

Advies over ruimtelijke sturing in het Nederlandse Noordzeegebied

In opdracht van de Raad voor Verkeer en Waterstaat
Mei 2005

Prof. dr. Hans van der Cammen
Beleidsadviseur ruimtelijke ordening
Hoogleraar ruimtelijke planning UvA
hvdcammen@planet.nl

Leeswijzer

Dit advies bevat een voorstel voor verbetering van de ruimtelijke sturing van de ontwikkelingen op de Noordzee. Na een korte schets van beleidsacties tot nu toe bevat paragraaf 2 de uitgangspunten van de adviseur. In paragraaf 3 is het concrete voorstel geformuleerd, op basis van een element uit het ontwerp van de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening (Wro) dat momenteel in parlementaire behandeling is: het rijksprojectbesluit. Ter afsluiting worden de voordelen van dit voorstel op een rij gezet.

1. Kader en doel van dit advies

Het onderwerp ruimtelijke sturing van het Noordzeegebied door de rijksoverheid is in het recente verleden vanuit wisselende invalshoeken benaderd. We kennen al geruime tijd structuurschema's waarin iets wordt geregeld voor deelsystemen op de Noordzee bijvoorbeeld Buisleidingen, Militaire Terreinen en het eerste structuurschema Groene Ruimte. De Planologische kernbeslissingen (PKB) die in deze structuurschema's zijn opgenomen bevatten soms planologisch bindende uitspraken met rechtstreekse doorwerking naar beleidssectoren. Ook de Nota Waddenzee (1993) had de status van een Planologische kernbeslissing.

Afgezien van deze incidentele PKB-uitspraken, waarvan de werking overigens beperkt is tot de territoriale zee (12 zeemijlen uit de kust) wordt het nationale beleid voor de Noordzee gekenmerkt door indicatieve sturing. Dit wil zeggen: het rijk stelt beleidsregels vast en roept alle bestuursorganen op om zich hieraan te houden zonder dat hieraan sancties zijn verbonden. Een voorbeeld is de Vierde nota waterhuishouding (1999) welke aankondigde dat nieuwe ruimtelijke initiatieven op de Noordzee getoetst zullen worden aan het aan OSPAR ontleende voorzorgbeginsel. Voor een vergunningverlening moeten de gevolgen van nieuwe ingrepen in kaart worden gebracht zodat al te negatieve effecten voor het watersysteem en de ecologie van de Noordzee kunnen worden vermeden. De derde Kustnota (2000), een uitwerking hiervan, bevat eveneens algemene beleidsregels. Er worden reserveringen bepleit voor toekomstige bredere waterkeringen maar deze worden niet dwingend voorgeschreven aan de lagere overheden.

Ook de gebiedsbescherming op de Noordzee is van indicatieve aard. De Beheersvisie Noordzee (2010) bevatte ruimtelijke beleidsregels, in acht te nemen bij de sectorale beoordeling van nieuwe initiatieven. Hetzelfde geldt voor de zojuist gereed gekomen opvolger hiervan, het Integraal Beheerplan Noordzee 2015. Opmerkelijk was de nota "Natuur voor mensen, mensen voor natuur" (2000) waarin de gehele Noordzee tot de ecologische hoofdstructuur werd gerekend zonder hieraan verder maatregelen te verbinden. De eerste

stap naar concrete gebiedsbescherming in het Noordzeegebied is de uitvoering van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn waarmee inmiddels een begin is gemaakt.

Naast bescherming en beheer is sinds kort een ontwikkelingsgerichte benadering van ruimtelijke ordening in opkomst, ook wel ontwikkelingsplanologie genoemd. De eerste signalen hiervan binnen het rijksbeleid treffen we aan in de Vijfde Nota (2001). Deze nota propageerde een gebiedsgerichte benadering, niet slechts ter bescherming van bestaande waarden maar ook om economische en andere ontwikkelingspotenties van de Noordzee zo goed mogelijk te benutten. Inmiddels is deze lijn in de Nota Ruimte (2004) doorgetrokken en versterkt. Maar het betreft nog altijd indicatieve beleidslijnen zonder dat daar effectieve ruimtelijke sturingsinstrumenten bij worden geleverd. Voor het hele verhaal geldt dat de ruimtelijke sturing *if any* indirect verloopt, namelijk via de sectorale vergunningstelsels van op de Noordzee geldende Nederlandse wetten zoals de wet Beheer waterstaatswerken, de Mijnbouwwet, de Ontgrondingenwet, de Wet verontreiniging zeewater.

In 2003 heeft de Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving (CAW) hiervan een punt gemaakt. Deze pleitte in haar advies voor meer samenhang in het beleid voor de Noordzee in de vorm van een nieuwe wet: de Wet beheer Noordzee. Deze zou de wettelijke grondslag moeten worden voor een nationale ruimtelijke visie voor de Noordzee, te vertalen in een beheersplan. Met dit wettelijk gefundeerde ruimtelijke raamwerk en afwegingskader zou de gebiedsbescherming – niet de gebiedsontwikkeling – een steviger basis krijgen. De kabinetsreactie op het CAW-advies luidde heel kort samengevat: “nieuwe wetgeving is hetzij overbodig hetzij in de maak”. Voor een planoloog was hier geen speld tussen te krijgen op één essentieel punt na. Het kabinet stelde onder meer dat het belang van een veilig en doelmatig gebruik van de Noordzee als waterstaatswerk goeddeels samenvalt met het belang van een goede ruimtelijke ordening van het gebied. Dit nu is zeer de vraag, en de stelling wordt bovendien op geen enkele wijze beargumenteerd. Niet het extensieve karakter van de menselijke activiteit op de Noordzee is daarvoor doorslaggevend zoals het kabinet stelt, maar de intensiteit van de mogelijke conflicten tussen deze activiteiten. Ruimtelijke ordening is er niet om botsing tussen mensen te reguleren maar botsingen tussen belangen.

Samengevat levert de bovenstaande korte schets van het rijksbeleid het beeld op van een randvoorwaardelijke aanpak, zowel bij de vergunningverleners als bij de beschermers. Een initiatief kan, of het kan niet. De Raad voor Verkeer en Waterstaat is op zoek naar een ander soort filosofie zoals blijkt uit het verzoek tot dit advies:

Adviseer over een betere ruimtelijke sturing van processen in het Noordzeegebied gebaseerd op ruimtelijke kansen en ontwikkelingen, niet op nieuwe wetten, plandocumenten en bestemmingen. Kom zo mogelijk met een model om het ruimtelijk ontwikkelingsproces op zee beter te organiseren, waarbij de belangen van de mens als onderdeel van het ecosysteem een centrale plaats innemen, naast economische en maatschappelijke belangen.

2. Uitgangspunten

Bij het ontwikkelen van het advies hebben enkele stellingnamen een sturende rol gespeeld, deze worden hieronder geëxpliciteerd. Dit als illustratie van de manier waarop het zoekproces van de adviseur is verlopen en als verantwoording van de daarbij gehanteerde preferenties en keuzen.

1. Hoe men het ook wendt of keert, de besluitvorming over ruimtelijke initiatieven op de Noordzee is nu grotendeels sectoraal georganiseerd en gefundeerd op vergunningstelsels uit sectorale wetgeving. Afwegingen tussen functies zullen daarbij zeker plaats vinden maar niemand weet precies hoe dat momenteel gebeurt noch hoe degelijk het gebeurt. Het zoeken is naar een ruimtelijke sturingsfilosofie die deze afzonderlijke belangen overstijgt en die ook zorgt voor een betere publieke verantwoording op dat overkoepelende niveau. De constatering van de CAW dat er een wettelijk gefundeerde een ruimtelijke afweging en verantwoording moet komen gebaseerd op een ruimtelijke gebiedsvisie is op zichzelf terecht, het gaat om het hoe. Onder geen voorwaarde mag er een nieuwe mega-operatie uit voortkomen. Evenmin

- mag die ruimtelijke afweging gezien worden als een 'kunstje' waar alleen de minister van VROM patent op heeft. Essentieel zijn dus de wijze van aanpak, de wijze van verantwoorden en de wijze van organiseren van een en ander.
2. Nog een gegeven: de Noordzee is een gebied met een grote ruimtelijke dynamiek. De ervaring leert dat dynamiek niet goed is te sturen met ge- en verboden. Meestal voldoet een ontwikkelingsgerichte benadering veel beter omdat hierbij op verstandige wijze gebruik gemaakt kan worden van de initiatieven die zich aandienen en die leven brengen in de brouwerij. Om een toepasselijk beeld te gebruiken: ruimtelijke ordening is vergelijkbaar met een getijdencentrale. Het is de kunst om de energie vrij te maken die opgesloten is in het ritme van op- en neergaande krachten, hoog- en laagconjunctuur, nieuwe initiatieven die zich aandienen en afgeschreven investeringen die moeten worden opgeruimd. Sturen = ontwikkelen.
 3. Zoek de oplossing dus niet primair in een nieuw ruimtelijk product, een plan voor hetzij bestemming, inrichting of beheer van het Noordzeegebied. Start geen nieuwe plannenmachine. Het opstellen van een ruimtelijk plan is een enorme voorinvestering. Dat kan het waard zijn indien er sprake is van een intensief ruimtegebruik en een redelijke voorspelbaarheid van de ruimtelijke ontwikkelingen. Aan beide voorwaarden voldoet het Noordzeegebied niet. Dus los van de huidige maatschappelijke reserves tegen nieuwe plannen wijst de aard van de problemen niet in deze richting. Voor diverse delen van het Noordzeegebied zijn integrale gebruiksvisionen overbodig, hetzij omdat het beheersgebieden zijn hetzij omdat dergelijke visies een ontmoedigend effect kunnen hebben op initiatieven vanuit de markt.
 4. Een Angelsaksische aanpak verdient de voorkeur. Daarbij is het motto: benader een vergunningaanvraag als een ruimtelijke kans. Nieuwe initiatieven fungeren in deze benadering als aanleiding voor een korte procedure: een ruimtelijke *quick scan* gevolgd door een compacte, globale beleidsvisie voor het betreffende gebied. Op basis hiervan valt een besluit over de merites van het initiatief. Van initiatief op initiatief kan deze procedure zich vervolgens herhalen. Wijziging van de beleidsvisie is daarbij niet noodzakelijk maar ook niet uitgesloten. Wie zich als potentieel initiatiefnemer wil oriënteren op de opvattingen van de overheid met betrekking tot een bepaald gebied neemt kennis van de meest recente beslissingen en de daarbij gehanteerde ruimtelijke onderbouwing.
 5. Een gebiedsgerichte aanpak is dus onmisbaar. Op de schaal van het gehele Noordzeegebied (57.000 km²) komt men niet veel verder dan een set algemene beleidsdoelstellingen, zoals de Nota Ruimte geeft, en een ruimtelijke zonerings. Deze zijn noodzakelijk maar niet voldoende voor een benadering waarin inspelen op kansen en ontwikkelingen centraal staat. De zee is geen uniform gebied; uit de literatuur blijkt dat een aantal mariene regio's zijn te onderscheiden. De criteria hiervoor worden aangedragen door geografie en waterhuishouding, ecologie en economie en ook ruimtelijke zonerings waarin kansen en belemmeringen kunnen zijn verdisconteerd. Op het schaalniveau van mariene regio's kunnen nieuwe initiatieven optimaal op hun pro's en contra's gewogen worden, juist zoals dit op het land gebruikelijk is.
 6. Samengevat gaat het om slagvaardig optimaliseren per gebied, in plaats van elk initiatief door een geprefabriceerde plankoker te halen. Gebiedsvisionen hoeven niet per se steeds op voorraad aanwezig te zijn. Daarbij kan het bekende onderscheid tussen beheersgebieden en ontwikkelingsgebieden van nut zijn. In het eerste geval geeft een beschermingsregime langdurig duidelijkheid aan andere partijen. Maar in ontwikkelingsgebieden moet men het aandurven om op kansen te sturen. Dat betekent: zorgen voor ruimtelijke doelstellingen per deelgebied op basis van een analyse van aanwezige waarden en mogelijkheden. En vervolgens per initiatief vanuit een open houding nagaan hoe het, eventueel aangepast of gecombineerd met andere initiatieven, het beste bijdraagt aan een gewenste gebiedsontwikkeling.

3. De nieuwe Wro en de Noordzee

In de kabinetsreactie op het RAW-advies van april 2003 (*Waarborgen voor een samenhangend beleid voor de Noordzee*) lezen wij: "De nieuwe Wro voorziet in een flexibel instrumentarium dat door het Rijk kan worden ingezet op momenten en voor gebiedsdelen van de Noordzee wanneer en waar dat noodzakelijk wordt geoordeeld". Hoewel deze geruststellende uitspraak niet verder wordt toegelicht, bevat het voorstel tot wijziging van de Wro dat momenteel door de Tweede Kamer wordt behandeld inderdaad een interessante opening in het licht van de hierboven opgekozen uitgangspunten. Het geeft de rijksoverheid namelijk straks de bevoegdheid om in bepaalde gevallen een *projectbesluit* te nemen.

Dit wordt een nieuwe bevoegdheid voor het rijk, vergelijkbaar met de reeds bestaande zelfstandige projectprocedure voor gemeenten. In het voorliggende wetsvoorstel gaat de aandacht uitsluitend naar mogelijke situaties op het land. Er wordt gerefereerd aan gevallen "waarin ... het Rijk staat voor een meer complexe ruimtelijke ingreep die gefaseerde besluitvorming en realisatie vergt, zoals bijvoorbeeld de realisatie van een rioolwaterzuiveringsinstallatie, een vuilstortlocatie of een regionale verbindingsroute" (citaat uit de Memorie van Toelichting). Deze opsomming is gemakkelijk uit te breiden met situaties op zee zoals de plaatsing van windmolens en boortorens, afvaldumping, ontgrondingen of een nieuw kabeltracé. Ook hier is sprake van complexe ruimtelijke ingrepen waarvoor de regie bij de rijksoverheid ligt en die om een gefaseerde aanpak vragen. Voor de totstandkoming van een rijksprojectbesluit gaat straks een uniforme, openbare procedure gelden met een instemmingsmoment door de beide Kamers der Staten-Generaal.

Wat is de meerwaarde van een rijksprojectbesluit voor initiatieven op de Noordzee? Het gaat dan om met name twee punten. Ten eerste moet het besluit gebaseerd zijn op een zogenaamde ruimtelijke onderbouwing. Deze kennen we nu al bij de gemeentelijke projectprocedure. De ruimtelijke onderbouwing omvat:

- een korte omschrijving van het bestaande ruimtelijke beleid voor het gebied
- een argumentatie in hoeverre het initiatief ruimtelijk inpasbaar is
- de gevolgen voor bestaande gebiedswaarden, bijvoorbeeld economisch, ecologisch
- suggesties voor ruimtelijke optimalisatie.

Op basis hiervan kunnen, en dit is het tweede punt van belang, aan de realisatie van het initiatief voorschriften worden verbonden. Een rijksprojectbesluit fungeert daardoor als expliciet ruimtelijk toetsingskader bij vergunningverleningen door het rijk.

Het voorstel biedt bijkomende voordelen en kansen. In feite is de ruimtelijke onderbouwing een verplichte publieke verantwoording van de voorziene ruimtelijke effecten en een uitnodiging om te komen tot een gebiedsgewijze optimalisering. Er ontstaat een wisselwerking tussen project en gebied. Een nieuw initiatief zal aanleiding zijn om de ruimtelijke situatie van het gebied na te gaan. Niet zodanig dat andere belangen met het initiatief aan de haal kunnen gaan maar wel met een *open mind* voor mogelijke gebiedsverbeteringen (1+1=3) naar aanleiding van het initiatief. De wetgever mikt uitdrukkelijk op een slimme, pro-actieve overheid die de onderhandelingssituatie gebruikt om naar vermogen extra gebiedswaarde binnen te halen.

Er is bij het wetsontwerp een nieuwe Amvb in het vooruitzicht gesteld met inhoudseisen aan de ruimtelijke onderbouwing. Hierin kunnen, als dit advies wordt overgenomen, specifiek voor situaties op de Noordzee centrale doelstellingen worden geformuleerd zoals de ecosysteembenadering en duurzaam meervoudig ruimtegebruik op zee. Een vergunningaanvraag zal dan steeds expliciet aan deze punten getoetst moeten worden. Het projectbesluit uit het wetsontwerp is min of meer gemodelleerd naar reeds lang bestaande procedures in het buitenland zoals het Franse zonebesluit (*Zone d'Aménagement Concerté*, ZAC). De ervaringen met deze buitenlandse voorbeelden laten zien dat het voortraject naar een projectbesluit veelal publiek-private samenwerking genereert. De betrokken partijen treden tijdelijk uit hun geharnaste rollen van vergunningaanvrager en vergunningverlener en doorlopen samen het traject via ruimtelijke onderbouwing naar ontwerp-besluit. Dit blijkt meestal zeer bevorderlijk voor de beoogde ruimtelijke optimalisering. In plaats van elkaar in

de weg te lopen doen de partijen gezamenlijk aan gebiedsontwikkeling. Dit doet sterk denken aan de leidraad van de huidige minister van VROM: van hindermacht naar ontwikkelkracht!

Echter, het voorstel betekent niet dat de Noordzee dus bij VROM wordt ingelijfd. Projectbesluiten vormen weliswaar een planologisch instrument maar ze kunnen volgens het wetsontwerp ook genomen worden door een sectorministerie zoals het geval is met Planologische kernbeslissingen. In gevallen als deze zal dat in de regel het coördinerend Noordzeeministerie Verkeer en Waterstaat zijn, in overeenstemming met de minister voor ruimtelijke ordening.

Tot zover in grote lijnen de richting waarin mijns inziens het antwoord ligt op de door de Raad van Verkeer en Waterstaat gestelde vraag. Het voorstel vergt uiteraard enige juridische aanpassingen ten opzichte van de huidige situatie maar deze zijn relatief beperkt en overzichtelijk. De werkingssfeer van de Wro zal tenminste voor dit onderdeel van de wet uitgebreid moeten worden tot de gehele EEZ. Voor een aantal andere, sectorale wetten is dit reeds het geval. Aangezien de gemeentelijke indeling eindigt op 1 km uit de kust kan de verplichting tot aanpassing van het bestemmingsplan, het gebruikelijke sluitstuk van het in de wet voorgestelde projectbesluit, voor situaties op zee achterwege kunnen blijven tenzij de rijksoverheid doorslaggevende redenen heeft om een rijksbestemmingsplan te maken. De nieuwe, eveneens nog vast te stellen Amvb biedt voorts gelegenheid voor praktische modificaties vanwege de situatie op zee.

4. Conclusie

Ter afronding worden de belangrijkste voordelen van het advies nog eens op een rij gezet. Het voorstel onderscheidt zich van het RAW-advies uit 2003 doordat het niet mikt op nieuwe wetgeving. Sterker, het sluit aan op trends in het recente r.o.-wetgevingstraject, namelijk 'verantwoording op het juiste niveau' en 'van plansturing naar projectsturing'. Het rijksprojectbesluit belooft een krachtig nieuw wettelijk instrument te worden, gelet op de reeds bestaande gemeentelijke praktijk met projectbesluiten en ook vanwege de uitdrukkelijk geregelde betrokkenheid van de Tweede en Eerste Kamer. Tegelijk is het een selectief instrument; een voornemen tot het nemen van een rijksprojectbesluit kan bij de Raad van State aangevochten worden. Het verplichte karakter van de ruimtelijke onderbouwing bevordert een serieuze discussie en garandeert bovendien het publieke karakter van deze discussie. Conform de Algemene Wet Bestuursrecht krijgen belangengroepen de gelegenheid om daarbij hun invloed uit te oefenen.

Bij toepassing van het rijksprojectbesluit ontstaat naast de sectorbenadering die nu bij Noordzeebeslissingen gangbaar is, ruimte voor een gebiedenbenadering. Daarbij kunnen ecologische en planologische principes worden ingezet die op het land hun waarde al hebben bewezen zoals de ecosysteembenadering, ruimtelijke bundelingsprincipes en *smart growth*. Het voorstel legt aan het bestaande beleid van de Nota Ruimte of aan zonerings- en beheersplannen voor de Noordzee niets in de weg maar vult deze integendeel aan met een op uitvoering gericht instrument. Hokjesgeest wordt bestreden doordat een planologische procedure in handen kan worden gelegd van de minister van Verkeer en Waterstaat, handelend in overeenstemming met de coördinerend minister van ruimtelijke ordening.

Een ontwikkelingsgerichte benadering van de ruimtelijke ordening is het uitgangspunt geweest bij het formuleren van dit advies. In plaats van te zoeken naar geheel nieuwe, wellicht omslachtige en controversiële juridische oplossingen is in dit advies gekozen voor vereenvoudiging en kostenefficiëntie. Daarvoor bestaan goede perspectieven wanneer wordt aangesloten bij de nieuwe planfiguur van het rijksprojectbesluit, welke eenvoudig en transparant is en welke met geringe inspanningen in de juridificatie geschikt kan worden gemaakt voor een betere en integrale aansturing van belangrijke ruimtelijke beslissingen op de Noordzee.