de activiteitenplan-nings en onderzoek zijn respectievelijk 34 en 43 mensjaren gemoeid. Deze activiteiten zouden in deze beleidsvariant bij de RPD komen te vervallen. Met coördinatie is bij de RPD 53 mensjaren gemoeid. Deze activiteit wordt in deze beleids-variant in een lichtere vorm voortgezet.

Tijdskosten zullen in deze variant verminderen vanwege de minder ambitieuze opzet van het ruimtelijk beleid.

Bij de programmakosten vindt in zekere zin een verschuiving plaats van de RPD naar de sectordepartementen. Per saldo kan ook hier echter een besparing optreden vanwege de beperktere opzet van het ruimtelijk beleid.

b. Opschonen_PKB-procedure

Inhoud:

Deze invalshoek impliceert een strakke doorwerking van het rijksbeleid naar de andere overheden. Een PKB wordt "opge-schoond" tot een duidelijke beslissing van nationale bete-kenis waaraan lagere overheden worden gehouden. Horizontale afstemming tussen sectordepartementen geschiedt via een

projectmatige aanpak. Deze aanpak hoeft niet alleen beperkt te blijven tot ruimtelijke ordening, ook bij voorbeeld milieu en landinrichting lenen zich hiervoor.

Effecten:

Door het verdwijnen of verminderen van de overleggrondes tussen RPD en sectordepartementen treden besparingen op bij de personeelskosten. Mogelijk wordt dit effect gedeeltelijk te niet gedaan doordat de voorbereiding (overleg met provincies en gemeenten) meer tijd gaat vergen. Per saldo kan deze variant echter een besparing op de personeelskosten te zien geven.

Dezelfde redenering kan worden gevolgd voor de lagere overheden. Het is mogelijk dat provincies en gemeenten meer mankracht gaan steken in het beïnvloeden van de besluitvorming rond de PKB dan nu het geval is. Dit zou betekenen dat de besparing bij de gemeenten lager uit kan vallen.

De voordelen van het projectmatig werken zijn dubieus te noemen. Het valt niet goed in te zien hoe meningsverschillen volgens deze werkwijze in mindere mate van invloed zouden kunnen zijn op de personeelskosten dan in de huidige situatie het geval is.

Een duidelijke winst is er te behalen met betrekking tot de tijdskosten. De in deze variant voorgestelde maatregelen verschaffen alle bij het ruimtelijk beleid betrokken partijen meer duidelijkheid.

De programmakosten kunnen wellicht toenemen. Het rijk kan immers op de consequenties van de aanwijzingen direct worden aangesproken. Zo valt bij voorbeeld te verwachten dat er bij het rijk meer schadeclaims zullen worden ingediend.

c. Bundeling van structuurschema's

Inhoud:

Het aantal structuurschema's moet niet worden uitgebreid. Bekeken zou moeten worden voor welke sectoren geen struc-

tuurschema bestaat en of in die gevallen tot een algemene sectorbeleidsnota kan worden gekomen. Bestaande structuurschema's kunnen eventueel verdwijnen, dan wel worden gebundeld mede in het kader van de vierde nota over de ruimtelijke ordening. Voorts moet worden nagegaan of de rol van de lagere overheidsniveau's met betrekking tot afweging en plaatsaanduiding in structuurschema's niet kan worden verwerkt.

Effecten:

Voor het rijk levert deze variant ten opzichte van de huidige situatie niets op in de personeelskostensfeer. De RPD en de departementen zullen op korte termijn een investering moeten doen om tot de gewenste aanpassing van de PKB's te komen. De materiële kosten nemen mogelijk wel af omdat de ballast uit de PKB's zal verdwijnen en met minder publicaties kan worden volstaan. Een besparing op de tijdskosten is wellicht het gevolg van deze variant vanwege het gebruikersvriendelijkere karakter.

Op de omvang van de programmakosten zal deze variant van geen invloed zijn.

d. Terugdringen rijksheren

Inhoud:

In de twaalf Provinciale Planologische Commissies (PPC's) zijn de zogeheten rijksheren zwaar vertegenwoordigd. Dit leidt tot een gedetailleerde rijksbemoeienis met provinciale en gemeentelijke aangelegenheden. Het aantal rijksheren kan worden gereduceerd tot maximaal één per departement. De situatie nu is dat één departement twee (V&W, LaVi) of zelfs drie (VROM) rijksheren in de PPC heeft.

Effecten:

Een vermindering van het aantal rijksheren kan een besparing op de personeelskosten opleveren aangezien het overleg in de

PPC met minder personen plaatsvindt. In deze variant die in samenhang moet worden gezien met variant Ia, wordt minder belang gehecht aan overleg op provinciaal niveau. De zwaarte van de taken van de rijksheren neemt in overeenstemming hiermee af. Zij fungeren in wezen alleen nog als zogenaamde "voelhorens" van het rijk. In concreto betekent dit dat 48 rijksheren verdwijnen en dat ook in het ondersteunende ambtelijke apparaat personeelskosten verminderen. Hoeveel arbeidsplaatsen hiermee in totaal zijn gemoeid kan op basis van het thans ter beschikking staande materiaal niet worden vastgesteld. Het geringere belang van het overleg op provinciaal niveau in deze variant impliceert tevens dat de hiermee samenhangende personeelskosten voor gemeenten en provincies afnemen. Ook tijdskosten kunnen hierdoor verminderen. Een effect op programmakosten lijkt voorshands niet op te treden.

II. GLOBALISERING, UNIFORMERING EN STANDAARDISERING VAN HET BESTEMMINGSPLAN IN SAMENHANG MET AANPASSING VAN DE VERGUNNINGVEREISTEN

a. Uitvoering USB

Inhoud:

De nieuwe WRO/BRO bieden mogelijkheden voor een globaler bestemmingsplan. Bestemmingsplanvoorschriften moeten worden gestandaardiseerd.

Effecten:

Bij het rijk en de provincies kan deze variant besparingen op personeelskosten opleveren doordat met de toetsing van gemeentelijke plannen minder tijd gemoeid hoeft te zijn. Bij gemeenten zal een dergelijke besparing ook op kunnen treden. De tijdskosten kunnen verminderen, hetgeen weer gevolgen kan hebben voor de personeelskosten. Op de omvang van de programmakosten heeft deze variant geen effect.

b. Opheffen verplichting tot het maken van bestemmingsplan-
nen buitengebied

Inhoud:

Planvorming is geen doel op zich. Zonder dat er concrete beleidsvoornemens zijn lijkt het niet nodig dat gemeenten een bestemmingsplan opstellen. De vaststellingsprocedures zijn bij de regulerende planning met relatief zware waarborgen omgeven, waardoor er hoge interne beleidslasten mee zijn gemoeid.

Effecten:

In het verleden hebben gemeenten zich in de praktijk nooit iets van deze verplichting aangetrokken. Dit kwam overigens ook naar voren in het I.O.O.-onderzoek "Kosten van ruimtelijk beleid bij provincies en gemeenten". Besparingen in welke sfeer dan ook zullen bij deze variant niet optreden.

III. VERSOBERING VAN DE BESTEMMINGSPLANPROCEDURE

a. beperking van de kring der beroepsgerechtigden

Inhoud:

Alleen zij die een beperking van hun zakelijke rechten ondervinden door een bestemmingsplan worden beroepsgerechtigd.

Effecten:

Het is de vraag in hoeverre de voorbereiding van bestemmingsplannen wordt vertraagd door particulieren met strikt niet-zakelijke bezwaren. De indruk bestaat dat het hier slechts om incidenten gaat. De besparingen op personeelskosten en tijdskosten zullen derhalve afwezig of uiterst marginaal zijn. Dit geldt zowel voor het rijk als voor de andere betrokken overheden.

Op de hoogte van de programmakosten is deze variant niet van invloed.

b. Vervanging van het vol beroep bij Gedeputeerde Staten en de Kroon

Inhoud:

Het vol beroep bij Gedeputeerde Staten (GS) en de Kroon wordt vervangen door een rechtmatigheidstoetsing bij een onafhankelijke instantie, bij voorbeeld de Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State. De uitvoering van deze variant zal de nodige problemen kunnen ondervinden.

Effecten:

Hoewel van dit vol beroep in de praktijk weinig gebruik wordt gemaakt, zou afschaffing van het Kroonberoep in principe een besparing van personeelskosten en tijdskosten kunnen opleveren voor zowel het rijk als de provincies en gemeenten. De burger kan echter doorlopen naar de onafhankelijke rechter, waardoor personeelskosten voor de betrokken overheden weer toenemen. Per saldo kan deze variant tot een besparing van personeelskosten leiden aangezien de toetsing door de onafhankelijke rechter beperkter van aard is (onrechtmatige daad). De programmakosten zullen door deze variant niet veranderen. Voor het bedrijfsleven kan deze variant overigens een vermindering van de tijdskosten betekenen door een daling van het aantal bezwaarschriften.

c. Verkorting bestemmingsplanprocedures

Inhoud:

Het verkorten van de bestemmingsplanprocedures zodat aan afwijkings- en ontheffingsmogelijkheden geen behoefte meer bestaat (art. 19 WRO).

Effecten:

Bestemmingsplannen kunnen sneller worden vastgesteld. Bij de gemeenten zal hierdoor meer werk in kortere tijd moeten worden verricht. Dit kan een besparing op de personeelskosten opleveren.

ten opleveren via een vermindering van de tijdskosten, maar ook leiden tot capaciteitsproblemen bij de gemeenten. Voor het rijk heeft deze variant geen gevolgen.

Zoals gesteld kunnen de tijdskosten afnemen. Voor de programmakosten heeft deze variant geen gevolgen.

d. Laten vervallen van het preventief toezicht door GS

Inhoud:

Uit oogpunt van decentralisatie het laten vervallen van het preventief toezicht door GS. Dit mag echter niet ten koste gaan van een zorgvuldige coördinatie van het ruimtelijk beleid, zowel in horizontaal als in verticaal opzicht.

Effecten:

In samenhang met de eerder besproken minder ambitieuze opzet van het ruimtelijk beleid krijgt de provincie een beduidend kleinere rol. Doordat de goedkeuringseis door de provincie komt te vervallen krijgt de coördinatie op provinciaal niveau een ander karakter. Dit betekent dat voor alle hierbij betrokken overheidsniveaus een besparing op de personeelskosten en tijdskosten kan optreden.

De programmakosten veranderen niet onder invloed van deze variant.

IV. STROOMLIJNEN COMMISSIES

a. Stroomlijnen Rijksplanologische Commissie (RPC)

Inhoud:

Over enkele jaren zal het functioneren van de RPC en de Rijksmilieu Commissie (RMC) worden geëvalueerd, zo heeft het kabinet besloten. Dit kan leiden tot samenvoeging van deze commissies. Evenzo zal de ICOG in 1989 aan een evaluatie worden onderworpen. Door de secretariaten van deze commissies samen te voegen zouden besparingen kunnen worden be-

werkstelligd. Bovendien zouden besparingen kunnen optreden wanneer onderwerpen direct in de RPC worden behandeld, dat wil zeggen zonder tussenkomst van de RWS en de CLC. Daarnaast zou de hoorplicht van de RPC in een aantal gevallen kunnen vervallen. Ook de standaardbehandeling van streekplannen door de RPC kan worden afgeschaft. Slechts indien de inhoud van een dergelijk plan door één of meerdere ministers onaanvaardbaar lijkt, kan het plan door de RPC van een advies worden voorzien.

Effecten:

Samenvoeging van secretariaten of commissies hoeft in principe niet te leiden tot besparingen op personeelskosten. Wanneer het takenpakket ongewijzigd blijft van de betreffende commissies en secretariaten, is dit slechts het geval indien duidelijk sprake zou zijn van overlappingen in de werkzaamheden. Hierop bestaat in dit stadium onvoldoende zicht.

Het direct in de RPC behandelen van onderwerpen kan zowel voor de RPD als de sectordepartementen een besparing opleveren van personeelskosten, aangezien geen vergaderingen hoeven te worden voorbereid. Het betekent waarschijnlijk wel een verzwaring van de taken van het secretariaat van de RPC. Dit secretariaat zal naar alle waarschijnlijkheid meer kleinschalige zaken krijgen te verwerken.

Tijdskosten kunnen wellicht verminderen in deze variant.

Op de programmakosten zal een en ander geen invloed hebben.

b. Integratie/opheffing diverse commissies

Inhoud:

Onduidelijk is nog welke commissies hiervoor in aanmerking komen.

Effecten:

p.m.

4. Samenvatting en conclusies

Een conclusie van algemene aard die kan worden getrokken aan de hand van de uitgevoerde inventarisatie van effecten van beleidsvarianten is dat voor het uitvoeren van een adequate kwantificering veel informatie ontbreekt. In het bijzonder ontbreekt een gedetailleerd inzicht in de relatie tussen de uitvoering van bepaalde taken in het ruimtelijk beleid en de inzet van personeel. Dit wordt in belangrijke mate veroorzaakt door het gecompliceerde proces van beleidsvorming. De beleidsvoorbereiding vindt niet alleen bij de RPD plaats, maar ook op verschillende departementen. Bovendien bestaan er vele vormen van overleg tussen RPD en sectordepartementen en tussen sectordepartementen onderling. Zonder diepgaand organisatorisch onderzoek is het derhalve niet mogelijk een verantwoorde kwantificering van de gevolgen van de beleidsvarianten te maken. Hiervoor is meer gerichte informatie omtrent het hele proces van beleidsvorming met betrekking tot ruimtelijke ordening onontbeerlijk. Pas dan is het mogelijk in kwantitatieve zin aan te geven welke gevolgen het opheffen van bepaalde taken heeft in de personeelssfeer. Bovendien is men dan beter in staat te beoordelen of het beleid op een efficiënte manier tot stand komt en kunnen eventuele ondoelmatigheden worden blootgelegd.

In deze notitie worden de effecten van de beleidsvarianten in kwalitatieve termen geanalyseerd. Daarbij is steeds aangegeven of en zo ja in welke richting kosten worden beïnvloed. Hierbij wordt een drietal kostensoorten behandeld: personeelskosten, tijdskosten en programmakosten. Bij de bespreking van de effecten op de personeelskosten is onderscheid gemaakt naar effecten voor de RPD, de sectordepartementen en de provincies en gemeenten. In het navolgende wordt een samenvattend schema gepresenteerd waarin per beleidsvariant de invloed op de verschillende kostensoorten wordt aangegeven. Een plusteken duidt op een toeneming, een

minteken op een afneming, terwijl een "0" aangeeft dat van geen invloed sprake is. Een vraagteken geeft aan dat de richting van het effect niet kon worden vastgesteld.

Schema: Effecten van beleidsvarianten

Beleidsvariant	Effect op:					
	personeelskosten				tijds- kosten	programma- kosten
	RPD	sector- depart.	provin- cies	gemeenten		
Ia Herziening PKB-procedure	-	-	-	-	-	-
Ib Opschonen PKB-procedure	-	-	-	-	-	+
Ic Bundeling structuur- schema's	0	0	0	0	-	0
Id Terugdringen rijksheren	-	-	-	-	-	0
IIa Uitvoering USB	-	-	-	-	-	0
IIb Opheffen verpl. bestemmingsplan buitengebied	0	0	0	0	0	0
IIIa Beperking kring beroep- rechtigden	0	0	0	0	0	0
IIIb Vervanging vol beroep GS en Kroon	-	-	-	-	-	0
IIIc Verkorting best.pl.pro- cedures	0	0	0	-	-	0
IIId Vervallen preventief toez. G.S.	-	-	-	-	-	0
IVa Stroomlijnen RPC	?/-	?/-	0	0	-	0
IVb Integratie/ opheffen div. commissies	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.

Bijlage bij hoofdstuk 5 van het eindrapportBeperking van de bestuurlijke lasten

13. Bij het ontwerpen van regelingen moet worden gestreefd naar het beperken van de bestuurlijke lasten die met de uitvoering van de regeling kunnen zijn gemoeid. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan:
- a. lasten die rechtstreeks zijn gemoeid met de uitvoering van de regeling (voorlichting, het behandelen van aanvragen voor vergunningen en ontheffingen, de inning van belastingen en heffingen en de uitvoering van in de regeling voorgeschreven feitelijke handelingen);
 - b. lasten die voortvloeien uit in de regeling vervatte procedurele voorschriften, zoals bijvoorbeeld verplichte advisering, inspraak, vormen van preventief toezicht, planning en verslagleggingsverplichtingen. Deze lasten kunnen onder meer worden beperkt door te streven naar soberheid in procedurele voorschriften en naar een duidelijke toedeling en afbakening van bestuurlijke bevoegdheden, zowel op centraal als op decentraal niveau.

Toelichting:

Het onderhavige toetsingspunt houdt nauw verband met toetsingspunt 12 en met de toetsingspunten 14 en 15, inzake de taken van bevoegdheden van de lagere openbare lichamen.

Taken en bevoegdheden van lagere openbare lichamen

14. Bij het ontwerpen van regelingen dient te worden gestreefd naar een zo duidelijk mogelijke taakverdeling tussen de centrale overheid en de lagere openbare lichamen. Daarbij dient, tenzij daarvoor doorslaggevende redenen aanwezig zijn, te worden vermeden dat taken en bevoegdheden die tot dusver door de lagere openbare lichamen werden behartigd, geheel of gedeeltelijk naar de centrale overheid worden overgeheveld.
15. Bij het ontwerpen van regelingen die mede door de lagere openbare lichamen moeten worden uitgevoerd, dient te worden gestreefd naar beperking van de verticale coördinatielasten. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan procedurele voorschriften, zoals bijvoorbeeld verplichte advisering, vormen van preventief toezicht, planning en verslagleggingsverplichtingen.

Toelichting:

Deze toetsingspunten houden nauw verband met toetsingspunt 13. Door de afzonderlijke vermelding ervan wordt de belangrijke positie van de lagere openbare lichamen in ons staatsbestel nog eens onder de aandacht gebracht. Reeds bij het ontwerpen van een regeling zal de keuze moeten worden gemaakt op het beleid in belangrijke mate door de centrale overheid zal moeten worden bepaald of dat het veeleer aan de beleidsinzichten van de lagere publiekrechtelijke lichamen kan worden overgelaten. Niet te snel zal daarbij op basis van rechtsgelijkheidsoverwegingen moeten worden besloten dat locale of regionale verschillen onaanvaardbaar zijn. Een beperking van de verticale coördinatielasten is in vele gevallen mogelijk. Soberheid bij procedurele voorschriften is wenselijk. In beginsel zou het aan de bevoegde organen moeten worden overgelaten zorg te dragen voor een adequate procedurele vormgeving. Verticale beïnvloeding door middel van preventief toezicht brengt zware beleidslasten mee. Alleen al om die reden moet naar minder ingrijpende middelen worden uitgezien. Niet uit het oog moet worden verloren dat onaanvaardbare besluitvorming op decentraal niveau kan worden geredresseerd langs de weg van het vernietigingsrecht.

Bron: Aanwijzingen inzake terughoudendheid met regelgeving
d.d. 5 november 1984.