

# Introductie van de verzamelvergunning en andere wettelijke maatregelen ter bestrijding van onnodige stroperigheid

dr. ir. A.G. Bregman<sup>1</sup>  
(Instituut voor Bouwrecht)

---

<sup>1</sup> Als senior stafmedewerker verbonden aan het Instituut voor Bouwrecht (IBR).

## *Introductie van de verzamelvergunning en andere wettelijke maatregelen ter bestrijding van onnodige stroperigheid*

dr. ir. A.G. Bregman<sup>2</sup>

### **1. Inleiding**

#### *1.1. Aanleiding tot dit onderzoek*

De VROM-raad voert een studie uit naar het fenomeen ontwikkelingsplanologie.

Ontwikkelingsplanologie kenmerkt zich door een uitvoeringsgerichte planning, waarbij een volgtijdelijkheid van planning enerzijds en zekerheid omtrent de uitvoering van de plannen anderzijds zoveel mogelijk wordt vermeden.

Als belangrijke hinderpaal op de weg van ruimtelijke planning naar uitvoering wordt vaak de lange duur van juridische procedures genoemd. Daarbij zit het probleem niet zozeer in een afzonderlijke procedure, maar wel in de optelsom van procedures, die veelal ook nog na elkaar plaatsvinden in plaats van parallel geschakeld.

De problemen met juridische procedures zijn velerlei. Behalve de besluitvormingsprocedures, inclusief de samenhang tussen verschillende procedures (lees: het ontbreken van een formele samenhang) kunnen ook de materiële normen waaraan in de verschillende procedures wordt getoetst voor knelpunten zorgen. Tenslotte kan de rechtsbescherming tot complicaties leiden.

Deze opsomming maakt duidelijk dat sprake is van een complexe problematiek, waarbij enerzijds veel met elkaar samenhangt, maar anderzijds ook goed onderscheid moet worden gemaakt tussen genoemde deelvraagstukken. Verder is het goed om extra aandacht te schenken aan afzonderlijke vergunningen en andere besluiten waarmee relatief veel of veel ernstige problemen worden ondervonden, die zich vertalen in een 'stroperig' besluitvormingsproces. Tenslotte wordt ook gekeken naar de organisatie van de rechtsbescherming.

Het onderzochte veld bestrijkt het gehele VROM-terrein. In die zin lijkt het onderzoek even breed als de reikwijdte van het project "herijking VROM-regelgeving". De wetgeving die in dit rapport aan de orde komt enerzijds en de wetgeving die in het herijkingoperatie is betrokken vormen echter veeleer twee deelverzamelingen, die elkaar gedeeltelijk overlappen. Zo is het onderhavige onderzoek smaller dan de herijkingoperatie, omdat alleen die regelgeving in beschouwing wordt genomen waarover concrete klachten bekend zijn. Anderzijds is dit onderzoek ook breder dan de herijkingoperatie, niet alleen omdat ook het vraagstuk van de samenhang tussen procedures nadrukkelijk in het onderzoek is betrokken, maar ook omdat wordt gekeken naar regelgeving waarvoor VROM weliswaar niet primair verantwoordelijk is, maar die desalniettemin een (grote) rol speelt bij juridische procedures rond projecten. In dit verband kunnen de Monumentenwet en de habitatrictlijn worden genoemd, waarvoor het Ministerie van OCW respectievelijk de Europese Unie verantwoordelijk zijn.

#### *1.2. Aanpak van onderzoek*

Het onderzoek bestaat in de eerste plaats uit een bureaustudie. Relevante literatuur en jurisprudentie zijn in het onderzoek betrokken. Het zwaartepunt van het onderzoek ligt echter bij het interviewen van een vijftiental deskundigen uit wetenschap en praktijk, aan wie is gevraagd aan te geven wat zij als de belangrijkste knelpunten zien bij de juridische besluitvormingsprocedures in het kader van ruimtelijke projecten. Daarnaast is hen ook gevraagd om ideeën te geven over de wijze waarop deze knelpunten kunnen verdwijnen of verminderen. Een lijst met geïnterviewde personen is als bijlage 1 bij dit advies gevoegd. De tekst van dit rapport is op 1 augustus 2003 afgesloten. Met ontwikkelingen van na die datum is geen rekening meer gehouden.

---

<sup>2</sup> Als senior stafmedewerker verbonden aan het Instituut voor Bouwrecht (IBR).

De opmerkingen van de geïnterviewde personen zijn gestructureerd en verwerkt bij de beschrijving van de verschillende knelpunten en oplossingen die in dit advies aan de orde komen.

### *1.3. Opzet van het rapport*

Dit rapport is – na dit inleidende hoofdstuk – opgebouwd uit vier hoofdstukken. In hoofdstuk 2 wordt de problematiek van de samenloop van procedures in het algemeen beschreven. Specifieke problemen – zowel procedureel als inhoudelijk – bij afzonderlijke procedures of aspecten van het ruimtelijk beleid komen aan de orde in hoofdstuk 3. Hoofdstuk 4 richt zich op de rechtsbescherming. Besloten wordt in hoofdstuk 5 met enkele conclusies en een opsomming van alle aanbevelingen die in het voorgaande van het rapport zijn gedaan.

## 2. Knelpunten door de samenloop van verschillende procedures

### 2.1. Inleiding

Ten behoeve van de uitvoering van projecten van wat grotere omvang moeten vaak meerdere juridische procedures worden doorlopen voordat met de daadwerkelijke uitvoering van een project kan worden begonnen. Dit kunnen zowel planprocedures zijn als vergunningprocedures. In een aantal situaties dient ook een milieu-effectrapportage te worden uitgevoerd.

Een bijzonder probleem vormt de volgtijdelijkheid van de diverse procedures. Het resultaat is dat lange tijd onzekerheid blijft bestaan omtrent de realisering van een project. Dit klemt te meer, wanneer er een grote (maatschappelijke) druk bestaat om een project zo spoedig mogelijk te realiseren.

Juist voor dergelijke projecten heeft de wetgever in het verleden oplossingen bedacht. Deze oplossingen zullen hierna kort worden besproken. Hierna wordt gekeken naar knelpunten die in de huidige praktijk als gevolg van de bestaande versnippering worden ondervonden. Aansluitend komt de strekking van een voorstel voor een meer algemene regeling van het probleem in de toekomst aan de orde. Een en ander leidt tot een aantal aanbevelingen voor verbetering.

### 2.2. Oplossingen uit het verleden

De oplossing voor knelpunten die het gevolg zijn van het moeten doorlopen van meerdere procedures is in het verleden gezocht, zowel in het coördineren als in het integreren van procedures.

De wettelijke regelingen die in dit verband de afgelopen jaren zijn geïntroduceerd, zijn allemaal te vinden in sectorale en projectwetgeving. Sectorale wetgeving richt zich op de bepaalde typen projecten (bijvoorbeeld alleen infrastructuur), terwijl projectwetgeving zich richt op slechts een of enkele concrete projecten binnen een bepaald type project, hoewel een strikt onderscheid tussen beide typen wetgeving niet altijd wordt gemaakt. Voor beide typen wetgeving geldt in elk geval dat de regelingen een beperkte strekking hebben.

Bij de gekozen oplossingen is bijna altijd sprake van *coördinatie* en niet in de eerste plaats van *integratie* van besluitvorming. Het enige voorbeeld van integratie van procedures is de Deltawet grote rivieren. Op grond van deze projectwet vindt stroomlijning van het besluitvormingsproces plaats door integratie van uitvoeringsbesluiten onder gelijktijdige terzijdestelling van eventuele belemmerende bepalingen van bestemmingsplannen. Het besluit van Gedeputeerde Staten tot vaststelling van het dijkverbeteringsplan verschaft een voldoende juridische basis voor de uitvoering van dit plan. Dit betekent dat alle andere normaliter te volgen vergunningprocedures nu niet meer behoeven te worden gevolgd. Ook zijn de materiële normen waaraan in deze procedures wordt getoetst, nu niet langer van toepassing. Van deze regeling kan slechts voor een aantal, limitatief opgesomde dijkvakken, gebruik worden gemaakt.

Voor minder urgente dijkvakken geldt een coördinatieregeling op grond van de Wet op de waterkering. Op grond van deze regeling kunnen GS een waterschap uiteindelijk een bindende aanwijzing geven voor de vaststelling van een dijkverbeteringsplan. Voor alle overige noodzakelijke vergunningen e.d. geldt een plaatsvervangende bevoegdheid van GS. Voor de afwijkingen van het reguliere wettelijk stelsel was bij genoemde projectwetten een breed draagvlak, niet alleen was er overeenstemming tussen de verschillende bestuurslagen, maar ook ontbrak substantiële maatschappelijke weerstand tegen een adequate aanpak van de dijkversterkingen.

Een coördinatieregeling met plaatsvervangende wordt ook aangetroffen in de Wet procedures vijfde baan Schiphol. De Minister kan tot plaatsvervangende overgaan indien "niet of niet tijdig overeenkomstig de aanvraag wordt beslist". Dit criterium is voor het concrete project waarop de wet uitsluitend betrekking heeft verklaarbaar, gelet op de stand van zaken bij de

vergunningverlening op het moment dat de projectwet werd geschreven: het ontwerp voor de vijfde baan was al bekend en er bestond consensus over tussen de luchthaven en de betrokken overheden. Maatschappelijk consensus ontbrak echter. Juist met het oog daarop werd de Schipholwet als vorm van 'risicomanagement' gemaakt. Niet alleen voor de ruimtelijke ordening en vergunningverlening, maar met name ook voor de grondverwerving.

### *2.3. Huidige knelpunten*

Meermalen wordt als belangrijk knelpunt het gebrek aan coördinatie van diverse procedures genoemd. Hoewel vanuit de ontstaansgeschiedenis van de afzonderlijke (sectorale) wetten verklaarbaar, leidt het naast elkaar moeten doorlopen van verschillende procedures ertoe dat door initiatiefnemers en tegenstanders van een project steeds weer dezelfde argumenten worden uitgewisseld. Het resultaat is onnodige frustratie, bestuurslasten, belasting van de rechterlijke macht, tijdverlies en verhoging van de kosten van een project.

Deze praktijk staat ook haaks op de visie van veel initiatiefnemers die een project zien als één activiteit en de wenselijkheid van die activiteit in één keer beoordeeld willen zien. De wenselijkheid van het in samenhang beoordelen van alle aspecten die bij een voorgenomen activiteit spelen betekent overigens niet dat bestaande coördinatieregelingen bijdragen aan een vlotter verloop van het totale besluitvormingsproces. Als voorbeeld geldt in dit verband de coördinatie van de bouw- en milieuvergunningprocedure. De coördinatieregeling van deze twee vergunningprocedures is destijds ingevoerd om een eind te maken aan de voordien vaak voorkomende situatie dat al werd gebouwd voordat een milieuvergunning was verkregen. In de praktijk betekent deze coördinatieregeling echter dat het totale besluitvormingsproces meer wordt opgehouden dan bevorderd, aangezien de bouwvergunning pas kan worden aangevraagd als de milieuvergunningaanvraag ook is ingediend en de bouwvergunning niet eerder kan worden verleend dan op het moment dat op de milieuvergunningaanvraag is beslist.

Het afschaffen van deze koppeling leidt volgens de praktijk niet tot een probleem, omdat het doel waarvoor de coördinatieregeling ooit was bedoeld, namelijk het voorkomen van overtreding van milieuvoorschriften voor vroegtijdige bouw, veel beter kan worden nagestreefd met instrumenten die overheden terzake hebben, namelijk het handhavingsinstrumentarium, dat sinds de introductie van de coördinatieregeling van bouw- en milieuvergunning ook is uitgebreid (bestuurlijke boete, dwangsom).

Ook bestaande coördinatieregelingen die wel het stroomlijnen (en daarmee versnelling) van het besluitvormingsproces rond projecten beogen te bevorderen leveren in de praktijk problemen. In dit verband kan worden gewezen op het in de praktijk functioneren van de coördinatieregeling van artikel 20 Tracéwet. Op grond van het tweede lid van dit artikel heeft de coördinatieregeling betrekking op "de besluiten op de aanvragen om de vergunningen en van de overige ambtshalve te nemen besluiten met het oog op de uitvoering van een tracébesluit." In de praktijk blijkt het lastig om werkelijk alle vergunningen die nodig zijn voor de uitvoering van het werk waarvoor het tracébesluit wordt genomen in één keer aan te vragen. Dit betreft met name tijdelijke vergunningen, die later worden aangevraagd, bijvoorbeeld voor de inrichting van werkterreinen, die onmogelijk gelijktijdig met andere vergunningen kunnen worden aangevraagd en pas veel later (door de aannemer) worden ingediend. In de praktijk is de vraag gerezen of het buiten de coördinatieregeling laten van dergelijke vergunningen in strijd is met artikel 20 Tw.

Deze vraag wordt door degenen die met de uitvoering van de Tracéwet te maken krijgen vooralsnog ontkennend beantwoord. Men stelt dat, nu een tracébesluit geen opsomming bevat van werkzaamheden die nodig zijn voor bijv. de wijze van uitvoering door de aannemer, vergunningen voor bijvoorbeeld de inrichting van een werkterrein in wezen niet worden verleend ter uitvoering van het tracébesluit als zodanig, maar ter uitvoering van een nadien pas gekozen en niet rechtstreeks uit het tracébesluit voortvloeiende wijze van uitvoering. Daarom vallen dergelijke vergunningen ook niet noodzakelijkerwijs onder de omschrijving "ter uitvoering van een

tracébesluit” in artikel 20, lid 2 Tw.

Wat hier verder ook van zij, het probleem geeft aan dat een coördinatieregeling – die immers versnelling beoogt – niet zo mag zijn geredigeerd dat daardoor juridische onzekerheid ontstaat en daardoor mogelijk vertraging in plaats van versnelling bij de vergunningverlening.

#### *2.4. Oplossingen in komende wetgeving*

De in paragraaf 2.2 besproken regelingen hebben alle een beperkte reikwijdte, omdat ze zich op bepaalde (typen) projecten richten. Coördinatieregelingen of projectvergunningen (integratieregelingen) die algemeen toepasbaar zijn, zijn er niet, terwijl daar – gelet op de in paragraaf 2.3 genoemde knelpunten – wel behoefte aan is.

In toekomstige wetgeving wordt wel gewerkt aan coördinatieregelingen die een bredere toepassing kennen dan de regelingen in project- en sectorwetten tot nu toe.

Een regeling die naar verwachting binnen niet al te lange tijd kan worden ingevoerd is de rijksprojectenprocedure. Het betreffende wetsvoorstel ligt thans bij de Eerste Kamer<sup>3</sup>. De wettelijke regeling van de rijksprojectenprocedure geeft het Rijk in de toekomst de mogelijkheid om voor projecten van nationaal belang de besluitvorming in belangrijke mate aan zich te trekken. Onder projecten van nationaal belang verstaat de wet op grond van het toekomstige artikel 39 WRO “projecten met een bovenlokale ruimtelijke dimensie of met bovenlokale ruimtelijke effecten”.

De rijksprojectenprocedure is toepasbaar, in beginsel onafhankelijk van het type project, met dien verstande dat voor projecten waarvoor een specifieke sectorale regeling geldt, zoals de Tracéwet, de rijksprojectenprocedure niet kan worden gebruikt. Dat is ook niet nodig, omdat de rijksprojectenprocedure sterk lijkt op de tracéwetprocedure. Wel is de coördinatieregeling voor vergunningen wat anders geformuleerd. De Ministers zijn bij de rijksprojectenprocedure tot vervanging bevoegd indien een bestuursorgaan van een lagere overheid “niet of niet tijdig op de aanvraag beslist dan wel een beslissing neemt die naar het oordeel van Onze Minister en van Onze projectminister wie het mede aangaat wijziging behoeft”. Deze formulering begrenst de vervangingsbevoegdheid tot gevallen waarin verschillende beleidsinzichten tot weigering van een vergunning leiden, waarbij wordt geabstraheerd van de inhoud van de aanvraag.

Het coördinatieprobleem wordt in het wetsvoorstel voor de fundamentele herziening van de WRO op vergelijkbare wijze als in de rijksprojectenprocedure aangepakt. Naast een rijksprojectenprocedure komt er een vergelijkbare projectprocedure voor provincies. Ook voor gemeentelijke projecten is een coördinatieregeling in de fundamenteel herziene WRO opgenomen. De introductie van een coördinatieregeling op gemeentelijk niveau is zowel in nationaal als in internationaal perspectief een novum. Coördinatie- en integratie van besluitvorming staat in bestaande regelingen – inclusief de komende rijks- en provinciale projectenprocedure – immers primair in het teken van verbetering van de verticale coördinatie van besluitvorming rond projecten waarbij meerdere overheden betrokken zijn. Anders dan bij de coördinatieregeling voor rijks- en provinciale projecten biedt de gemeentelijke regeling geen gemeenten niet de mogelijkheid om verticale coördinatie af te dwingen.

Enige vorm van coördinatie c.q. integratie van besluitvorming op gemeentelijk niveau is gewenst, aangezien de meeste projecten nu eenmaal projecten zijn, over de wenselijkheid waarvan primair op gemeentelijk niveau wordt beslist. Veel van de aanbevelingen in de volgende paragraaf hebben dan ook betrekking op het op enigerlei wijze bundelen van procedures, ook op gemeentelijk niveau.

#### *2.4. De verzamelvergunning*

---

<sup>3</sup> Kamerstuk I, 2002/03, 27178, nr. 12.

De behoefte aan het efficiënter inrichten van het besluitvormingsproces is groot. Op diverse fronten worden hiervoor oplossingen bedacht. Te denken valt onder meer aan de fundamentele herziening van de WRO, waarin naar verloop coördinatieregelingen voor projecten op alle bestuursniveaus zullen worden opgenomen. Ook in het kader van het project herijking VROM-regelgeving wordt over het bundelen van vergunningprocedures nagedacht.

Het algemene beeld dat uit de gehouden gesprekken oprijst is eveneens dat een bundeling van procedures wenselijk, en ook juridisch haalbaar is.

Een vervolgvraag is hoe een bundeling van procedures het beste kan worden vormgegeven. Daarbij doen zich de volgende deelvragen voor:

- Kan het beste voor coördinatie of voor integratie van besluitvorming worden gekozen?
- Hoe moet worden omgegaan met de betrokkenheid van overheden op verschillende bestuursniveaus?
- Hoe moeten planprocedures enerzijds en vergunningprocedures anderzijds zich tot elkaar verhouden?
- Waar kan een wettelijke regeling het beste worden opgenomen?
- Zijn er mogelijkheden om de praktische hanteerbaarheid van een systeem van gebundelde besluitvorming te vergroten?

#### *Coördinatie of integratie*

De meeste bestaande regelingen die bedoeld zijn om besluitvorming te bundelen, gaan uit van het principe van coördinatie van besluitvorming. Alleen de Deltawet grote rivieren kent integratie als besluitvormingsmechanisme. Deze uitzondering is verklaarbaar vanuit het min of meer unaniem onderschreven dringende maatschappelijke belang om bepaalde, concreet benoemde, projecten op korte termijn te realiseren. Materiële normen die deze realisering zouden kunnen verhinderen c.q. vertragen werden in de afweging van ondergeschikt belang geacht.

Het verschil tussen coördinatie en integratie van besluitvorming kan in materiële zin klein zijn. Dit is het geval wanneer alle te bundelen procedures leiden tot een besluit van hetzelfde bestuursorgaan. Wanneer zowel de aanvragen, de kennisgevingen en de rechtsbescherming worden gebundeld, verschilt een coördinatiemechanisme niet veel van integratie. Dit doet zich met name voor bij gemeentelijke projecten, waarvoor uitsluitend gemeentelijke vergunningen nodig zijn.

Problemen met coördinatie ontstaan wanneer meerdere bestuursorganen op verschillende bestuurlijke niveaus bij de besluitvorming betrokken zijn. Integratie en coördinatie zijn dan wezenlijk verschillende mechanismen, omdat bij coördinatie de bevoegdheidsverdeling in tact wordt gelaten en bij integratie nog slechts één bestuursorgaan beslissingsbevoegd is. Zeker indien het projecten betreft waarvoor een bestuursorgaan op rijks- of provinciaal niveau verantwoordelijk is, is integratie een wijze van bundeling van besluitvorming die meer recht doet aan de beoogde bevoegdheidsverdeling bij zulke projecten dan coördinatie. Bij dergelijke projecten is het immers gewenst dat op het niveau waar de primaire politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid ligt, ook de uiteindelijke beslissingsbevoegdheid wordt neergelegd. Wanneer in die situatie desalniettemin bestuursorganen op andere bestuursniveaus bevoegd blijven besluiten omtrent vergunningaanvragen te nemen, moet de coördinatieregeling wel een 'hulpstuk' bevatten, dat waarborgt dat besluiten van andere bestuursorganen die contrair zijn aan de opvatting van het uiteindelijk beslissingsbevoegde bestuursorgaan, door dit laatste bestuursorgaan kunnen worden vervangen. Een dergelijke vervanging is echter zowel tijdrovend als bestuurlijk moeizaam. Gevolg zal zijn dat bij de voorbereiding van de coördinatieprocedure veel energie wordt gestoken in bestuurlijke afstemming, zodat uiteindelijk alle besluiten in dezelfde richting wijzen. Dit is minstens zo tijdrovend.

Bij integratie van besluitvorming doet dit probleem zich niet voor. De verschillende besluiten worden al op voorhand vervangen door één besluit van het verantwoordelijke bestuursorgaan.

Daardoor sluit integratie ook beter aan bij de eigenlijke bedoeling bundeling van procedures, waarbij uiteindelijk toch (bij wijze van vervanging) door één bestuursorgaan wordt beslist.

Tegen integratie van besluitvorming bestaan worden wel de volgende bezwaren ingebracht:

- a. aantasting van het specialiteitsbeginsel
- b. het verleggen van beslissingsbevoegdheid naar bestuursorganen die op onderdelen onvoldoende deskundigheid en/of ervaring hebben en
- c. het gevaar dat door een probleem met de aanvraag die zich tot één onderdeel beperkt, de complete vergunning moet worden geweigerd.

Zowel coördinatie als integratieregelingen kunnen tenslotte als nadeel kennen dat door de bundeling van procedures de beoordeling van alle aspecten moet wachten tot op het moment dat de laatste data, nodig voor beoordeling van misschien maar één aspect, door de aanvrager is ingediend.

Op deze bezwaren zal hierna worden ingegaan:

Ad a

Integratie van besluitvormingsprocedures kan tevens een integrale toetsing aan alle materiële normen betekenen. Een voorbeeld hiervan is de regeling in de Deltawet grote rivieren: Bij de vaststelling van het dijkverbeteringsplan worden alle belangen integraal gewogen en worden alle normaliter noodzakelijke vergunningen geacht te zijn verleend. De integrale afweging kan betekenen dat afzonderlijke materiële normen, die in afzonderlijke procedures doorslaggevend gewicht toekomen, terzijde kunnen worden gesteld. Deze uitwerking van het integratieprincipe in de Deltawet grote rivieren betekent echter niet dat elke integratie van besluitvorming deze mogelijke terzijdestelling ook impliceert. Bij integratie kan ook worden gekozen voor het eerbiedigen van alle achterliggende materiële normen door de integrale eindbeslissing een optelsom te laten zijn van alle afzonderlijke beoordelingen op de aan de orde zijnde deelaspecten, waarbij bij deze beoordelen de respectievelijke materiële normen wel worden geëerbiedigd. Van een spanning met het specialiteitsbeginsel is dan geen sprake.

Ad b

Wanneer er voor wordt gekozen om één bestuursorgaan één afweging te laten maken en daarbij alle materiële normen te betrekken, wordt van dit bestuursorgaan een deskundigheid verwacht die dit bestuursorgaan niet altijd heeft. Wanneer daarentegen wordt gekozen voor afzonderlijke beoordelingen voor de verschillende aspecten, kunnen deze beoordelingen plaatsvinden door de bestuursorganen die thans de betreffende vergunningen verlenen en waar ook de benodigde deskundigheid aanwezig is. Het bestuursorgaan dat de bevoegdheid heeft het integrale besluit te nemen, beschikt daaraan voorafgaand dan over de beoordelingen van de verschillende andere bestuursorganen.

Ad c

Wanneer ervoor wordt gekozen om toepasselijke materiële normen niet terzijde te kunnen stellen, maar deze wel allemaal te betrekken in één integrale afweging, bestaat het risico dat ingeval van strijd met een van de materiële normen de vergunning als geheel moet worden geweigerd (dan wel dat het besluit omtrent de vergunning wordt geschorst of vernietigd). Dit kan per saldo een vertraging van de ontwikkeling van het project betekenen, omdat ook niet kan worden gestart met activiteiten die wellicht wel mogelijk zouden zijn geweest wanneer alle vergunningen op die ene na zouden zijn verleend. Dit risico kan worden ondervangen door – zoals onder a ook al genoemd – de integrale beslissing in feite een optelsom te laten zijn van alle afzonderlijke beoordelingen op de aan de orde zijnde deelaspecten. Indien dan op een van de deelaspecten problemen ontstaan, wordt de integrale vergunning verleend, met de aantekening dat terzake van het betreffende deelaspect geen toestemming is verkregen. Dit kan tot uitdrukking komen in het door het bevoegd gezag formuleren van een vergunningvoorwaarde, namelijk dat het project zodanig wordt aangepast dat op het betreffende aspect alsnog vergunning wordt verkregen.



Deze lijn kan naar de rechtsbescherming worden doorgetrokken. Indien een besluit tot verlening van een integrale vergunning wordt geschorst of vernietigd, zou deze maatregel zich ook moeten kunnen beperken tot die aspecten waarmee problemen zijn. Dan is sprake van partiële vernietiging en/of schorsing, zodat activiteiten waarop alleen andere deelaspecten betrekking hebben wel kunnen worden uitgevoerd.

#### *De verzamelvergunning*

In feite houdt deze opzet het midden tussen de bekende coördinatieregelingen, waarbij meerdere besluiten noodzakelijk blijven enerzijds en integratieregelingen, waarbij in één keer aan alle materiële normen wordt getoetst en in de integrale beslissing geen beoordelingen op deelaspecten aan de hand van de te handhaven materiële toetsingskaders meer zichtbaar zijn. Het besluit dat door het uiteindelijk verantwoordelijke bestuursorgaan wordt genomen, omvat weliswaar een beoordeling van alle aspecten (integratie), maar deze beoordeling is in feite een optelsom van alle beoordelingen die thans in de verschillende vergunningsprocedures worden gemaakt (coördinatie). Daarom lijkt de term *verzamelvergunning* het meest passend bij deze opzet. Deze term zal in het navolgende worden aangehouden.

#### *Op maat verzamelen*

Bij de uitwerking van het idee van de verzamelvergunning moet rekening worden gehouden met het hiervoor reeds genoemde probleem dat door het bundelen van diverse procedures, alle beoordelingen moeten wachten op het moment dat de laatste data, nodig voor beoordeling van misschien maar één aspect, door de aanvrager is ingediend. Een oplossing voor dit probleem is dat de wettelijke regeling van de verzamelvergunning zo moet worden ingericht dat de verzamelvergunning niet noodzakelijkerwijs alle thans voor een activiteit benodigde vergunningen behoeft te vervangen. De aanvrager kan ervoor kiezen om in eerste instantie zich te richten op die vergunningen waarvan hij de data beschikbaar heeft. Die kan de aanvrager dan via de wettelijke regeling laten bundelen, waarna hij – bij een positieve uitkomst van de vergunningprocedure - een verzamelvergunning verkrijgt. Deze verzamelvergunning dekt dan uiteraard niet alle noodzakelijke toestemmingen. In dit systeem is ook niet onmiddellijk een probleem indien een aspect over het hoofd is gezien, dan wel later blijkt dat door wijziging van het project een wijziging van de aanvraag noodzakelijk is. Het blijft in dit systeem dan ook mogelijk om aanvullend nog afzonderlijke vergunningen aan te vragen. Indien dit er meerdere zijn, kan daarbij opnieuw voor bundeling overeenkomstig het systeem van de verzamelvergunning worden gekozen.

#### *Overheden op verschillende bestuursniveaus*

Een beslissing kan uitsluitend dan een werkelijk integraal karakter dragen, wanneer deze alle noodzakelijke besluiten bevat, ook al moeten deze thans worden genomen door verschillende overheden. Er moet mitsdien een uiteindelijk verantwoordelijk bestuursorgaan worden aangewezen dat omtrent de verzamelvergunning beslist. Daarbij doen zich in elk geval de volgende twee vragen voor:

- a. Welk bestuursorgaan moet voor welk type activiteit de bevoegdheid krijgen om te beslissen omtrent de verzamelvergunning en
- b. hoe kan de beoordeling van de verschillende deelaspecten worden georganiseerd?

#### *Ad a*

Deze vraag kan in algemene zin worden beantwoord door te stellen dat de beslissing omtrent de verzamelvergunning moet worden genomen op het bestuursniveau waar de primaire politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid ten aanzien van een activiteit is gesitueerd. Het concretiseren van dit punt is lastiger. Een goed handvat hiervoor lijkt evenwel te worden geboden door het bevoegdheidssysteem in het wetsvoorstel voor de Fundamentele Herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Daar waar ten aanzien van een concreet project de bestemmingsplanbevoegdheid is gesitueerd, ligt ook de bevoegdheid tot het verlenen van de verzamelvergunning. Ook in het wetsvoorstel voor de fundamentele herziening bestaat overigens een vergelijkbare relatie tussen de plaats waar de bestemmingsplanbevoegdheid ligt enerzijds en de toepassing van de coördinatieregeling van uitvoeringsbesluiten anderzijds.

Ad b

In het systeem van de verzamelvergunning vervallen afzonderlijke besluiten, maar blijven de afzonderlijke beoordelingen van deelaspecten bestaan. Het verschil tussen de situatie met losse vergunningen nu en de verzamelvergunning is dat het resultaat van de afzonderlijke beoordelingen van nu bestaat uit verschillende vergunningen, maar dat bij de verzamelvergunning deze beoordelingen moeten leiden tot beslissing met een andere status dan die van besluit. Het meest ligt het voor de hand deze afzonderlijke beoordelingen te laten resulteren in *adviezen aan het bestuursorgaan dat bevoegd is te beslissen op de verzamelvergunning*. Een belangrijk voordeel van deze aanpak is dat – net zoals bij coördinatie van procedures de feitelijke beoordelingen van deelaspecten op dezelfde plaatsen blijven en daarmee de capaciteit en expertise die bij de verschillende bestuursorganen aanwezig is in beginsel op dezelfde manier ingeschakeld blijft.

Het beslissingsbevoegde bestuursorgaan heeft de mogelijkheid van een advies af te wijken. Om te mogen afwijken moet het beslissingsbevoegde bestuursorgaan wel aan twee voorwaarden voldoen:

1. Van de materiële normen – waaraan ook het adviserende bestuursorgaan heeft getoetst – mag niet worden afgeweken en
2. Voorzover bij de beoordeling van een deelaspect sprake is van beleidsvrijheid, kan het beslissingsbevoegde bestuursorgaan afwijken van het advies van het adviserende bestuursorgaan. Daarbij geldt uiteraard wel een motiveringsplicht, vergelijkbaar met de motiveringsplicht van een college van B. en W. om van een welstandadvies af te wijken.

#### *Planprocedures en vergunningprocedures*

Deze rapportage wordt geschreven in het kader van het thema ontwikkelingsplanologie, waarin het met elkaar verbinden van planning en uitvoering centraal staat. Aan die verbinding wordt niet alleen een bijdrage geleverd door het efficiënter inrichten van de uitvoeringsbesluitvorming door introductie van de figuur van de verzamelvergunning, maar ook door de plan- en vergunningsprocedure parallel te laten lopen indien de initiatiefnemer van een bepaalde activiteit al bij de start van de planprocedure de data kan aanleveren die nodig is om een verzoek om een verzamelvergunning te laten beoordelen.

#### *De plaats van een wettelijke regeling*

De voorgestelde regeling van de verzamelvergunning is bedacht ter bestrijding van een thans beperkt gecoördineerde en mede daardoor stroperige besluitvorming rond ruimtelijke projecten. Om die reden ligt het voor de hand om een wettelijke regeling in de WRO onder te brengen. Anderzijds is ook buiten het ruimtelijk bestuursrecht in bepaalde situaties behoefte aan het bundelen van vergunningprocedures in het kader van enige activiteit. Daarom lijkt (op termijn) opname in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) geïndiceerd.

#### *Vergroting van de praktische hanteerbaarheid*

De introductie van het voorgestelde systeem van de verzamelvergunning heeft ingrijpende gevolgen voor de inrichting van de ambtelijke organisatie. Implementatie ervan dwingt overheden ertoe om de zogenaamde één-loket-gedachte over de gehele breedte van alle denkbare vergunningen (voor ruimtelijke projecten) te introduceren dan wel daartoe uit te breiden. Van uitbreiden zal sprake zijn bij die overheden waar thans al sprake is van één loket voor het aanvragen van meerdere typen vergunningen.

Het voorgestelde systeem maakt de besluitvorming rond ruimtelijke projecten voor zowel overheden als initiatiefnemers meer inzichtelijker, omdat verschillende aspecten in samenhang worden beoordeeld. Daarom zal ook van initiatiefnemers worden gevraagd aan het welslagen van het systeem een bijdrage te leveren. Deze bijdrage zal bestaan uit het zelf kunnen aangeven:

1. welke vergunningen nodig zijn voor de voorgenomen activiteit en
2. welke van die vergunningen de initiatiefnemer wil bundelen en via de procedure van de verzamelvergunning wil laten behandelen.

Om initiatiefnemers te helpen om aan te geven welke vergunningen nodig zijn, kunnen ICT-hulpmiddelen een grote rol spelen. Gewerkt zou kunnen worden aan een programma door middel

waarvan initiatiefnemers door middel van een vragenlijst de kenmerken van hun project moeten aangeven. Aan de hand van de gegeven antwoorden blijkt of sprake is van een bepaalde vergunningplicht. Het resultaat van het invullen van de vragenlijst is dat de initiatiefnemer weet welke vergunningen hij nodig heeft. Vervolgens kan hij een beschrijving vragen van de gegevens die nodig zijn voor elke vergunningaanvraag en van het moment waarop deze gegevens moeten worden ingediend, alsmede van de toetsingskaders. Op grond hiervan kan de initiatiefnemer ervoor kiezen alle vergunningen via de verzamelvergunningprocedure te laten behandelen. Ook kan hij kiezen bepaalde via een afzonderlijke procedure aan te vragen. Uiteraard vergt zo'n vragenlijst uitgebreide doordenking, zowel wat betreft gebruiksvriendelijkheid als wat betreft de te stellen vragen en de achterliggende toetsingskaders.

Op de internetsite van het Ministerie van VROM is thans reeds een vergelijkbare vragenlijst beschikbaar, zij het alleen voor de bouwvergunning. Door de kenmerken van een bouwwerk in te geven, krijgt de invuller van de vragenlijst uiteindelijk antwoord op de vraag of bouwvergunning nodig is en zo ja, of dit een lichte dan wel een reguliere bouwvergunning is. Een dergelijk systeem is uit te breiden tot alle denkbare vergunningen. Het Ministerie van VROM zou voor een dergelijke uitbreiding het voortouw kunnen nemen. De tot alle denkbare toestemmingsvereisten uitgebreide vragenlijst zou – net zoals de vragenlijst omtrent de bouwvergunning – via Internet te downloaden moeten zijn.

#### *Een experimentenwet verzamelvergunning*

Voorkomen moet worden dat de introductie van het voorgestelde systeem van 'versnelling op maat' ter bestrijding van de stroperigheid zelf weer een stroperige procedure wordt, doordat deze in eerste instantie moet meeliften met een omvangrijke wetswijziging als bijvoorbeeld de fundamentele herziening van de WRO of een volgende tranche van de Awb. De problematiek van de stroperigheid is daarvoor te urgent. Daarnaast is het beter ideeën over coördinatie in de nieuwe WRO niet onmiddellijk te doorkruisen.

Een en ander leidt tot de aanbeveling om op korte termijn een experimentenwet verzamelvergunning in te voeren. In deze wet dienen de hiervoor geventileerde gedachten een plaats te krijgen. Experimenten kunnen het beste op alle bestuursniveaus worden uitgevoerd. Typen projecten en bijbehorende beslissingsbevoegde bestuursorganen kunnen al bij de wet worden aangewezen om discussie hierover bij de uitvoering van de wet te voorkomen. Parallel aan het maken van de experimentenwet dient het hierboven genoemde softwarepakket ten behoeve van initiatiefnemers te worden ontwikkeld. Indien evaluatie van de experimentenwet een positief beeld oplevert, zou de regeling van de verzamelvergunning zo spoedig mogelijk algemeen toepasbaar moeten worden en de WRO – of beter nog de Awb – daarin moeten voorzien.

#### *2.5. Resumé van de aanbevelingen*

In de voorgaande paragrafen van dit hoofdstuk zijn de volgende aanbevelingen gedaan:

Aanbeveling 1. Tref een wettelijke voorziening die het mogelijk maakt alle bestuursrechtelijke toestemmingen voor een ruimtelijke activiteit in één besluit te integreren.

Aanbeveling 2. Laat de materiële normen waaraan thans bij de beoordeling van de verschillende aanvragen e.d. wordt getoetst onaangetaast.

Aanbeveling 3. Laat de huidige vergunningstelsels met bijbehorende procedures bestaan.

Aanbeveling 4. Biedt initiatiefnemers de mogelijkheid bepaalde vergunningen buiten de bundeling te laten, indien de initiatiefnemer van oordeel is dat maximale bundeling juist verdragend zal werken.

Aanbeveling 5. Laat het onderscheid van dit systeem met thans bekende coördinatie- en integratieregelingen tot uitdrukking komen in een andere naam. *Verzamelvergunning* lijkt een representatieve benaming.

Aanbeveling 6. Biedt het beslissingsbevoegde bestuursorgaan de mogelijkheid om verzamelvergunning te verlenen onder de voorwaarde dat voor bepaalde deelaspecten nog een aparte vergunning nodig is. Dit moet mogelijk zijn zowel als bepaalde gegevens nog niet beschikbaar zijn als wanneer het project op een bepaald aspect negatief beoordeeld wordt, wat zou leiden tot weigering van een of meer vergunningen nu.

Aanbeveling 7. De rechter kan tot partiële vernietiging van de verzamelvergunning overgaan. Ook dit leidt tot een in stand blijven van de verzamelvergunning voor het overige.

Aanbeveling 8. Het beslissingsbevoegde bestuursorgaan wordt aangewezen overeenkomstig de systematiek van de Fundamentele herziening van de WRO: daar waar de bestemmingsplanbevoegdheid ligt, ligt in beginsel ook de beslissingsbevoegdheid ten aanzien van verzamelvergunningen.

Aanbeveling 9. De beoordelingen door andere bestuursorganen van deelaspecten leiden tot (in plaats van vergunningen nu) adviezen van deze bestuursorganen aan het beslissingsbevoegde bestuursorgaan.

Aanbeveling 10. Het beslissingsbevoegde bestuursorgaan heeft de bevoegdheid om gemotiveerd af te wijken van de adviezen van de andere betrokken bestuursorganen, voor zover de toepasselijke materiële normen daartoe ruimte bieden.

Aanbeveling 11. Laat de (bestemmings)planprocedure en de verzamelvergunningprocedure zo mogelijk parallel lopen.

Aanbeveling 12. Ontwikkel software door middel waarvan initiatiefnemers op een gebruiksvriendelijke wijze kunnen nagaan welke vergunningen zij voor een project nodig hebben en op grond waarvan zij kunnen beslissen welke daarvan zij (in eerste instantie) willen bundelen en via de procedure van de verzamelvergunningprocedure willen laten lopen.

Aanbeveling 13. Maak een Experimentenwet verzamelvergunning, waarin voor typen projecten op alle niveaus met de in een beperkt aantal cases het voorgestelde systeem (inclusief de genoemde software) wordt getest.

Aanbeveling 14. Neem de wettelijke regeling voor de verzamelvergunning op termijn op in de Algemene wet bestuursrecht. Een eerste voorstel daartoe is opgenomen in bijlage 2 van het proefschrift "Ruimtelijke plancoördinatie en projectbesluitvorming, naar maatwerk zonder versnippering" van A.G. Bregman (Bouwrecht Monografie nr. 15, Kluwer, Deventer, 1999). In afwijking van aanbeveling 10 wordt in dit wetsvoorstel aan hogere overheden de mogelijkheid gegeven 'bindende adviezen' aan lagere overheden te verstrekken. Opname in de WRO kan (als tussenstap) ook worden overwogen.

### **3. Knelpunten met specifieke besluitvormingsprocedures**

#### *3.1. Inleiding*

Waar in het vorige hoofdstuk de problematiek van stroperigheid als gevolg van de samenloop van verschillende procedures in het algemeen is behandeld, komt in dit hoofdstuk een aantal concrete knelpunten met besluitvormingsprocedures dan wel andere problemen die door middel van aanpassing van wetgeving oplosbaar lijken te zijn.

#### *3.2. Milieu-effectrapportage*

De wijze waarop de Europeesrechtelijke verplichting tot het uitvoeren van milieu-effectrapportages bij sommige typen projecten in Nederland is uitgewerkt werkt bij veel projecten onnodig vertragend. Feitelijk verplicht de Mer-richtlijn uitsluitend tot het beschikbaar hebben van inzicht in de milieu-effecten bij de aanvraag van (milieu)vergunningen. Deze milieu-beoordeling kan in het kader van de vergunningprocedure plaatsvinden.

De uitwerking in de Nederlandse regelgeving, met de verplichting tot het opstellen van een startnotitie en mer-richtlijnen, is, gelet op de Mer-richtlijn, onnodig. De koppeling in Nederland tussen het uitvoeren van een Mer en het opstellen van ruimtelijke plannen werkt op diverse manieren complicerend. In de eerste plaats is het door de inrichting van de procedure een langdurige en kostbare exercitie. In de tweede plaats betekent de koppeling tussen mer en plan dat ingeval de uitvoering van het plan enige jaren later plaatsvindt, de data uit de mer niet meer behoeven te kloppen. De verplichting om in die situatie een nieuwe mer te moeten doorlopen zorgt voor opnieuw een forse vertraging.

Geadviseerd wordt daarom de mer-regelgeving (Wet milieubeheer en Besluit mer) zodanig te herzien dat uitsluitend milieu-effecten worden onderzocht voor projecten waarvoor dat vanuit Europeesrechtelijk perspectief noodzakelijk is, te koppelen aan concrete vergunningprocedures. De hiervoor voorgestelde verzamelvergunning zou daarvoor een goed voertuig bieden.

Deze aanbeveling ligt ook in lijn met de gedachte achter de komende Europese richtlijn inzake strategische milieubeoordeling. Implementatie daarvan zal t.z.t. mogelijk leiden tot een verplichting om toch op planniveau inzicht te geven in de milieu-effecten, maar dat zal dan een globalere beoordeling zijn dan in Nederland nu het geval is ingeval een ruimtelijk plan dat als eerste voorziet in de uitvoering van een mer-plichtige activiteit wordt vergezeld van een mer.

#### *3.3. De coördinatie van bouw- en milieuvergunning*

In het vorige hoofdstuk werd reeds opgemerkt dat de coördinatieregeling in de Woningwet en de Wet milieubeheer, waarbij bouw- en milieuvergunning zowel aan de 'voorkant' als aan de 'achterkant' zijn gekoppeld, vertragend werkt. De koppeling is destijds bedacht vanwege een handhavingsprobleem dat werd gesignaleerd: men bouwde een milieuvergunningplichtige inrichting, waarvoor het verkrijgen van milieuvergunning achteraf niet mogelijk dan wel slechts met (rigoureuze) aanpassingen van het gebouwde mogelijk bleek, met als resultaat – na bestuurlijke afweging - een aantal gedoosituaties.

Een handhavingsprobleem in een beperkt aantal gevallen trachten te voorkomen door voor alle gevallen een wettelijke koppeling te leggen die vaak belemmerend werkt, is geen situatie die verantwoord is. Beter is een strikte handhaving van regels. Als dat gebeurt – en daarvoor hebben overheden ook beter mogelijkheden dan ten tijde van de introductie van de gewraakte koppeling – kan de wettelijke koppeling tussen bouw- en milieuvergunning vervallen.

#### *3.4. De coördinatie van milieuvergunningen en Wvo-vergunning*

Van coördinatie is eveneens sprake tussen de milieuvergunning (Wm) en de vergunning op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. Ook hier is sprake van het knelpunt dat de ene procedure de andere ophoudt. Deze coördinatieregeling wordt ook vaak als belemmerend

gezien, omdat bij veel bedrijven de Wvo-vergunning ziet op een relatief klein deel van de bedrijfsvoering, waarover de data in een aantal gevallen pas laat in de procedure beschikbaar zijn. Ik feite volgt in die gevallen in de procedure van de 'grote' Wm-vergunning die van de 'kleine' Wvo-vergunning.

Ook hier wordt geadviseerd de coördinatieregeling te laten vervallen.

### *3.5. Bodemonderzoek*

Verplicht bodemonderzoek levert diverse procedurele complicaties op. In de eerste plaats is er de regeling van artikel 52a Woningwet, wat betekent dat de aanvraag om bouwvergunning moet worden aangehouden totdat er een goedgekeurd saneringsplan is dan wel wordt vastgesteld dat er geen sprake is van een ernstig geval van bodemverontreiniging. Deze regeling functioneert naast de regeling omtrent sanering in de Wet bodembescherming en biedt een waarborg tegen bouwen op verontreinigde grond.

In concrete gevallen kan de aanhoudingsregeling echter tot onbedoelde complicaties leiden. Zo kan het gedeelte van het 'verdachte' perceel waar het bouwwerk zal worden gerealiseerd, vrij zijn van verontreiniging, terwijl de bron van de verontreiniging op het terrein van een derde ligt, die niet onmiddellijk kan worden gedwongen tot medewerking aan het saneringsonderzoek.

Voor gevallen waarin evident duidelijk is dat kan worden gebouwd zonder daarmee saneringsmaatregelen te hinderen verdient het aanbeveling een vrijstellingsmogelijkheid ten aanzien van de aanhoudingsplicht in de Woningwet op te nemen.

### *3.6. Monumentenwet*

Een verzoek aan de Minister van OCW is gedaan om een bouwwerk dat tenminste 50 jaar oud is aan te wijzen als beschermd rijksmonument leidt tot zogenaamde voorbescherming: zolang niet op het verzoek is beslist, mag het mogelijke monument niet worden verstoord en kan dus ook geen bouwvergunning worden verleend. Voordat definitieve duidelijkheid over de monumentenstatus van een bouwwerk bestaat, kunnen soms jaren voorbijgaan. In elk geval gaat het om een periode van bijna een jaar.

Hoewel de gedachte achter de schorsende werking begrijpelijk is – een onverhoedse bouwkundige ingreep in vaak onherstelbaar – wordt van deze mogelijkheid in een aantal situaties misbruik gemaakt, met name wanneer het projecten betreft waartegen om heel andere redenen weerstand bestaat. Er bestaan zelfs internetsites waarop aan tegenstanders van projecten wordt uitgelegd dat een aanvraag tot aanwijzing een uiterst effectief wapen is, met daarbij instructies van hoe te handelen. Uiteraard gaat het dan om bouwwerken waarvan evident duidelijk is dat de monumentenstatus nooit zal worden verleend.

Om deze reden wordt bepleit de mogelijkheid in de Monumentenwet op te nemen om belanghebbenden het recht te geven om, zodra het verzoek om schorsing is gedaan, direct aan de president van de rechtbank een verzoek om opheffing van de schorsende werking te doen, waarna de president, een vertegenwoordiger van de Minister gehoord, snel kan beslissen of sprake is van een mogelijk monument. Als belangrijk handvat hierbij kunnen de resultaten van het enige tijd geleden uitgevoerde Monumenten Inventarisatieproject (MIP) als belangrijk handvat dienen. Indien een pand in het kader van dit landelijke project niet als mogelijk monument is aangewezen, zou dat een belangrijke indicatie moeten zijn om niet tot aanwijzing over te gaan.

### *3.7. Planschadevergoeding*

Door de recente uitspraak van de Hoge Raad in de zaak Nunspeet is het voor gemeenten niet langer mogelijk om in samenwerkingsovereenkomsten met private partijen de bedragen die de gemeente aan planschadevergoeding moet betalen, op die partijen te verhalen. In de praktijk van

de locatie-ontwikkeling leidt dit tot veel onduidelijkheid: Gemeenten zien zich geplaatst voor kosten die niet langer verhaalbaar zijn, maar waarvan wel duidelijk is dat deze worden gemaakt ten behoeve van een project waarvan met name de private ontwikkelaar de baten ontvangt. Planschadevergoeding is immers vaak als post opgenomen in grondexploitaties en de kosten en risico's van grondexploitaties worden vaak (gedeeltelijk) door private partijen gedragen.

Om de situatie zoals die vaak voorkomt toch voort te zetten kan een gemeente, indien deze zelf gronden in een plangebied heeft, geprognosticeerde planschadevergoeding verrekenen met de grondprijs. Ook kan een ontwikkelaar 'uit eigener beweging' potentiële indieners van verzoeken om planschade op voorhand compenseren. In feite is echter sprake van noodverbanden, die aantonen dat de uitspraak van de Hoge Raad niet goed aansluit bij de bestaande praktijk van de locatie-ontwikkeling. Het ontbreken van een verhaalsmogelijkheid kan in elk geval ook leiden tot patstellingen die vertraging met zich mee kunnen brengen. Een uitspraak van de wetgever is daarom noodzakelijk. Hierbij kan worden gedacht aan versnelde invoering van de grondexploitatievergunning. In het medio 2000 door IBR/VNG/NEPROM gepresenteerde model voor de exploitatievergunning maakten planschadevergoeding deel uit van de lijst met verhaalbare kosten.

Indien en voorzover de invoering van het exploitatievergunningstelsel als een langdurig wetgevingstraject wordt gezien, is aanpassing van artikel 49 WRO gewenst.

### *3.8. Onteigening*

De rechtsbescherming tegen onteigeningsbesluiten vindt getrappt plaats. Ingeval van Titel IV (hoofdzakelijk bestemmingsplan- en bouwplanteigeningen) neemt de gemeenteraad het onteigeningsbesluit, dat goedkeuring van de Kroon behoeft. Tegen het KB is beroep op de rechtbank mogelijk en daarna nog hoger beroep (gerechtshof) en uiteindelijk cassatieberoep. Indien door een eigenaar van deze mogelijkheden uitputtend gebruik wordt gemaakt, kan de onteigeningsprocedure jaren in beslag nemen.

Bekorting van onteigeningsprocedures is een min of meer vast onderdeel van project- en sectorwetten die versnelling van besluitvorming tot doel hebben. Dergelijke wetten hebben echter geen betrekking op gemeentelijke projecten, terwijl het gros van de onteigeningen daar toch betrekking op heeft.

Om deze reden wordt geadviseerd om de kroongedkeuring en de opvolgende toetsing door de burgerlijke rechter in diverse instanties te vervangen door toetsing door de administratieve rechter. Behalve versnelling van besluitvorming betekent een dergelijke wijziging ook een harmonisering van de rechtsbescherming tegen overheidsbeslissingen ten aanzien van de ruimtelijke ordening en het grondbeleid (bestemmingsplannen, vrijstellingen, vergunningen, gemeentelijk voorkeursrecht). Bij overheidsbeslissingen terzake is de administratieve rechter doorgaans bevoegd. Wat betreft de schadeloosstelling kan de burgerlijke rechter uiteraard wel bevoegd blijven.

### *3.9. Geluidhinder*

Voorafgaand aan de vaststelling van een (herziening van) een bestemmingsplan dat (mede) betrekking heeft op geluidzones langs wegen, stellen gedeputeerde staten de bijbehorende hogere geluidswaarden vast. Vervolgens komt dit punt bij de goedkeuring door GS van het bestemmingsplan opnieuw aan de orde. Dit is een doublure, die tot tijdverlies leidt, vanwege de extra procedure, leidend tot het vaststellingsbesluit door GS.

Dit knelpunt kan worden opgelost door in de toekomst niet de provincie, maar gemeenten de hogere geluidswaarden te laten vaststellen. Toetsing door GS komt bij de goedkeuring vanzelf aan de orde. Een dergelijke wijziging ligt ook in lijn met de fundamentele herziening van de WRO, waarin voor primair lokale vraagstukken de gemeente beslissingsbevoegd wordt en

bestemmingsplannen niet meer door GS behoeven te worden goedgekeurd, maar GS wel de bevoegdheid behoeden om in te grijpen indien de gemeente naar het oordeel van GS handelt in strijd met het provinciale ruimtelijke beleid.

### *3.10. Flora- en faunawet*

Het natuurbeschermingsrecht staat de afgelopen tijd volop in de belangstelling. Een probleem vormt de vergaande soortenbescherming in de Flora- en faunawet. Deze kan – vanwege het in Nederland vrij algemeen voorkomen van een aantal beschermde soorten – leiden tot belemmering van de realisering van projecten. Bescherming van soorten kan op verschillende niveaus plaatsvinden: op het niveau van het individu of op het gebied van het leefgebied. Indien voor beschermde soorten voldoende zogenaamde kernleefgebieden worden aangewezen, waarvoor speciale planologische beschermingsmaatregelen worden genomen, kan het duurzame voortbestaan van de beschermde soorten worden gegarandeerd en behoeven beschermde dieren en plantensoorten op potentiële bouwterreinen buiten de kernleefgebieden geen belemmering voor de realisering van projecten meer te vormen. Deze – aanbeveling, die in 2002 door natuurorganisaties, ontwikkelaars en bouwers gezamenlijk is gedaan aan het Ministerie van LNV, wordt in deze rapportage onderschreven.

Voor het overige lijkt het natuurbeschermingsrecht met name een knelpunt vanwege de recente datum van veel regels. Voorlichting is dan ook het trefwoord bij veel toepassingen van bijvoorbeeld de Vogel- en Habitatrichtlijn, de Natuurbeschermingswet en de Flora- en faunawet.

### *3.11. Resumé van de aanbevelingen*

In de voorgaande paragrafen van dit hoofdstuk zijn de volgende aanbevelingen gedaan:

Aanbeveling 15. Herzie de Nederlandse uitwerking van de Europese verplichting voor het uitvoeren van milieu-effectrapportages en beperkt de verplichting tot het uitvoeren van een mer tot de vergunningverlening van mer-plichtige activiteiten.

Aanbeveling 16. Koppel aan ruimtelijke plannen niet langer de ingewikkelde mer-procedure met startnotitie en richtlijnen, maar sluit bij het uitvoeren van een mer op planniveau t.z.t. aan bij de komende Europese richtlijn strategische milieubeoordeling.

Aanbeveling 17. Haal de coördinatie-regeling bouwvergunning-milieuvergunning uit de Woningwet/Wet milieubeheer.

Aanbeveling 18. Haal de coördinatie-regeling milieuvergunning/lozingsvergunning uit de Wet milieubeheer/Wet verontreiniging oppervlaktewateren.

Aanbeveling 19. Creëer een vrijstellingsmogelijkheid voor de wettelijke aanhoudingsplicht van de bouwvergunning in verband met lopend bodemonderzoek (artikel 52a), met name voor gevallen waarin de feitelijke bouw kan plaatsvinden zonder dat daardoor eventueel noodzakelijke saneringsmaatregelen niet worden gehinderd.

Aanbeveling 20. Biedt belanghebbenden de mogelijkheid, zodra het verzoek om aanwijzing van een beschermd monument aan de Minister is gedaan, de rechter te verzoeken om te verklaren dat sprake is van een bouwwerk dat kennelijk niet in aanmerking komt voor plaatsing op de monumentenlijst. De president moet, een vertegenwoordiger van de Minister gehoord, hierover snel kunnen beslissen.

Aanbeveling 21. Voer de wettelijke regeling voor de grondexploitatievergunning zo spoedig mogelijk in, onder meer met het oog op de patstelling rond verhaal van planschadeposten in veel gemeenten, die is ontstaan door de uitspraak van de Hoge Raad in de zaak Nunspeet.



Aanbeveling 22. Wijzig, indien invoering van de grondexploitatievergunning langere tijd op zich zal laten wachten, artikel 49 van de WRO zodanig dat verhaal van plankosten op derden langs privaatrechtelijk weg niet langer in strijd wordt geacht met het systeem van de WRO.

Aanbeveling 23. Vervang de kroongoedkeuring en de opvolgende toetsing door de burgerlijke rechter in diverse instanties bij onteigening door toetsing door de administratieve rechter en beperkt de rol van de burgerlijke rechter tot het vaststellen van de schadeloosstelling.

Aanbeveling 24. Verschuif de bevoegdheid tot het vaststellen van hogere waarden voor geluidzones langs wegen van GS naar de gemeenteraad.

Aanbeveling 25. Bevorder de aanwijzing van kernleefgebieden voor beschermde plant- en diersoorten, zodanig dat de aanwezigheid van individuele exemplaren daarbuiten geen reden kan vormen voor het frustreren van de uitvoering van projecten.

## **4. Knelpunten met betrekking tot inspraak en rechtsbescherming**

### *4.1. Inleiding*

in dit vierde hoofdstuk komen aan de orde knelpunten en mogelijke oplossingen die specifiek samenhangen met het stelsel van inspraak en rechtsbescherming. Dit in tegenstelling tot het vorige hoofdstuk, waar het met name ging om problemen en oplossingen ten aanzien van besluitvormingsprocedures.

### *4.2. Het vooroverleg ex artikel 10 Bro*

Bij de voorbereiding van een bestemmingsplan is vooroverleg met diverse instanties (waterschap, aangrenzende gemeenten die belang hebben bij het plan, diensten van rijk en provincie, vaak ook nog anderen, zoals nutsbedrijven) op grond van artikel 10 Bro verplicht. Dit vooroverleg is een zaak die enkele maanden in beslag neemt.

Voor kleinere plannen en projecten is dit vooroverleg echter overbodig. Zeker nu in het wetsvoorstel voor de Fundamentele herziening van de WRO artikel 19 verdwijnt en het bestemmingsplan het enige juridische voertuig wordt voor het geven van een planologische basis aan ruimtelijke projecten, verdient het aanbeveling om het vooroverleg facultatief te maken. Gemeenten kunnen dan zelf inschatten waar sprake is van plannen die wellicht aanleiding geven tot discussie met de organisaties die normaliter in het vooroverleg zijn betrokken.

Deze aanbeveling tracht te voorkomen dat het verplicht stellen van een bestemmingsplan daar waar thans sprake is van vrijstelling, voor de besluitvorming rond projecten waarvoor thans vrijstelling wordt verleend, sprake is van een zodanige vertraging dat niet langer staande kan worden gehouden dat de bestemmingsplanprocedure straks vergelijkbaar zal zijn met de artikel 19 procedure nu.

### *4.3. Inspraak en zienswijzen bij het bestemmingsplan*

Voordat een bestemmingsplan daadwerkelijk wordt vastgesteld, als bij de toepassing van artikel 19, lid 1 is het tweemaal aan inspraak onderworpen: de inspraak op grond van artikel 6a WRO en de zienswijzeprocedure op grond van artikel 23 WRO.

Deze dubbele mogelijkheid leidt tot een behoorlijk tijdverlies, maar niet of nauwelijks tot nieuwe naar voren te brengen gezichtspunten. Daarom wordt voorgesteld deze automatische dubbeling uit de wet te halen, door in artikel 6a te bepalen dat het betrekken van de ingezetenen van de gemeente bij de voorbereiding van bestemmingsplannen en vrijstellingen facultatief is. Uitsluitend wanneer de gemeente de indruk heeft dat het in een vroeg stadium betrekken van de bevolking heersende controverses kan wegnemen, waardoor de procedure voor het overige soepel verloopt en per saldo tijdwinst kan worden geboekt, zal de inspraakronde van artikel 6a voor alle betrokkenen meerwaarde hebben.

### *4.4. Schorsende werking van een verzoek om schorsing*

Wanneer een bouwvergunning met toepassing van artikel 19 WRO wordt verleend en daartegen bezwaar wordt gemaakt door een derde en die derde ook een verzoek om voorlopige voorziening indient bij de president van de rechtbank, heeft dat verzoek om schorsing op zichzelf geen schorsende werking. Een uitspraak van de president wordt doorgaans binnen een of enkele weken gedaan.

Indien echter een bestemmingsplan door gedeputeerde staten wordt goedgekeurd en daartegen in beroep wordt gegaan bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en tevens een verzoek om voorlopige voorziening wordt gedaan aan de voorzitter van de Afdeling, heeft dat verzoek om schorsing op zichzelf reeds schorsende werking. Vervolgens kan het wel een half jaar duren voordat de Voorzitter op dat schorsingsverzoek een uitspraak doet.

Deze discrepantie is niet verdedigbaar. Zowel een vrijstelling als een goedgekeurd bestemmingsplan geven de mogelijkheid projecten te realiseren. Het veiligstellen van de rechten van degenen die daartegen bezwaar maken c.q. in beroep gaan dienen gelijk te zijn. Vanuit het oogpunt van bestrijding van de stroperigheid verdient het daarbij verre de voorkeur om het reguliere Awb-systeem, waarin een verzoek om schorsing op zichzelf geen schorsende werking heeft, ook bij bestemmingsplannen te laten gelden. Een verzoek om schorsing van een goedkeuringsbesluit van GS zou dan niet langer schorsende werking hebben. Als vanzelf zal de Voorzitter van de Afdeling zich bij wijziging van deze regeling sneller dan nu het geval is zich over een verzoek om schorsing moeten uitspreken.

Deze problematiek wordt indringender indien na fundamentele herziening van de WRO, artikel 19 zal verdwijnen. Indien de automatisch schorsende werking van een verzoek om schorsing dan zou worden overgenomen, zou dat een groot extra risico op een stroperige besluitvorming betekenen en ook op dit punt de toekomstige bestemmingsplanprocedure onvergelijkbaar maken met de huidige artikel 19-procedure, omdat ook bij tamelijk kansarme beroepen op de Afdeling, toch een vertraging van zo'n een half jaar kan worden geforceerd, terwijl op een schorsingsverzoek bij de President van de rechtbank doorgaans binnen enkele dagen wordt beslist.

#### *4.5. De reikwijdte van art. 6:22 Awb*

In artikel 6:22 Awb is bepaald dat een besluit waartegen bezwaar is gemaakt of beroep is ingesteld, ondanks een vormfout door het orgaan dat op het bezwaar of beroep beslist, in stand kan worden gelaten indien blijkt dat de belanghebbenden daardoor niet zijn benadeeld.

Voorgesteld wordt dit artikel uit te breiden in die zin dat niet slechts vormfouten kunnen worden gepasseerd als reden voor vernietiging, maar ook motiveringsgebreken, indien blijkt dat ook een andere motivering in alle redelijkheid mag worden aangenomen dat de rechtsgevolgen in stand zullen blijven, ook bij alleen gewijzigde motivering.

#### *4.6. De actio popularis*

De discussie over het openstellen van de rechtsbescherming bij bestemmingsplannen voor of wel belanghebbenden dan wel een ieder (actio popularis) is nog steeds gaande. Voor een belangrijk deel leek dit een theoretische discussie. Grote problemen met bezwaren van bezwaarmakers die niet als belanghebbenden kunnen worden aangemerkt, doen zich naar het zich tot voor kort liet aanzien nauwelijks voor.

De opkomst van communicatie via internet werpt echter nieuw licht op deze discussie. Zo werden op een bestemmingsplan onlangs 872 zienswijzen ingediend, waarbij duidelijk was dat mobilisatie van de weerstand tegen het betreffende plan via internet had plaatsgevonden. Verreweg de meeste mensen die hun zienswijzen zouden – indien bij bestemmingsplannen het belanghebbendenvereiste zou gelden – aan dat vereiste niet voldoen.

Te verwachten is dat in de toekomst meer van dit soort elektronische campagnes zullen worden gevoerd. Voor ambtelijke diensten betekent dit in potentie veel extra werk, wat per saldo kan leiden tot vertraging in de procedures. Daarom wordt – met het oog op de nog maar beperkt bekende effecten van ICT op rechtsbescherming – voorgesteld ook bij bestemmingsplannen het belanghebbendenvereiste te stellen.

#### *4.7. Het referendum*

In een aantal gemeente is geëxperimenteerd met het referendum als middel om in een relatief laat stadium van de besluitvorming over projecten de bevolking een oordeel te vragen over de wenselijkheid van de uitvoering ervan.

Bij sommige projecten heeft dit geleid tot een 'nee' van de bevolking. Indien een algemene mogelijkheid van het referendum zou worden ingevoerd, zou in theorie de besluitvorming over ruimtelijke projecten steeds kunnen worden verlamd door gemobiliseerde emotie van het moment, zelfs nadat een zorgvuldige afweging heeft plaats gevonden in de bestaande procedures. Dit kan verlamd werken op de voortgang van met name binnenstedelijke processen. Ook bij invoering van het referendum zou de besluitvorming over ruimtelijke projecten daarvan tenminste moeten worden uitgesloten.

#### *4.8. Aanbevelingen*

In de voorgaande paragrafen van dit hoofdstuk zijn de volgende aanbevelingen gedaan:

Aanbeveling 26. Maak het vooroverleg bij bestemmingsplannen ex artikel 10 Bro voor gemeenten facultatief

Aanbeveling 27. Maak de inspraak op grond van artikel 6a WRO facultatief

Aanbeveling 28. Laat het verzoek om een voorlopige voorziening tegen besluiten tot goedkeuring van het bestemmingsplan door GS nu (en ook besluiten tot vaststelling van het bestemmingsplan door de gemeenteraad onder de nieuwe Wro) niet schorsende werking hebben. Hierdoor zal de behandeling van een verzoek om voorlopige voorziening aanzienlijk worden versneld.

Aanbeveling 29. Vergoot de reikwijdte van artikel 6:22 Awb in die zin dat op grond van dit artikel – naast vormfouten – ook motiveringsgebreken kunnen worden gepasseerd, indien in redelijkheid mag worden aangenomen dat de rechtsgevolgen van een besluit ook bij een gewijzigde motivering in stand zullen blijven.

Aanbeveling 30. Beperk de kring van degenen die rechtsbescherming tegen besluiten tegen het vaststellen van het bestemmingsplan genieten tot de rechthebbenden, aangezien ICT de mogelijkheden van tegenstanders van projecten vergroot om mensen daartegen te mobiliseren.

Aanbeveling 31. Voorkom dat een eventuele toekomstige regeling van het referendum ook betrekking heeft op besluitvorming over ruimtelijke projecten.

**Bijlage: Lijst van geïnterviewde personen**

Mr. J.H.G. van den Broek  
Prof. mr. P.J.J. van Buuren  
Prof. mr. P.C. Gilhuis  
Prof. mr. N.S.J. Koeman  
Prof. dr. M. Herweijer  
Drs. J. Fokkema  
Mr. F. de Zeeuw  
Dr. D. Huitema  
Prof. mr. F.C.M.A. Michiels  
Prof. mr. J. Struiksma  
Mr. J.H. Potter  
Prof. mr. D.A. Lubach  
Mr. drs. E. Alders  
Mr. J.M. Norder



ruimtelijk-bestuurskundig  
advies en management

**(essay in opdracht van de VROM-raad)**

## *RUIMTELIJKE ONTWIKKELING VAN WINDENERGIE*

### **introduction**

Windenergie draagt na verwerking van biomassa en afval in Nederland het meest bij aan de productie van groene stroom. In relatieve zin is die bijdrage nog zeer bescheiden. Ruim 1% van onze nationale stroomproductie is 'duurzaam' en iets minder dan de helft daarvan komt van de inmiddels ruim 1500 windturbines die Nederland rijk is. De hoeveelheid windenergie moet nog aanzienlijk toenemen. In Kyoto heeft Nederland zich in het kader van het mondiaal klimaatbeleid verplicht tot een CO<sub>2</sub>-uitstoot in 2010 die 6% onder het niveau van 1990 ligt. In het energiebeleid is dat vertaald naar onder andere 9% duurzame electriciteitsproductie in 2010. Grofweg de helft daarvan moet van wind komen en dáár weer de helft van op landlocaties. Op lange termijn komt de nadruk meer te liggen op een groei van het windenergievermogen op zee (6000 MW in 2020).

*Relatief* bescheiden ambities dus voor windenergie op land. Niettemin kosten die al veel moeite én geld. Voorlopig is windenergie louter bedrijfseconomisch namelijk nog niet rendabel en moet de overheid de onrendabele top wegsubsidiëren. Het kabinet Balkenende I heeft weliswaar het mes gezet in de tot voor kort geldende, misschien wat ál te riante financiële regelingen, maar de nieuwe Wet Milieukwaliteit Electriciteitsproductie (MEP) blijft uitgaan van substantiële financiële faciliteiten en zal de markt naar verwachting ook voldoende financieel blijven prikkelen tot productie van groene stroom in eigen land. Er is echter ook een forse ruimtelijke inspanning nodig. In de praktijk ligt daar de grootste hobbel voor windenergie. Sommigen beschouwen windparken als een uitdaging tot nieuwe landschappelijke concepten, maar voor de meesten zijn het toch typische 'Nimby'-projecten die op z'n gunstigst met een beroep op de mondiale milieuproblematiek als noodzakelijk kwaad worden aanvaard. Windenergie is een politieke keus<sup>i</sup> die niet vanzelf navolging krijgt en die derhalve een nadrukkelijke sturing van overheidszijde vraagt. Een 'ontwikkelingsopgave' voor de overheid, waarvoor de ruimtelijke ordening steeds meer instrumentele betekenis heeft gekregen. De vraag is echter of de ruimtelijke ordening daarvoor voldoende is toegerust.

In dit essay wordt een poging gedaan om op die vraag een antwoord te geven. Daartoe wordt eerst het huidige ontwikkelingsmodel voor windenergie beschreven, zoals vastgelegd in de Bestuursovereenkomst Landelijke Ontwikkeling Windenergie (BLOW). Naast sterke punten heeft het ontwikkelingsmodel van de BLOW ook minder sterke punten. Deze laatste krijgen in dit essay bijzondere aandacht, waarna een zestal instrumenten wordt besproken om het

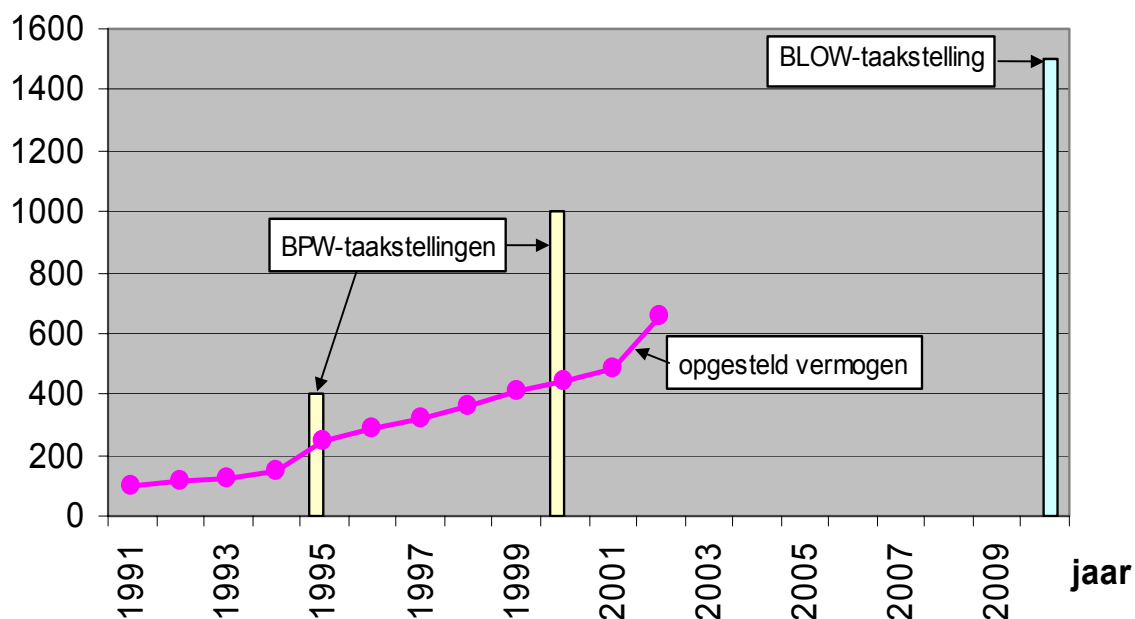
ontwikkelingsbeleid voor windenergie eventueel verder te versterken. Het windenergiedeel van dit essay wordt afgesloten met een balans van de voors en tegens van die instrumentele opties. Uit de ‘casus’ windenergie kunnen meer algemene lessen voor ruimtelijke ontwikkelingspolitiek worden getrokken. Aan het einde van dit essay wordt daar een aanzet voor gegeven.

### het ontwikkelingsmodel van de BLOW

Midden 2001 ondertekenden vijf departementen – EZ, VROM, V&W, LNV en Defensie – alle 12 provincies en de VNG de Bestuursovereenkomst Landelijke Ontwikkeling Windenergie (BLOW). De BLOW-partijen commiteerden zich aan een windenergievermogen van tenminste 1500 MW eind 2010, op te stellen op land c.q. binnen ‘provinciaal ingedeeld gebied’. Dit vermogen is te vergelijken met dat van een grote conventionele elektriciteitscentrale. De BLOW beschrijft de prestaties die elk van de partijen daartoe moet leveren en scheidt een organisatiestructuur die op de naleving van de overeenkomst moet toezien<sup>ii</sup>.

De prestatiegerichtheid, met redelijk nauwkeurig omschreven resultaatverplichtingen, maakt de BLOW aanzienlijk ‘harder’ dan haar voorganger uit 1991: de Bestuursovereenkomst Plaatsingsproblematiek Windenergie (BPW). Dat was ook wel nodig. De BPW formuleerde een ambitie van 1000 MW geïnstalleerd vermogen voor het jaar 2000 oftewel een groei van ca. 900 MW in de periode 1991-2000. Daar is weinig van terecht gekomen. In 2000 stond de teller pas op 437 MW. Sindsdien is de ontwikkeling overigens wel in een versnelling gekomen. De stand verandert bijna dagelijks en was in mei 2003 rond 780 MW. Wellicht nog een beetje een pijprijneffect van de BPW, maar alles bijeen is resultaat van die BPW toch teleurstellend, een resultaat dat met de BPW ook maar moeilijk te sturen viel.

### MW



taakstellingen en werkelijk verloop windvermogen Nederland

Tijd dus voor een andere aanpak. De BLOW geeft daar vorm aan en wil een stap zijn “van toelatingsplanning naar een meer uitvoeringsgerichte ontwikkelingspolitiek”<sup>iiii</sup>. In het bestuurlijk overleg dat aan de voorbereiding van de BLOW vooraf ging, waren het met name de provinciale vertegenwoordigers die zich, beducht voor een ál te centralistische reactie op het BPW-fiasco en geheel in de geest van de ‘presterende provincie’, bereid hebben verklaard om ‘resultaatverplichtingen’ aan te gaan. Weliswaar was er ook aanleiding voor een meer verplichtende aanpak op rijksniveau en is de BLOW ook op dat niveau wat minder vrijblijvend dan zijn voorganger, maar de keuze voor een nieuwe bestuursovereenkomst werd toch vooral ervaren als ‘een laatste kans’ voor de provincies. Zij hebben vervolgens het verplichtende karakter van de BLOW ook in belangrijke mate vorm gegeven. De BLOW werd een testcase voor provincies nieuwe stijl.

De sturingsfilosofie van de BLOW is in wezen simpel. Het Rijk scheidt de algemene, vooral financiële voorwaarden die marktpartijen moeten prikkelen tot investeren in windenergie en de provincies zorgen in samenwerking met de gemeenten voor voldoende plaatsingsruimte. De crux leek, gezien de ervaringen met de BPW, en lijkt nog steeds in dit laatste te zitten. De BLOW gaat op dit punt dan ook duidelijk verder dan haar voorganger. De resultaatverplichting van de BLOW zit met name in de verplichting om voldoende planologische ruimte te creëren voor de taakstelling van tenminste 1500 MW en in de bestuurlijke waarborgen rond die verplichting. Om de provincies op een eigen, eenduidige taakstelling te kunnen aanspreken, verdeelt de BLOW de landelijke taakstelling in provinciale taakstellingen, waarmee de provincies slechts in onderlinge overeenstemming kunnen schuiven. Elke provincie heeft zich verplicht om voor tenminste de eigen taakstelling voldoende planologische ruimte te scheppen. De wijze waarop zij die ruimte ontwikkelen, de ‘ontwikkelingsstrategie’, mogen de provincies zelf bepalen. Daarvoor zijn grofweg te onderscheiden een strategie van doelgerichte interactie met gemeenten en marktpartijen (bottom up) en een strategie van provinciale projectplanning (top down). Een tussenweg kan zijn de formulering van (subprovinciale) regionale taakstellingen die in intergemeentelijke samenwerking planologisch worden vertaald. De BLOW wijst echter niet de weg. Het gaat om het resultaat. Meer specifiek formuleert de BLOW als het meest harde resultaat de afronding van de gemeentelijke planologische besluitvorming vóór eind 2005. De planologisch-juridische vorm daarvan wordt niet in detail beschreven – ook hier zijn nog verschillende keuzen mogelijk – als het geheel van gemeentelijke planologische besluiten maar voldoende zekerheid aan de markt geeft dat tenminste de provinciale taakstelling kan worden gerealiseerd, dit ter beoordeling van de provincie. Is eind 2005 dat oordeel negatief of de gemeentelijke planologische besluitvorming (behoudens beroepsprocedures) nog niet afgerond, dan zijn de provincies verplicht om binnen een half jaar aan te geven hoe zij zelf in een adequate planologische regeling gaan voorzien. Zonodig zullen zij daarbij gebruik moeten maken van het op dat moment beschikbare, planologische ‘doorzettingsinstrumentarium’. Bij de huidige Wet op de ruimtelijke ordening zou het dan met name gaan om een aanwijzing (WRO art. 37) of een gecoördineerd projectbesluit (WRO art. 40 e.v.).

Zoals reeds opgemerkt, is het uiteindelijke doel natuurlijk niet een zekere hoeveelheid ‘planologische ruimte’, maar een geïnstalleerd vermogen van tenminste 1500 MW op land eind



2010. Het past niet in de sturingsfilosofie van de BLOW om ook dáárvan een hard afrekenbaar punt te maken. Geen van de BLOW-partijen is immers in een positie om desnoods zelf voor de daadwerkelijke plaatsing van voldoende windmolens te zorgen. Niettemin verlangt de BLOW náást het algemeen voorwaardenscheppend rijksbeleid méér dan alleen planologische kaders van provincies en gemeenten. Van met name de provincies verlangt de BLOW "concrete activiteiten ter ontwikkeling van locaties voor windturbines ..... (in) samenwerking met gemeenten en marktpartijen"<sup>iv</sup>. Die activiteiten moeten worden beschreven en geprogrammeerd in plannen van aanpak die medio 2002 moesten worden vastgesteld. Kernpunt daarvan moest zijn het inzichtelijk maken en planmatig uitwerken van de ontwikkelingsstrategie volgens welke in elk geval het harde ijkpunt van eind 2005 gehaald moet gaan worden, alsmede de taakstelling voor eind 2010, dit laatste mede afhankelijk van de gretigheid van de markt,.

Alles overziende kan men stellen, dat de BLOW het zwaartepunt van de windenergieplanning enerzijds legt bij het algemeen voorwaardenscheppend rijksbeleid en anderzijds bij de ruimtelijke ordening c.q. een regionale ruimtelijke ontwikkelingspolitiek en dus níet bij een al of niet wettelijk geregelde sectorplanning. Sinds de wijziging van de Elektriciteitswet in 1998 kennen wij trouwens in feite geen overheidsplanning van met name de elektriciteitsproductie meer en kan de sturing van de structuur van de elektriciteitsvoorziening nog slechts langs indirecte weg plaatsvinden. Voor windenergie is de ruimtelijke ordening dan, vanwege de ruimtelijke impact van windenergie, een voor de hand liggend kader.

### **ontwikkeling voldoende verzekerd?**

Wat meer algemeen geldt voor een effectieve planning, geldt ongetwijfeld ook voor een effectieve ruimtelijke ontwikkelingsplanning: deze vraagt een helder doel, een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling en voldoende middelen om verantwoordelijkheden waar te maken. Vervolgens zijn het de bestuurlijke en politieke wil, de maatschappelijke context en de kwaliteit van de uitvoeringsplanning die bepalen of de gewenste ontwikkeling ook werkelijk tot stand komt. Tegen die achtergrond heeft de BLOW als ontwikkelingskader sterke, maar ook zwakke kanten.

Sterk zijn ongetwijfeld het heldere doel van (tenminste) 1500 MW in 2010, het belangrijke tussendoel van afgeronde planologische besluitvorming op gemeentelijk niveau eind 2005 en de duidelijkheid van de afspraken over de verantwoordelijkheidsverdeling. Er zijn echter ook minder sterke punten. Deze hebben te maken met de bestuurlijke hardheid van de gemaakte afspraken, de weliswaar duidelijke, maar gedeelde verantwoordelijkheid voor het einddoel en de instrumenten voor de projectplanning.

### **voldoende bestuurlijke hardheid?**

De publieke verantwoordelijkheid voor het planningsdoel met betrekking tot windenergie ligt van oorsprong toch vooral in het *rijks*energiebeleid. De provincies hebben zich in de BLOW 'slechts' medeplichtig gemaakt en de gemeenten hebben zich op de keper beschouwd eigenlijk nergens

toe verplicht, ook niet in het kader van het klimaatbeleid. Over dit laatste kunnen gemeenten in vrijheid interbestuurlijke afspraken maken.

Voor het Rijk en dan met name EZ is de ontwikkelingsopgave helder en onbetwistbaar – zij het juridisch niet erg hard<sup>v</sup> - maar voor de provincies ligt dit genuanceerder. Niet elke provincie voelt zich in gelijke mate verantwoordelijk voor de realisatie van een landelijk, mede onder invloed van algemeen-bestuurlijke ambities overeengekomen taakstelling. Bovendien, in hoeverre kunnen buitenwettelijke afspraken richtinggevend zijn voor de uitoefening van wettelijke taken van met name provincies en gemeenten, met alle bijbehorende rechtswaarborgen?

De verschillen in beleving van de provinciale verantwoordelijkheid komen tot uitdrukking in verschillen in ontwikkelingsstrategieën c.q. de mate waarin provincies leiding nemen in het ontwikkelingsproces, de meer of minder strakke programmering van het tijdspad richting planologische taakstelling eind 2005 en de bereidheid om te anticiperen op de eventuele inzet van planologisch doorzettingsinstrumentarium na 2005. De provinciale plannen van aanpak getuigen daarvan: aan het ene uiterste strak opgezette procesdocumenten die op tijd moeten leiden tot heldere structuurkeuzen op provinciaal niveau als basis voor gemeentelijke planologische besluitvorming en aan het andere uiterste louter beschrijvingen van voorgenomen of slechts 'gewenste' provinciale inspanningen waarvoor de (financiële) middelen bovendien soms nog ontbreken en waarvan de output in hoge mate afhankelijk wordt gesteld van de met name gemeentepolitieke ambities. Het Rijk ziet dit vooralsnog met gemengde gevoelens aan en aarzelt tussen het krachtiger aanspreken van de provincies op hun bestuurlijk overeengekomen verantwoordelijkheid en een meer centralistische koers, weg van de BLOW. Alles overziende kan men daarvan op dit moment zeggen, dat het nog te vroeg is voor een wezenlijke koerswijziging. Tegelijk moet het overtuigend 'bewijs' van de effectiviteit van de BLOW als ontwikkelingsinstrument nog wel geleverd worden.

Dit laatste geldt eigenlijk niet voor het gemeentelijk niveau, niet omdat de BLOW zich daar al wél bewezen heeft, maar omdat de BLOW daar niet echt over gaat. De VNG is als koepelorganisatie mede-ondertekenaar, maar kan de gemeenten niet binden. De VNG heeft zich dan ook op zijn beurt niet aan de landelijke taakstelling gebonden en faciliteert de windenergie-ontwikkeling slechts door kennisontwikkeling en -verspreiding. Voor het overige loopt de sturing van de gemeenten vanuit het BLOW-proces via de provincies. Ook dáárvan moet nog blijken of het gaat werken. De sturingsfilosofie van de BLOW staat op dit punt op enigszins gespannen voet met de gemeentelijke bestuurspraktijk. In die sturingsfilosofie is het pro-actief scheppen van voldoende afgewogen planologische ruimte voor marktinitiatieven immers essentieel. In de gangbare gemeentelijke bestuurspraktijk wordt echter pas planologische ruimte geschapen wanneer zich een concreet initiatief aandient, liefst kracht bijgezet door vergunningaanvragen. In die aanpak lijken ook de beste mogelijkheden aanwezig voor verhaal van plankosten en planschade. Het is dan ook nog niet duidelijk hoe die projectgerichte praktijk verenigd kan worden met de gebiedsplanning waarop de BLOW in feite koerst. De provincies hebben daar in hun plannen van aanpak nauwelijks aandacht aan besteed. Het probleem zal zich alleen dán vanzelf oplossen wanneer zich ruim voor eind 2005 in voldoende mate en op ruimtelijk aanvaardbare locaties

concrete initiatieven aandienen. Op dit moment is dat nog niet het geval.

### ***gedeelde verantwoordelijkheid***

De roep om samenwerking lijkt een beetje de mantra van de ontwikkelingsplanning, maar dat is ook niet helemaal onlogisch. Ontwikkelingsplanning reikt tot de operationele fase en daarin zijn vele competenties aan de orde, doorgaans verdeeld over vele partijen. Dat is bij windenergie niet anders en de BLOW brengt daar op zichzelf geen verandering in. Competenties blijven ongemoeid. De BLOW verknoopt alleen de publieke competenties wat meer. Dat schept niet alleen in de relatie tussen overheden onzekerheden, zoals hiervoor toegelicht, maar ook in de relatie tussen overheid en marktpartijen. Deze laatste onzekerheid is op dit moment bijvoorbeeld manifest in de discussie over wijziging van de financiële rijksfaciliteiten voor groene stroom (MEP c.a.). Marktpartijen en windlobbyisten geven aan, dat die faciliteiten ontoereikend zijn, maar die opvatting kan moeilijk los worden gezien van hun rol in dit stadium van het wetgevingsproces. De reactie van de markt zal pas ná het van kracht worden van de nieuwe regelingen en na verloop van tijd goed kunnen worden beoordeeld op basis van het werkelijk investeringsgedrag. Tot zo lang is er onzekerheid.

Ook op projectniveau is er een gedeelde verantwoordelijkheid en dus een noodzaak van samenwerking, meestal op lokaal en regionaal niveau, maar soms ook op nationaal niveau. Een voorbeeld van dit laatste is het nog volop in discussie zijnde Interprovinciaal Project Windpark Afsluitdijk (IPWA), een megaproject van 300 MW dat volgens de daarin samenwerkende provincies en gemeenten ter weerszijden van de Afsluitdijk ontwikkeld zou moeten worden. Onder andere vanwege de nabijheid van de Waddenzee is het Rijk mede bevoegd om daarover een besluit te nemen. Tot in de Tweede Kamer zijn plaatjes van alternatieve locaties op tafel gekomen. Over het procesmanagement rond dit project zijn dan ook kritische vragen mogelijk. Inmiddels ligt het project al bijna een jaar controversieel te wezen, in afwachting van een 'echt' kabinet.

In de relatie tussen Rijk en decentrale overheden hoeft het echter niet alleen om zeer grote projecten te gaan en/of projecten in of nabij grote open ruimten en natuurgebieden van nationaal belang. Rijksbelangen en verantwoordelijkheden kunnen ook aan de orde zijn bij waterstaatswerken – landschappelijk aantrekkelijke lijnen voor windparken – aan- en laagvliegroutes, munitieopslagplaatsen (verhoogde veiligheidsrisico's door nabije windmolens), communicatienetwerken, enz. De BLOW biedt slechts bescheiden organisatorische voorzieningen om zonodig op projectniveau de bestuurlijke coördinatie te versoepelen.

Voor het overige is de locatieplanning voornamelijk belast met een zekere complementariteit in de rolverdeling tussen gemeenten en provincies en onzekerheden over de match tussen de publieke planning enerzijds en de investeringsplanning van marktpartijen anderzijds. Tot voor kort was de operationele planning van windenergieprojecten vrijwel geheel een aangelegenheid voor gemeenten en marktpartijen. De match tussen de publieke planning en de investeringsplanning van marktpartijen moest in de praktijk vrijwel uitsluitend op dát niveau tot stand komen. Voor de feitelijk vereiste onderhandelingsplanologie biedt dat niveau echter maar een klein speelveld.

Immers, de ruimtelijke impact van de beleidsmatig gewenste, grootschalige parkopstellingen is zodanig, dat er op dat schaalniveau in het algemeen maar weinig vanuit het openbare belang aanvaardbare locaties zijn aan te geven. Binnen die beperkte keuzeruimte moeten marktinitiatieven ‘maar toevallig goed uitkomen’. Menig project is zo gestrand. De BLOW heeft nu de ontwikkelingsregie nadrukkelijker bij de provincies gelegd, maar geeft daaraan voor wat betreft de project- of locatieplanning geen concrete inhoud. De provincies moeten deze zelf in hun plannen van aanpak bepalen. Dat heeft vooralsnog een tamelijk diffuus beeld opgeleverd, waarin de meeste provincies zich weliswaar duidelijker laten gelden, maar toch nog steeds terughoudend zijn in de aanvaarding van een sturende rol in de projectplanning. Tekenend is in dit verband, dat pas één provincie (Utrecht) voornemens is om in het streekplan concrete beleidsbeslissingen over windlocaties op te nemen, daartoe mede beoordeeld op basis van een milieueffectrapportage<sup>vi</sup>. De overige provincies kiezen in feite voor een driehoeksverhouding tussen gemeenten, marktpartijen en de provincie zelf, waarin de procesregie nog zeer gedifferentieerd en vaak ook nog erg onduidelijk is en waarin de eventueel MER-plichtige besluitvorming veelal op lokaal niveau zal liggen. Wellicht speelt hier een rol, dat het echte ‘zaken doen’ binnen de heersende bestuurscultuur méér op de weg van gemeenten ligt. Provincies lijken nog nauwelijks toegerust voor het dealen en wheelen met marktpartijen dat regionale regie met zich meebrengt. De provincies ontpoppen zich voor windenergie in elk geval nog niet echt als pps-regisseur. De georganiseerde marktpartijen beklagen zich erover dat zij in vrijwel alle provincies aan de zijlijn staan, met een vergroot risico van aanwijzing van niet-realistische windlocaties als gevolg. Kortom, de planningsdriehoek op projectniveau kent grote afbreukrisico's.

### ***instrumenten voor de projectplanning***

De diffuse situatie rond de projectplanning wordt waarschijnlijk mede in de hand gewerkt door het bestaande instrumentarium voor de projectplanning. Het nog altijd ten principale decentrale karakter van de WRO zet onmiskenbaar een rem op een versterking van de regionale sturing van de projectplanning en rechtvaardigt in zekere zin ook een provinciale terughoudendheid op dat punt.

Daar komt nog bij dat er voor projectontwikkeling behalve een publieke afweging en een solide initiatief óók grond nodig is. Dat het dan per windturbine slechts om enkele tientallen vierkantemeters gaat, lijkt eerder een nadeel dan een voordeel. Windmolens voegen in feite een functie aan een gebied toe die met de andere gebiedsfuncties verzoend moet worden en waarvoor je liever niet de exclusieve eigendomsrechten verwerft. Voor windmolens moet je inschikken en slechts een beetje plaats maken. Wat dat betreft lijken windmolens bijvoorbeeld op hoogspanningsmasten. Anders dan voor deze laatste is het instrumentarium van de Belemmeringenwet privaatrecht in de praktijk echter niet op de plaatsing van windmolens van toepassing. Initiatiefnemers moeten er met de grondeigenaren maar uit zien te komen, waarbij deze laatste natuurlijk hun deel willen hebben van de mede dankzij overheidssubsidies profijtelijke windhandel.

Dit knelt temeer omdat, zoals gezegd, landschappelijke overwegingen vragen om grootschalige

opstellingen, die in combinatie met de afstandseisen voor turbines onderling in een zeer ruim bemeten gebied grondclaims leggen. Dit kan vele grondeigenaren tot partij maken en maakt een nog groter aantal grondeigenaren geliefd bij initiatiefnemers die grondposities willen verwerven<sup>vii</sup>. Patstellingen in de verwerving van geografisch aaneensluitende ontwikkelingsrechten, bekend van het aloude Monopoly, beperken zich niet meer tot de 'Kalverstraat'. Dat is niet alleen lastig voor de markt, grondeigenaren daaronder begrepen, maar ook voor een overheid die zich doelen stelt met betrekking tot duurzame energie.

Die doelen zijn bij windenergie nog lastiger te realiseren in gebieden waar in het verleden al kleinschalige projecten zijn gerealiseerd. De rem van de voorsprong zit hier in de extra maatschappelijke weerstand als gevolg van nodeloos verrommelde landschappen. Vooral Fryslân kan daar van meepraten. Doorontwikkeling vraagt hier om 'opclustering' die op dit moment niet dan met geduldig polderen kan worden gerealiseerd.

### **instrumentele opties**

Het zij herhaald: het staat nog niet vast dat de BLOW-taakstelling met een wat aktiever regionale onderhandelingsplanning en de wat dwingender planologische sturing van de BLOW niet gehaald gaat worden. De mogelijkheden daarvan lijken, kijkende naar de provinciale plannen van aanpak, nog niet ten volle benut en de feitelijke realisatie van windparken komt inmiddels toch aardig op gang. Het blijft echter een arbeidsintensieve strategie met een enigszins onzekere uitkomst, vooral op het door BLOW slechts indirect aangestuurde lokaal bestuursniveau. Wil men dan ook nog wat extra's doen, dan valt naar voorlopig inzicht aan de volgende zes opties te denken:

1. versterking van de centrale sturing in aansluiting op het van oorsprong eveneens centrale doel van 1500 MW windenergie in 2010;
2. aanscherping van de rollen van overheden en marktpartijen;
3. versnelling van de vergunningverlening;
4. verruiming van de planologische toetsing;
5. verruiming van mogelijkheden voor kostenverhaal en
6. vergroting van de zeggenschap over grond.

*Deze opties passeren hierna de revue.*

### **meer centrale sturing**

*Meer centrale sturing in de sectorale lijn is vanwege de Europees ingezette liberalisering van de elektriciteitsmarkt nauwelijks nog mogelijk<sup>viii</sup>, maar ligt ook niet zo voor de hand. Immers, de ontwikkelingsrisico's zitten, behoudens de nog ongewisse effecten van de wet MEP c.a., niet zozeer in een gebrek aan belangstelling van de markt, maar in het ontwikkelen van voldoende ruimtelijk aanvaardbare locaties. Bij versterking van de centrale sturing moet dan ook veeleer gedacht worden aan sturing in de ruimtelijke lijn. Binnen EZ is daar inmiddels serieus over gedacht<sup>x</sup>. Bijvoorbeeld met een wijziging van de Elektriciteitswet zou de rijksprojectenprocedure van het bij de Eerste Kamer liggende voorstel tot wijziging van de WRO op (nader te bepalen categorieën van) windmolenparken van toepassing kunnen worden verklaard. Nog pas in maart 2003 duidde de minister van VROM ook op die mogelijkheid<sup>x</sup>. Veertien dagen later bleek de minister van EZ echter reeds van mening dat dit niet goed zou passen bij de regierol van de*

*provincies op grond van de BLOW<sup>xi</sup>. Mogelijk zag de minister van EZ ook op tegen de noodzaak van een inhoudelijk fundament voor eventuele rijksprojectenprocedures, bijvoorbeeld in de vorm van een planologische kernbeslissing. Zijn ambtenaren hadden zich daarover eerder al niet zo enthousiast getoond, omdat zij pkb's associëren met langdurige discussies die slechts tot vage beleidsintenties leiden<sup>xii</sup>.*

*Hoe dat ook zij, het is te vroeg om nu al die kant op te denken. Het zou inderdaad bepaald niet in de geest van de BLOW zijn en het Rijk heeft de provincies bovendien nog onvoldoende op hun BLOW-verplichtingen aangesproken om het (impliciet) openbreken van die overeenkomst nu al te rechtvaardigen. Bovendien is het zeer de vraag of een centraal locatiebeleid voor windparken realistisch is, gezien de schaal van de meeste windprojecten. De eerder genoemde kwestie IPWA stemt trouwens ook voor grote projecten niet erg optimistisch over het ontwikkelend vermogen van het Rijk. Aan de andere kant, de provincies zijn gewaarschuwd. Zij zullen hun regisserende rol in de regionale projectplanning met overtuiging moeten gaan spelen. Hun gezamenlijk pleidooi voor provinciale projectenprocedures, ook in relatie tot windenergie, mag geen excuus zijn voor een voorlopig louter reactieve rolopvatting en gaat ook enigszins voorbij aan de mogelijkheden van een actieve provinciale regie binnen de huidige WRO, m.n. de daarin opgenomen gecoördineerde projectbesluitvorming. Deze laatste mogelijkheid wordt consequent genegeerd wanneer in BLOW-kader gesproken wordt over de eventuele inzet van planologisch doorzettingsinstrumentarium. Wie garandeert een ondernemender provinciale houding wanneer er wél een 'echte' provinciale projectenprocedure zou zijn?*

*Dit neemt niet weg, dat zo'n 'echte' provinciale projectenprocedure in de geest van de komende rijksprojectenprocedure belangrijke voordelen zou kunnen hebben. Het initiatief voor de vervulling van de publieke planningtaak komt voor de betreffende projecten duidelijker bij de provincie te liggen en de mogelijkheden voor operationalisering van die taak zijn onmiskenbaar ruimer, onder andere door een koppeling met grondbeleid. Voor de ontwikkeling van windmolenparken zou de provinciale projectenprocedure, vanwege de schaal van die parken, zeer voor de hand liggend zijn. De voorgenomen fundamentele herziening van de WRO voorziet in feite, zij het onder een andere naam<sup>xiii</sup>, in zo'n procedure. Alleen wanneer die herziening in de politieke klimaatverandering schipbreuk zou leiden, zou het zinvol kunnen zijn om daar niet op te blijven wachten.*

### **aanscherping rollen overheden en marktpartijen**

De publieke ontwikkelingsregie heeft onmiskenbaar iets moeizaams wanneer er enerzijds kennelijk behoefte bestaat aan een helder publieke doel (tenminste 1500 MW windenergie in 2010) en anderzijds de realisatie daarvan toch bij een markt wordt gelegd die zelf mag weten hoe en waar zij elektriciteit wil produceren. Intensieve interactie tussen overheid en markt op verschillende bestuursniveaus is per definitie complex, tijdrovend en met onzekerheden omgeven. Als de overheid, wij samen dus, iets achtbaars als duurzame energie willen, moet dat kunnen, zo zou de logische gedachte kunnen zijn.

Binnen die gedachte lijkt de idee van een *concessiestelsel* te moeten worden geplaatst<sup>xiv</sup>, al is niet helemaal duidelijk of daarbij zonder meer moet worden gedacht aan het administratiefrechtelijke begrip concessie. Volgens dat begrip gaat het bij een concessie om de toestemming van de overheid aan private partijen tot het vervullen van een vaak monopolistische

activiteit, waaraan veelal een algemeen nut is verbonden of waarbij van openbaar domein gebruik moet worden gemaakt (bijvoorbeeld bij mijnbouw)<sup>xv</sup>. Hoewel strikt juridisch niet helemaal vergelijkbaar, kan ook een parallel worden getrokken met het vergunningenstelsel van de Ontgrondingenwet, dat enerzijds ziet op de distributie van schaarse collectieve goederen (i.c. oppervlaktedelfstoffen) en anderzijds door de daarin opgenomen doelmatigheidstoets ruime mogelijkheden biedt voor interventie in marktprocessen. Een soortgelijk stelsel voor windmolens zou mogelijkheden kunnen bieden om meer sturend op te treden in de toewijzing van schaarse, maatschappelijk aanvaardbare locaties voor windenergie en om daarbij bijvoorbeeld ook de bedrijfseconomische realiteitswaarde, de uitvoerbaarheid (o.a. vanwege de noodzakelijke beschikking over grond) en desgewenst bijvoorbeeld ook de mogelijkheden voor participatie van agrarische grondeigenaren te laten meewegen. Het is echter de vraag waarin zo'n stelsel zijn wettelijke grondslag zou moeten vinden, nu Europese regelgeving onder andere voor elektriciteitsproductie het vrijemarktbeginsel voorschrijft.

Er resteert dan ook weinig anders dan de "intensieve interactie tussen overheid en markt op verschillende bestuursniveaus" hanteerbaarder te maken en daardoor minder "complex, tijdrovend en met onzekerheden omgeven". Een heldere rolverdeling tussen de overheden onderling en tussen overheid en markt is daarvoor een belangrijke voorwaarde.

Wat betreft de rolverdeling tussen de overheden onderling gaat het in de geest van de BLOW vooral om de rolverdeling tussen gemeenten en provincies. Binnen de BLOW-filosofie zijn het, gezien de aard van de wat grootschaliger windprojecten, terecht de provincies die in feite een soort 'opdrachtgeverschap' voor de ontwikkelingsplanning van windenergie hebben gekregen. In de uitoefening van dat opdrachtgeverschap kunnen gemeenten een belangrijk aandeel hebben, maar dat mag niet afdoen aan de eindverantwoordelijkheid van de provincies. Zoals gezegd, dit past al in de BLOW-filosofie en er zijn ook duidelijk provincies die zich qua rolopvatting al in die richting bewegen, maar er zijn ook provincies die daar veel terughoudender in zijn en die zich sterker laten leiden door de decentrale opzet van de WRO. Voor die provincies zou een instrumenteel duwtje in de goede richting welkom zijn en wel in de vorm van de eerder genoemde provinciale projectenprocedure.

Voor wat betreft overheid en markt zou een verduidelijking van de rolverdeling hierin kunnen bestaan dat het moment van overgang van het 'opdrachtgeverschap' van de overheid c.q. de provincie naar de markt scherper wordt gemarkeerd. In de fase waarin het regionale structuurbeeld van de toekomstige windparken in ontwikkeling is, ligt het 'opdrachtgeverschap' nog duidelijk bij de provincie. In die fase zal er met het oog op de uitvoerbaarheid van het structuurbeeld wel overleg met gemeenten én (georganiseerde) marktpartijen moeten plaatsvinden, maar dat overleg mag niet afdoen aan de verantwoordelijkheid van de provincie voor de uiteindelijke structuurkeuzen. Bovendien zal het overleg met marktpartijen moeten passen bij de eisen van transparantie en gelijke kansen voor marktpartijen die in de realisatiefase gelden. Nadat het structuurbeeld is bepaald en ook de juridisch-planologische regeling daarvan heeft plaatsgevonden, moet het 'opdrachtgeverschap' duidelijk bij marktpartijen komen te liggen en wel op zodanige wijze dat die operationele opdrachtgevers ook een naam hebben en op hun verantwoordelijkheid kunnen worden aangesproken. Geheel passend in de groeiende praktijk van private ontwikkelings(mede)verantwoordelijkheid valt daarvoor te denken aan een provinciale

tenderprocedure die moet leiden tot een projectsgewijze selectie van de meest gereede marktpartij. Het is een, zij het niet onbelangrijke, kwestie van nadere uitwerking of die tenderprocedure betrekking moet hebben op reeds nauwkeurig gedefinieerde locaties óf op de invulling van zoekgebieden. In het eerste geval zal aan de locatiekeuzen in verband met de praktische en economische haalbaarheid daarvan al een proces van afstemming met marktpartijen vooraf moeten zijn gegaan. In het tweede geval heeft de markt in de biedingsfase zelf nog mogelijkheden om projectvoorstellen te optimaliseren. Instrumenteel geldt hiervoor tenslotte hetzelfde als voor een verduidelijking van de rolverdeling tussen provincies en gemeenten: een provinciale projectenprocedure zou belangrijk kunnen helpen om de overheidsrol naar de markt toe scherper te profileren, zeker wanneer daaraan ook, zoals in de voorgenomen fundamentele herziening van de WRO het geval is, grondpolitieke instrumenten verbonden zijn.





### **Nuon-project Eemmeerdijk, Zeewolde**

**19 turbines van elk 1MW, ashoogte 60 m, rotordiameter 55 m, operationeel v.a. 1998.**

*De qua vermogen grootste windturbine in Nederland is momenteel een testturbine van het Energie Centrum Nederland (ECN), geplaatst in een testpark in de Wieringermeer en heeft een vermogen van 2,75 MW, een ashoogte van 70 m en een rotordiameter van 92 m. Volgende ECN-testmolens zullen tot 6 MW gaan. Op meer inlandse locaties komt de ashoogte soms al boven de 100 m.*

### **versnelling vergunningverlening**

De uitvoerbaarheid van het landelijk windenergiebeleid wordt behalve door de beschikking over grond (zie hierna) bepaald door toereikende vergunningen. Bovendien, hoe vlotter het proces van vergunningverlening verloopt, des te beter kan er in de planning worden bijgestuurd wanneer ingecalculerde projecten in het vergunningentraject stranden.

*Zoals op zoveel terreinen, bestaat ook bij de ontwikkeling van windenergie het beeld van moeizame vergunningtrajecten die initiatieven ontmoedigen en het beleid frustreren. EZ<sup>xvi</sup> schets het beeld van een aaneenschakeling van volgtijdelijke procedures die theoretisch al gauw 3 tot 3,5 jaar in beslag nemen, exclusief eventueel bezwaar en beroep, en die in de praktijk 'gemiddeld' zelfs 4,5 à 7 jaar zouden duren. Die volgtijdelijkheid is echter tot nu toe juist géén algemene praktijk, zeker niet op lokaal niveau. Bovendien heeft de praktijkinformatie van EZ een wel heel smalle basis en rekent 'de praktijk' voor het gemak de buitenwettelijke initiatieffase ook maar tot de te doorlopen procedures. Dat neemt niet weg, dat volgtijdelijkheid van vergunningprocedures wél een probleem kan zijn, maar dan met name in de verhouding tussen lokale en nationale (m.n. Natuurbeschermingswet) vergunningverlening. In die verhouding doen zich bovendien al snel patstellingen voor wanneer de verschillende bevoegde gezagen tot onverenigbare conclusies komen.*

*Afgezien van dit soort verticale afstemmingsproblemen is het beeld van het feitelijk verloop van een groot aantal vergunningtrajecten voor windprojecten echter helemaal niet zo ongunstig. De gemiddelde tijd voor het krijgen van milieu- en bouwvergunningen en eventuele vrijstellingen van het bestemmingsplan komt blijkens wat gedegener empirisch onderzoek in totaal uit op zo'n 46 weken<sup>xvii</sup>. Voor 10 procent van de (vooral grotere) projecten is de totale doorlooptijd langer dan 2 jaar en in slechts 7 procent van de gevallen wordt uiteindelijk geen vergunning verleend, ondanks het feit dat tegen eenderde van de windenergieprojecten bezwaar wordt gemaakt.*

*Men kan zich dan ook afvragen in hoeverre het vergunningtraject werkelijk een knelpunt is voor het realiseren van windprojecten in Nederland. Afgezien van de eerder aangeduide knelpunten in situaties met verschillende bevoegde gezagen, lijkt het er eerder op dat publiekrechtelijke obstakels liggen in de sfeer van de ruimtelijke beleids- c.q. planvorming en derhalve in het traject dat aan de vergunningprocedures vooraf gaat. In de huidige praktijk kiezen de provincies er weliswaar veelal voor om hun windenergiebeleid in streekplannen c.q. streekplanuitwerkingen vast te leggen, maar dat gebeurt lang niet altijd in de vorm van concrete, laat staan volledig afgewogen locaties. In de doorwerking naar bestemmingsplannen zijn de provinciale plannen in het algemeen dan ook niet zodanig sturend dat daarmee de toekomstige structuur van de windenergievoorziening op voorhand wordt bepaald. De gemeenten zelf kiezen daar vervolgens in hun ruimtelijke plannen evenmin voor, maar stellen zich vooral reactief op. Dit schept voor de markt alles bijeen onduidelijkheid en onzekerheid over de ruimtelijke kansen, hetgeen het voorsorteren naar vergunningprocedures reeds tot een tijdrovende zaak kan maken.*

*Hoewel dus de vergunningverlening sec, afgezien van afstemmingsproblemen bij verschillende bevoegde gezagen, niet zo evident knellend is, heeft EZ van de bekorting van de doorlooptijden van vergunningprocedures een speerpunt gemaakt in de stroomlijning van de regelgeving met betrekking tot windenergie. Binnen het kader van de 'operatie B-4' (Beter Bestuur voor Burger en Bedrijf) wil EZ komen tot een gemiddelde doorlooptijd van het vergunningetraject van 2 à 2,5 jaar, merkwaaarderwijs nog langer dan volgens het eerder aangehaald onderzoek thans voor de meeste projecten gebruikelijk is. Mogelijk een kwestie van definitie van de 'procedures' waarop dit streven betrekking heeft, maar tegelijk een bewijs van de behoefte aan meer scherpheid in de benadering van de meer formele aspecten van het planningstraject. Neemt niet weg dat gedachten aan met name bundeling van inspraak en rechtsbescherming op zichzelf zinvol zijn. Het lijkt behalve van EZ de droom van elke niet-jurist om daarvoor één integrale vergunning in het leven te roepen. De werkelijkheid met zijn uiteenlopende afwegingskaders en bestuurlijke competenties*

*is echter weerbarstig. Vanuit de ervaringen met windenergie zijn er bovendien geen concrete aanwijzingen dat de coördinatiebepalingen van de belangrijkste vergunningstelsels – de bouwvergunning en de milieuvergunning – ontoereikend zouden zijn. Alleen met een dwingender afstemming tussen verschillende bevoegde gezagen, i.c. vooral wanneer de Natuurbeschermingswet en/of de Flora- en faunawet mede van toepassing is, lijkt nog substantiële coördinatiewinst mogelijk. Voor het overige lijkt het interessanter om tijdwinst in de beroepsfase van vergunningprocedures te zoeken. Daartoe zouden naar analogie van de Engelse ‘public inquiry’ de inhoudelijk waardevolle elementen van beroepsprocedures – het onderzoek en advies van de adviseurs van de bestuursrechter – op verzoek van de provincie als eerste beroepsinstantie naar voren kunnen worden gehaald onder gelijktijdige, aanzienlijke verhoging van de (financiële) drempel en beperking van de toetsingsmogelijkheden voor de bestuursrechter<sup>xviii</sup>. Een en ander zou niet alleen voor windprojecten interessant kunnen zijn.*

### ***verruiming planologische toetsing***

Concurrentie om schaarse locaties voor met name de wat grootschaliger windprojecten (10 MW of meer) leidt tot wild-west-taferelen en speculatief gedrag in de sfeer van verwerving van grondgebruiksrechten en vergunningen<sup>xix</sup>. Deze laatste worden soms aangevraagd zónder dat al vast staat of de betreffende gronden ook voor een windproject beschikbaar komen. De Taskforce Windenergie spreekt van vergunningspeculatie<sup>xx</sup>. Weliswaar komen vergunningen vanzelf te vervallen wanneer daarvan niet tijdig gebruik wordt gemaakt, maar intussen worden gemeenten wel belast met procedures die uiteindelijk nergens toe leiden. Bovendien veroorzaakt deze gang van zaken in de markt een soort hijgerigheid die moeilijk verenigbaar is met het streven naar planmatige ontwikkeling. In verband hiermee kan men zich afvragen of het niet wenselijk is om de uitvoerbaarheid van een project, ook voor wat betreft de benodigde beschikking over grondgebruiksrechten, mede toetsingsgrond te laten zijn bij de beoordeling van vergunningaanvragen. Het mes snijdt aan twee kanten: een dergelijke toetsing zou een rem zetten op niet-reële vergunningaanvragen en de druk op de markt verhogen om in de pre-juridische fase zaken op orde te brengen.

### ***vergroting zeggenschap over grond***

*Grondspeculatie lijkt voor de ontwikkeling van windenergie fnuikender dan vergunning-speculatie. In combinatie met de in het algemeen ruime gebieden waarbinnen voor windprojecten grondgebruiksrechten verworven moeten worden, kunnen er makkelijk patstellingen ontstaan die het ontwikkelingsproces frustreren. Binnen de bestaande verhoudingen is dat een probleem van de markt, aan de oplossing waarvan gemeenten, of eventueel provincies, slechts kunnen bijdragen in de rol van procesmanager. Dat kán een keuze zijn – gegeven de bestaande kaders kiest de BLOW daar ook voor - maar dan wel een keuze die een grote werklust met zich meebrengt en waarvan de afloop in hoge mate onvoorspelbaar is.*

*Een actieve grondpolitiek zou natuurlijk een alternatief kunnen zijn, maar zou gemeenten indirect tot ondernemer in windenergie maken, een rol die niet alleen weinig gemeenten zullen ambiëren, maar die ook haaks zou staan op de breed gedragen opvattingen over de verantwoordelijkheden van markt en overheid op dit terrein. Hij zou bovendien moeilijk verenigbaar zijn met de grondslagen van de Elektriciteitswet c.q. de liberale beginselen ten aanzien van de productie van elektriciteit.*

*Een genuanceerder oordeel is mogelijk over toepassing van de Belemmeringenwet privaatrecht. Deze wet biedt mogelijkheden voor een (betaalde) inbreuk op eigendomsrechten ten behoeve van nutsvoorzieningen zonder daarvoor de volledige eigendom van grond te hoeven verwerven. Kijkende naar de fysieke kenmerken van windmolens zou dit een zeer wel passend grondbeleidsinstrument kunnen zijn. Het is echter de vraag in hoeverre windmolens als nutsvoorzieningen zouden kunnen worden aangemerkt. Op zichzelf is dat, gezien de vrijheid van elektriciteitsproductie, niet het geval. Gezien de bijzondere, ruimtelijke verschijningsvorm van windmolenparken met hun relatief grote landschappelijke invloed en de daarmee samenhangende noodzaak van een zorgvuldige fysieke planning zou er echter aanleiding kunnen zijn om windmolens niettemin aan te merken als nutsvoorzieningen, maar dan alleen in de zin van de Belemmeringenwet privaatrecht. In wezen gaat het hier trouwens om een inbreuk op grondeigendomsrechten die slechts naar zijn aard maar niet fundamenteel verschilt van die van de Onteigeningswet en die, evenals bij de toepassing van de Onteigeningswet, niet zonder meer mag worden beschouwd als een inbreuk op de marktprocessen ten behoeve waarvan de inbreuk op grondgebruiksrechten wordt gemaakt. Kortom, een aantrekkelijke optie die met een eenvoudige wijziging van de Elektriciteitswet binnen bereik zou kunnen komen, maar die feitelijk reeds besloten ligt in de voorgenomen, fundamentele herziening van de WRO. Op grond van het betreffende wetsontwerp zullen windprojecten voor de toepassing van de Belemmeringenwet Privaatrecht worden aangemerkt als openbare werken van algemeen nut mits op die projecten de provinciale of rijksprojectenprocedure van toepassing wordt verklaard. Voor een ontwikkelingsgerichte windenergieplanning brengt de fundamentele herziening van de WRO dus dubbele winst.*

### **verruiming mogelijkheden kostenverhaal**

Het laatste obstakel waarvoor een aanvullend instrumentarium welkom zou kunnen zijn, betreft de kosten waarvoor op dit moment met name gemeenten zich gesteld zien wanneer zij hun aandeel in windenergie-ontwikkeling willen nemen. Het gaat hier zowel om *plankosten* als om eventueel *planschadeverhaal*. Waar het bij windenergie in het algemeen niet gaat om gemeentelijke grondexploitatie, liggen daarin ook geen mogelijkheden voor kostendekking. Het is goed voorstelbaar dat dit gemeenten weerhoudt van op ontwikkelingsinitiatieven anticiperende planvorming, een planvorming die in de BLOW juist cruciaal is vanuit de gedachte ontwikkelingsstrategie. In de praktijk worden 'plankosten' geconcentreerd rond het moment waarop over een concreet initiatief besluitvorming dient plaats te vinden en worden de daarmee verbonden kosten zoveel mogelijk in het kader dáárvan verhaald en worden ook planschaderisico's in dát kader afgedekt.

In elk geval voor wat betreft planschaderisico's is echter recentelijk uit de uitspraak van de Hoge Raad inzake de eerder aan het Gerechtshof Arnhem voorgelegde verhaalskwestie over een bouwplan in Nunspeet duidelijk geworden, dat de bestaande praktijk van verrekening van planschadeverhaal met initiatiefnemers in bepaalde gevallen onrechtmatig is.

Over de verhaalbaarheid van plankosten bestaan minder alarmerende berichten, maar dat valt bij de windenergieplanning niet los te zien van de praktijk om planvorming zoveel mogelijk tot de operationele planningfase uit te stellen. Bovendien is ook op dit terrein sprake van een gegroeide verhaalspraktijk die weinig garanties voor de toekomst biedt. Daar staat tegenover, dat de in de toelichting op de fundamentele herziening van de WRO genoemde mogelijkheden van

kostenverhaal via leges voor dit doel wellicht nog onvoldoende worden benut.

### **balans voor een ontwikkelingsgerichte windenergieplanning**

*Vooralsnog moet een ontwikkelingsgerichte planning van windenergie zien om te gaan met een gedeelde verantwoordelijkheid van het Rijk (economische haalbaarheidsvoorwaarden en het veilig stellen van de nationale, ruimtelijke hoofdstructuur en infrastructuur), de decentrale overheden (windlocaties) en de markt (initiatiefnemers en grondeigenaren). Geen van deze drie is eindverantwoordelijk voor het resultaat. De buitenwettelijke taakstelling van tenminste 1500 MW windenergievermogen in 2010 biedt een referentiekader, een dringende aanbeveling aan alle partijen desnoods, maar niemand is daarop exclusief aanspreekbaar noch toegerust om aanspraken desnoods geheel zelfstandig waar te maken. De partijen moeten er samen uit zien te komen door verleiding, het aanspreken op maatschappelijke verantwoordelijkheid en het uitoefenen van bestuurlijke druk. Binnen de BLOW heeft die gezamenlijkheid vorm gekregen voor wat betreft de bijdragen van het Rijk en de decentrale overheden i.c. vooral de provincies daaraan. Zij moeten ieder voor zich, binnen het kader van hun specifieke taken, de afstemming met marktpartijen vorm geven.*

*Kortom, een in hoge mate iteratief en interactief ontwikkelingsproces dat uiteindelijk vanuit de centrale taakstelling door de centrale overheid slechts gestuurd kan worden met kracht van overtuiging, verleiding en druk. Sturingstheoretisch gecompliceerd, bewerkelijk en onzeker, maar bepaald niet uniek en niet op voorhand tot mislukken gedoemd. De voorganger van de BLOW, de BPW, moet op dit punt het optimisme wellicht matigen, maar de BLOW scherpt de doelen en de strategische rol van de ruimtelijke ordening zodanig aan dat er, gevoegd bij de verbetering van de procesbegeleiding op landelijk niveau, thans evenmin aanleiding is voor louter pessimisme.*

*Het is dan ook te vroeg om nu al het BLOW-spoor te verlaten door bijvoorbeeld de komende rijksprojectenprocedure van toepassing te verklaren op windprojecten. Daarmee zou voorbij worden gegaan aan de overeengekomen taak van de provincies en de samenwerking die zij op hun beurt moeten zoeken met de gemeenten. De schaal van de meeste windprojecten verzet zich daar bovendien tegen. Voor de hand liggender zou het zijn om het in wezen regionale karakter van de ruimtelijke opgave te onderstrepen door een liefst versnelde introductie van de in de fundamentele herziening van de WRO voorziene, provinciale projectenprocedure. Weliswaar biedt de reeds bestaande, via de zgn. Nimby-wet in de WRO opgenomen figuur van de provinciale, gecoördineerde projectbesluitvorming interessante, wellicht onderschatte mogelijkheden, maar deze figuur is aan nogal beperkende voorwaarden gebonden<sup>xxi</sup>, legt het initiatief onvoldoende duidelijk bij de provincies en mist de aansluiting bij met name het grondbeleid. Een provinciale projectenprocedure neemt deze bezwaren weg en zou een voor de hand liggende kapstok zijn voor een provinciaal 'opdrachtgeverschap' met betrekking tot de locatieontwikkeling.*

*Een provinciale projectenprocedure volgens het model van de fundamentele herziening van de WRO impliceert de toepassing van de Belemmeringenwet privaatrecht en lijkt voldoende mogelijkheden voor marktinterventies te bieden. Waarschijnlijk anders dan met een concessiestelsel levert zo'n interventieinstrumentarium ook geen strijdigheid met het Europees mededingingsbeleid voor productie van elektriciteit op. Blijft natuurlijk wel de vraag in hoeverre de voorgenomen, fundamentele herziening van de*

*WRO nog binnen bereik ligt. Wellicht zou een overeenkomstige wijziging van de Elektriciteitswet een noodverband kunnen leggen. Het alternatief van de verruimde planologische toetsing lijkt in elk geval minder effectief en is alleen binnen een meer algemene verruiming van de planologische toetsing van private ontwikkelingsinitiatieven denkbaar.*

Voor het overige mag nog een versterking van het ontwikkelingsgerichte karakter van de windenergieplanning worden verwacht van een verbetering van kostenverhaalsmogelijkheden bij de locatieplanning. Daarmee zou immers een meer anticiperende planning binnen bereik komen.

Minder hoog zijn de verwachtingen over de ontwikkelingswinst van een stroomlijnning van het vergunningstelsel. Voorzover daarmee al substantiële winst valt te halen, lijkt die eerder gezocht te moeten worden in een beperking van de kans op beroepsprocedures en van de reikwijdte en duur daarvan dan in het in elkaar schuiven van verschillende vergunningprocedures. Daartoe valt behalve aan beperking van de kring van beroepsgerechtigden – zoals EZ graag wil – óók te denken aan het naar voren halen van de inhoudelijke zorgvuldigheidstoets die nu nog onderdeel is van beroepsprocedures. De ontwikkelingswinst daarvan zou gelegen zijn in de mogelijkheid om sneller te reageren op vastlopers in de planning. Een dergelijke stroomlijnning van het vergunningstelsel raakt overigens meer algemeen de opzet van het ruimtelijk bestuursrecht en ligt voor een specifieke sector als windenergie dus niet zo snel binnen bereik.

Dit laatste zou overigens ook gelden voor een eventueel initiatief om verschillende vergunningprocedures in elkaar te schuiven. In het algemeen valt de ‘schade’ daarvan bij windprojecten echter wel mee. Waar dat niet het geval is, met name bij vergunningplicht op verschillende bestuursniveaus, vallen van succesvolle pogingen tot integratie bovendien slechts centralistische effecten te verwachten. Dat lijkt geen aantrekkelijk perspectief.

### **lessen voor een bredere ruimtelijke ontwikkelingspolitiek**

Allereerst een prealabele opmerking. Het voorbeeld van de windenergieplanning valt wellicht buiten de gangbare scope van de ruimtelijke ontwikkelingspolitiek. In discussies daarover heeft deze laatste een sterk gebiedsgericht karakter. Het voorbeeld van de windenergieplanning past echter weldegelijk binnen “het geheel van doelgerichte, ruimtelijk-relevante overheidsinterventies in het fysieke domein”, door de VROM-raad<sup>xxii</sup> aangeduid als ‘ruimtelijke planning’. In het verlengde daarvan is ruimtelijke politiek de beleidsmatige inkleuring van het brede begrip ruimtelijke planning en moet ruimtelijke *ontwikkelingspolitiek* worden opgevat als een op verandering gerichte vorm van ruimtelijke politiek. De ontwikkeling van windenergie mag daar zonder meer toe gerekend worden en kan dus worden getypeerd als een sectorale vorm van ruimtelijke ontwikkelingspolitiek. Uit de ervaringen daarmee kunnen de volgende lessen voor een bredere ruimtelijke ontwikkelingspolitiek worden getrokken.

#### **les 1**

De eerste les uit de ervaringen met de windenergieplanning betreft de scherpte van afsprakenkaders voor ontwikkelingsgerichte planning. De noodzaak van samenwerking bij

ruimtelijke ontwikkeling lijkt evident, maar dat betekent nog niet dat alle betrokkenen daar ook in gelijke mate belang bij hebben, gelijke opvattingen hebben over de doelen van samenwerking en in de loop van de rit tot overeenkomstige afwegingen komen. De BPW is een voorbeeld van een te groot optimisme op dit punt. De BLOW biedt de nodige aanscherpingen, niet zozeer wat betreft het uiteindelijk doel – dat was bij de BPW ook wel duidelijk – maar meer voor wat betreft de taken en verplichtingen van ieder van de deelnemers, de ijkpunten in het uitvoeringstraject en de organisatorische voorzieningen die iedereen bij de les moeten houden. Het belang hiervan is ongetwijfeld nog groter wanneer er, anders dan bij de BLOW, sprake is van meerdimensionale ontwikkelingsopgaven.

## **les 2**

Interactieve ontwikkelingstrajecten hebben inheerente beperkingen en nadelen, die aanleiding kunnen zijn om de bestaande bevoegdheidsverdeling, het ontwikkelingsinstrumentarium én het gebruik daarvan kritisch onder de loep te nemen ter wille van een meer effectieve ontwikkelingspolitiek. Vier beperkingen en nadelen springen in het oog:

- een interactieve aanpak kan onduidelijkheid scheppen over (uiteindelijke) verantwoordelijkheden; wie is nu precies wáárvor verantwoordelijk, vooral in politieke zin?
- een interactieve aanpak op basis van buitenwettelijke afspraken kan wettelijke bevoegdheden en bijbehorende procedures niet opzij schuiven;
- een interactieve aanpak kan niettemin een taboesfeer creëren rond de op zichzelf niet verplichte inzet van dwingende instrumenten tussen samenwerkende partijen;
- een interactieve aanpak kan een hoge bestuurslast geven, die met de beschikbare middelen niet altijd kan worden waargemaakt.

Het is dus zaak om in ontwikkelingsgerichte samenwerking niet alleen volstrekte duidelijkheid te scheppen over wat van iedereen verwacht wordt, maar ook om de grenzen van politieke aanvaardbaarheid te definiëren, de speelruimte voor autonome beleidsafwegingen te verkennen, vooraf een reële inschatting te maken van de benodigde inspanningen én de terugvalopties te beschrijven voor het geval de samenwerking in de beleving van één of meer deelnemers niet voldoende effectief is. Daarbij zal steeds duidelijk moeten zijn wie uiteindelijk voor bepaalde ontwikkelingsambities eindverantwoordelijk is c.q. als ‘opdrachtgever’ moet worden beschouwd. De instrumentenkist van de ruimtelijke ontwikkelingspolitiek zal de daarvoor noodzakelijke keuzemogelijkheden moeten bieden. De voorgenomen, fundamentele wijziging van de WRO, met haar mogelijkheden van operationele projectplanning op elk gewenst bestuursniveau, voorziet daar in. In de toepassing van dat instrumentarium zal dan wel ruimer gebruik moeten worden gemaakt van mogelijkheden om ook een eventuele ontwikkelingstaak voor marktpartijen te regisseren, bijvoorbeeld met tenderprocedures zoals hiervoor gesuggereerd voor windparken.

## **les 3**

De verticale doorwerking van rijksdoelen in het decentraal ruimtelijk beleid blijft een zwak punt van ons ruimtelijk planningstelsel. Niets nieuws, de ruimtelijke planning worstelt daar al decennia mee<sup>xxiii</sup>. Binnen de BLOW is dat ook niet echt opgelost. De BLOW reguleert in de verticale sfeer voornamelijk de verhouding tussen provincies en gemeenten op het ruimtelijk spoor. Voor de verhouding Rijk-provincies kent de BLOW niet zo’n regulering, al biedt de WRO in principe

evenzeer mogelijkheden om de sectorale rijksambities desnoods via het ruimtelijk spoor af te dwingen. Afspraken daarover in de BLOW leken echter niet nodig nu er reeds een zekere prestatiedruk op de provincies ligt vanwege de regelmatig terugkerende discussies over hun bestuurlijke toekomst. De BLOW heeft toevallig de bestuurlijke wind mee. Voor een structurele versterking van met name de rijksontwikkelingsplanning biedt dat echter weinig houvast. De verticale doorwerking van rijkssectorbeleid is nog steeds de achilleshiel van een deel van de ruimtelijke ontwikkelingspolitiek. De meest elegante oplossing blijft – het is al vele malen en vele jaren gezegd – een sterkere coördinatie op rijksniveau en de bereidheid om rijkssectorbeleid zonodig ook langs het ruimtelijke spoor tot gelding te brengen, liefst ánders dan door centralisatie van de projectplanning. Wellicht bieden de in de fundamentele herziening van de WRO voorziene instructies daarvoor een passend instrument.

#### **les 4**

In het repertoire van ontwikkelingsgerichte acties is er te weinig, althans te laat aandacht voor de concrete stappen die in de eindfase van het ontwikkelingstraject moeten worden gezet en voor de daarvoor noodzakelijke middelen. Vanuit de ervaring met windenergie gaat het dan met name om de publieke kosten van operationele planvorming (op dit moment voornamelijk op gemeentelijk niveau) en de verhaalbaarheid daarvan en voorts om de grondpolitieke aspecten.

Deze laatste hebben bij windenergie misschien een bijzondere dimensie, omdat het directe ruimtebeslag daarvan gering is en daardoor juist een lang niet algemeen toepasbaar instrumentarium – de Belemmeringenwet privaatrecht – in beeld komt. Het is echter duidelijk dat meer algemeen de zeggenschap over grond een belangrijke voorwaarde is voor effectieve ruimtelijke ontwikkelingspolitiek. Met het ontwikkelingsmodel van de projectplanning volgens de voorgenomen, fundamentele herziening van de WRO zal in belangrijke mate aan die voorwaarde kunnen worden voldaan.

Minder duidelijk is dat nog waar het gaat om de publieke kosten van operationele planvorming. Een ontwikkelingsgerichte ruimtelijke ordening vergt plannings- en overleginspanningen die zich uiteindelijk ook vertalen in kosten. Deze zullen niet altijd via grondexploitatie verhaald kunnen worden en zullen alsdan uit de algemene middelen of door verhaal op belanghebbenden gedekt moeten worden. In de huidige praktijk is dat lang niet altijd mogelijk. Het beeld van de in voorbereiding zijnde wetgeving te dien aanzien is nog niet erg helder.

#### **les 5**

In sectorale kring lijkt het bon ton om kritische noten te kraken over de vele, langdurige en ongecoördineerde vergunningprocedures in de fysieke sfeer<sup>xxiv</sup>, die ‘de boel’ alleen maar ophouden. Juist op het terrein van windenergie laat recent onderzoek zien, dat dit wel meevalt. Buiten de scope van dat onderzoek lijken zich incidenteel wel coördinatieproblemen voor te doen, voornamelijk wanneer rijksinstanties mede bevoegd zijn. Voor dat soort situaties is ontwikkelingsgerichte planning gediend met een grotere voorspelbaarheid danwel selectiviteit van het rijksbeleid.

Voor het overige liggen procesvertragingen voornamelijk in de prejuridische fase én in de beroepsfase. Vooral de wijze waarop met dit laatste in onderzoek en discussie wordt omgegaan, als iets waar je nu eenmaal weinig greep op hebt en wat qua doorlooptijd vrijwel onbeheersbaar



is, zou een belangrijk signaal voor de ruimtelijke ontwikkelingspolitiek moeten zijn. Uiteindelijk keert die onbeheersbaarheid van de beroepsfase zich tegen de ruimtelijke politiek zelf. Die onbeheersbaarheid is voor ontwikkelingspolitiek misschien niet eens zozeer fnuikend vanwege het feit dat er vrijwel geen planning op te baseren valt, maar omdat het zo lang onzeker blijft of het planningroer óm moet. Ontwikkelingspolitiek is een zoektocht naar kansen. Daarin past geen eindeloze weging van elk van die kansen. Met name suggesties om in vergunningtrajecten het zwaartepunt van de inhoudelijke afweging naar voren te halen en de drempel voor beroepsprocedures aanzienlijk te verhogen, verdienen vanuit ontwikkelingspolitieke overwegingen serieuze bestudering.

### **slot**

Wat voor lang niet alle Nimby-onderwerpen geldt, geldt wel voor windenergie. Op collectief niveau is er, ondanks ook kritische geluiden over de maatschappelijke waarde van windenergie, vanuit een positieve beleving van deze duurzame energievorm behoorlijk groot draagvlak voor. Die ambivalentie met betrekking tot windenergie vinden we eigenlijk een beetje terug in het ontwikkelingsconcept van de BLOW. We willen de taakstelling wel graag halen, maar we willen ook graag hand in hand over de eindstreep. Wat zal dan uiteindelijk bepalend zijn voor het oordeel over het succes van dit ontwikkelingsconcept? Het cijfermatig resultaat of het draagvlak in de samenleving? Het antwoord op die vraag is medebepalend voor de instrumentele keuzen die we willen maken. Daarmee is bovendien het antwoord gegeven op de in het begin van dit essay gestelde vraag of de ruimtelijke ordening voldoende is toegerust voor haar instrumentele rol bij de ontwikkeling van windenergie. De deels tegenstrijdige doelen en de hardheid daarvan zijn daarvoor medebepalend. Is windenergieplanning ook wat dát betreft niet illustratief voor de dilemma's van ruimtelijke ontwikkelingspolitiek?

Ton van der Ham  
25 mei 2003

## noten

<sup>1</sup> Persbericht Koninklijk Instituut van Ingenieurs (KivI) n.a.v. *Windenergie; resultaten van een debat tussen voor- en tegenstanders van windenergie*, KivI, juni 2002

<sup>1</sup> Centraal daarin staan de Landelijke Stuurgroep Ontwikkeling Windenergie (LSOW) onder voorzitterschap van de provincies (via het IPO) en het Landelijk Coördinatiepunt Windenergie (LCW) dat een dubbeltaak heeft: enerzijds secretariaat van de LSOW, anderzijds interprovinciaal coördinatiepunt. Het LCW is ondergebracht bij het IPO, dat de feitelijke werkzaamheden voorshands heeft uitbesteed aan Novem en Oicon.

<sup>1</sup> Toelichting BLOW, par. IV.2.

<sup>1</sup> BLOW, art. 3.2.2.

<sup>1</sup> Het gaat in feite om 'nota'-beleid, zoals blijkt uit de Derde Energienota (1995) en de jaarlijkse energierapporten van EZ.

<sup>1</sup> in *De moeizame realisatie van windenergie in Nederland*, Tijdschrift voor Omgevingsrecht (april 2003), maken mr. W.G.B. van de Ven en mr.dr.s. L.A.J. Spaans duidelijk dat concrete beleidsbeslissingen op streekplanniveau bij uitstek geschikt zijn voor locatiebesluiten over in het algemeen grootschalige windparken.

<sup>1</sup> *Route naar een hoog implementatietempo windenergie op land*, KEMA, januari 2002; ook *Implementatieproblemen bij windenergie; een agenda*, niet gepubliceerde notitie van de Task Force Windenergie, april 2002.

<sup>1</sup> Naast het algemene 'pull'-beleid van groene-stroom-faciliteiten zou eventueel nog gedacht kunnen worden aan een 'push'-beleid met behulp van het in de Elektriciteitswet opgenomen certificatiestelsel voor duurzame elektriciteit, dat de druk op productie van groene stroom zou verhogen. De gewijzigde Elektriciteitswet biedt echter nauwelijks nog mogelijkheden voor een structuurbeleid.

<sup>1</sup> *Verkenning stroomlijning regelgeving op het gebied van gaswinning en windenergie*, ministerie van EZ, februari 2003.

<sup>1</sup> *Memorie van antwoord*, Wijziging WRO i.v.m. rijksprojectenprocedure, Eerste Kamer, 2002-2003, 27178 nr. 12b (blz. 9).

<sup>1</sup> *Nota n.a.v. het verslag*, Wijziging Elektriciteitswet 1998 t.b.v. bevordering opwekking duurzame elektriciteit, Tweede Kamer, 2002-2003, 28782 nr. 5 (blz. 7).

<sup>1</sup> als noot 9.

<sup>1</sup> Vanwege de nieuwe systematiek van de voorgenomen, fundamentele wijziging van de WRO (o.a. vervallen oude art. 19-procedure) wordt daarin, ook op rijksniveau, niet meer gesproken van een (rijks)projectenprocedure, maar van "besluitvorming over verwezenlijking van een onderdeel van nationaal ruimtelijk beleid" (art. 4.3.6). Een soortgelijke besluitvorming wordt nu mogelijk gemaakt voor onderdelen van het provinciaal ruimtelijk beleid.

<sup>1</sup> Als optie in de Landelijke Stuurgroep Ontwikkeling Windenergie (LSOW) naar voren gekomen.

<sup>1</sup> Winkler Prins Encyclopedie, editie Encarta 98.

<sup>1</sup> als noot 9.

<sup>1</sup> *Vergunningtraject van windenergie*, afstudeerscriptie van Juliette Koeslag i.o.v. Universiteit Utrecht, faculteit Natuurwetenschappen en Bedrijf & Bestuur en onder begeleiding van CEA, Bureau voor communicatie en advies over energie en milieu B.V., november 2002.

<sup>1</sup> *Snel als de wind?*, Dave Huitema (Instituut voor Milieuvraagstukken, VU), ROM-bulletin, september 2002.

<sup>1</sup> Zie voetnoot 7.

<sup>1</sup> Idem.

<sup>1</sup> zo moet de lokale besluitvorming vastgelopen en het project uitvoeringsgereed zijn.

<sup>1</sup> Eerder gebeurde dit al in het VROM-raadsadvies *Impuls voor ruimtelijke investeringspolitiek* (par.1.3) van juni 2002.

<sup>1</sup> Idem, par. 2.2.

<sup>1</sup> In het bij noot 7 genoemde KEMA-rapport leidt dit tot de voor planologen wel zeer vergaande (en juridisch ook niet erg doordachte) suggestie om de ruimtelijke ordening dan maar terzijde te schuiven wanneer niet op tijd voldoende ruimte voor windenergie is gecreëerd.

*ONTWIKKELINGSPLANOLOGIE  
IN HISTORISCH PERSPECTIEF*

**Een essay over ervaringen met planologische beleidsvoering**

J. de Ridder

Groningen, november 2003

## *Inhoudsopgave*

Inhoudsopgave .....	44
Hoofdstuk 1 INLEIDING .....	45
Hoofdstuk 2 ANALYTISCH KADER .....	47
2.1 De logica van planologische beleidsvoering .....	47
2.2 Plannen en investeren .....	48
2.3 Het optimale schaalniveau .....	49
2.4 Maatschappelijk draagvlak .....	50
Hoofdstuk 3 GEMEENTELJKE ERVARINGEN .....	51
3.1 De gemeente als planologische beleidsvoerder .....	51
3.2 Uitvoering en investering .....	52
3.3 De gemeente en het optimale schaalniveau .....	55
3.4 De gemeente en het creëren van draagvlak .....	58
3.5 Conclusie .....	59
Hoofdstuk 4 PROVINCIALE ERVARINGEN .....	60
4.1 De provincie als planologische beleidsvoerder .....	60
4.2 De provincie en de financiën .....	62
4.3 De provincie en het optimale schaalniveau .....	62
4.4 De provincie en het creëren van draagvlak .....	63
4.5 Conclusie .....	63
Hoofdstuk 5 ERVARINGEN MET RIJKSBELEID .....	64
5.1 Inleiding .....	64
5.2 De logica van de planologische beleidsvoering .....	64
5.3 De uitwerking in middelen .....	66
5.4 De financiering van de uitvoering .....	67
5.5 Conclusie .....	70
Hoofdstuk 6 DE INTROVERTE PLANOLOGIE .....	71
6.1 Ontwikkelingsplanologie: een vergaarbak? .....	71
6.2 Barrières voor uitvoeringsgericht denken en plannen .....	73
6.3 Ontwikkelingsplanologie een verbale oplossing? .....	75
6.4 Beleid en beleidsuitvoering .....	75

## Hoofdstuk 1 INLEIDING

Ontwikkelingsplanologie is het sleutelbegrip voor de planologische beleidsvoering van de toekomst. Dat zou men tenminste kunnen opmaken uit de vele adviezen en rapporten die verschenen zijn in samenhang met de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening. Al die geschriften lijken min of meer als vanzelfsprekend aan te nemen dat “ontwikkelingsplanologie” de vorm van planologische beleidsvoering is die besloten ligt in de Vijfde Nota en daarom het komende decennium de dominante aanpak zal zijn. Die aanpak zal drastisch verschillen van de manier waarop het ruimtelijk beleid tot dusver is gevoerd. Zo schrijft de SER in zijn advies over de Vijfde Nota<sup>4</sup> (p. 31):

“In de Vijfde Nota geeft het kabinet aan te kiezen voor een ontwikkelingsgerichte planologie... De Raad onderschrijft deze keuze voor een ontwikkelingsplanologie... deze vormt voor de Raad ook de centrale invalshoek voor zijn reactie op de Vijfde Nota”

Het IPO schrijft in een soortgelijk advies<sup>5</sup>: “De commissie Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek komt tot de conclusie dat een radicaal andere aanpak nodig is: van ordenen naar ontwikkelen”. En vier maatschappelijke organisaties (de ANWB, de AVBB, de Vereniging Natuurmonumenten en VNO-NCW) schrijven in een gezamenlijke brochure:<sup>6</sup> “Nederland staat de komende decennia voor ingrijpende nieuwe inrichtingsvragen.... Ontwikkelingsplanologie biedt hier uitkomst”.

Opmerkelijk is, dat het concept ‘ontwikkelingsplanologie’ in de Vijfde Nota helemaal niet zo uitdrukkelijk naar voren komt als deze en andere teksten suggereren. De werkelijke bron voor het (hedendaagse) concept is een heel ander geschrift: een rapport van de WRR dat enige jaren voor het verschijnen van de Vijfde Nota werd gepubliceerd onder de titel *Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek*<sup>7</sup>. De uitwerking van het concept beslaat in dit rapport ongeveer acht van de honderdvijfenzestig pagina’s (pp. 150 e.v.). Ruimtelijke-ontwikkelingspolitiek heeft, in de benadering van de WRR, drie centrale kenmerken die de *inhoud*, de *financiële uitvoerbaarheid* en de *totstandkoming* van de ruimtelijke planvorming betreffen (p. 151). Wat de inhoud betreft zou het zwaartepunt van de planvorming op het *regionale* schaalniveau moeten komen te liggen. Het nationale beleid zou globaal (“strategisch”) moeten zijn, zonder generieke ruimtelijke concepten die voor het gehele land gelden (bijvoorbeeld “stedelijk knooppunt” in de VINEX). In de tweede plaats zou de regionale ruimtelijke planvorming hand in hand moeten gaan met een financiële planning van de benodigde investeringen. En ten derde zou de (regionale) planvorming gekenmerkt dienen te worden door “expliciete politieke doelformulering” in samenspraak met alle relevante “shareholders”. Een onafhankelijke controle-instantie zou erop moeten gaan toezien dat alle shareholders aan bod komen.

De reden die de WRR voor deze nieuwe aanpak aanvoert is: toenemende druk op de doelstellingen, effectiviteit en legitimiteit van het ruimtelijk beleid. De *doelstellingen* die in gevaar zouden komen zijn de concentratie van verstedelijking, alsmede het streven naar ruimtelijke samenhang, naar differentiatie en hiërarchie in de planning en naar rechtvaardigheid. De *effectiviteit* van het ruimtelijk beleid zou in gevaar komen doordat er steeds minder terecht komt van wat van oudsher werd aangeduid als horizontale en verticale coördinatie. Het gebrek aan horizontale coördinatie houdt in, dat het sectorbeleid niet meer in de pas loopt met, laat staan ondersteunend is voor de uitvoering

<sup>4</sup> Sociaal-Economische Raad: *Advies over de Vijfde Nota over de ruimtelijke ordening 2000-2020*, publicatienummer 7-2001, Den Haag 2001.

<sup>5</sup> IPO-commissie Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek: *Van ordenen naar ontwikkelen*, provincies investeren in de kwaliteit van de ruimte, IPO-publicatie 154.

<sup>6</sup> ANWB, AVBB, Vereniging Natuurmonumenten, VNO-NCW: *Ruimtelijke ontwikkeling in Nederland, samen, anders, beter*, Den Haag 2001.

<sup>7</sup> Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*, Rapporten aan de Regering nr. 53, Den Haag 1998

van het ruimtelijk facetbeleid (wegvallen van zogenoemde “meekoppelende belangen”). Het gebrek aan verticale coördinatie betekent dat het steeds lastiger wordt lokale overheden tot medewerking aan het rijksbeleid te bewegen terwijl de behoefte aan bovengemeentelijke afweging en beleidsvoering juist toeneemt. De *legitimiteit* van het beleid tenslotte is in gevaar omdat de wijze waarop burgers betrokken worden bij de totstandkoming van ruimtelijk beleid niet meer past bij wat de Raad noemt “de veranderde verhouding tussen burger en overheid”.

De geschetste benadering van het concept ontwikkelingsplanologie “betekent een breuk met de huidige institutionele en conceptuele uitgangspunten”, zo meent de Raad. Het onderwerp van dit essay is, of ontwikkelingsplanologie inderdaad zo’n breuk met het verleden is. In hoeverre bieden het concept “ruimtelijke-ontwikkelingspolitiek” en de daarop voortbouwende versies van het concept “ontwikkelingsplanologie” een heel andere aanpak van de ruimtelijke ordening dan tot dusver?

Om deze vraag te beantwoorden zullen eerst een begrippenkader presenteren waarmee we de onderhavige problematiek wat scherper in beeld kunnen brengen.. Vervolgens zullen we nagaan op welke wijze de gemeente, de provincie en het rijk in de afgelopen dertig jaar gestalte hebben gegeven aan hun beleid inzake de ruimtelijke ordening, en in hoeverre elk van deze overheden daarbij aandacht heeft besteed aan de uitvoering van concrete ruimtelijke projecten. We besluiten met een hoofdstuk over de planologische en beleidswetenschappelijke concepten en modellen die in het ruimtelijk beleid werden gebruikt.

## Hoofdstuk 2 ANALYTISCH KADER

Ruimtelijke-ontwikkelingspolitiek en in het verlengde daarvan ontwikkelingsplanologie zouden, zo is in het voorgaande hoofdstuk aangegeven, op drie belangrijke punten een ingrijpende verandering betekenen van de tot nu toe gehanteerde praktijk van planologische beleidsvoering. Die punten zijn: financiële uitvoerbaarheid, zwaartepunt op regionaal niveau, en maatschappelijke ondersteuning van de beleidsvoering door *shareholder* participatie. Elk van deze punten zal nu kort worden omschreven. Daaraan voorafgaande wordt een meer algemeen dilemma in de planologische beleidsvoering besproken.

### 2.1 De logica van planologische beleidsvoering

Ontwikkelingsplanologie of “doe-planologie” wordt vaak in verband gebracht met projectgerichte beleidsvoering. Projectgerichte beleidsvoering omvat beleidsmatige ingrepen in de ruimtelijke inrichting, ofwel de verwezenlijking van voorzieningen met ruimtelijke consequenties. Het kan daarbij gaan om het tot stand brengen van zaken als infrastructuur, een recreatiegebied, een nieuwbouwwijk of de herinrichting van landelijk gebied. Dit soort ontwikkelingsplanologie wordt dan gecontrasteerd met de passieve toelatingsplanologie: het inkleuren van kaarten met vormen van ruimtegebruik die hopelijk wel eens tot stand zouden kunnen komen. Het is ongetwijfeld zinvol om een onderscheid te maken tussen twee verschillende manieren waarop beleidsvoerders in de praktijk de bestemming en de inrichting van de ruimte proberen vorm te geven. De hierboven weergegeven aanduiding van dat onderscheid is echter niet zo verhelderend. Het verschil dat we in de praktijk aantreffen kan beter worden verwoord aan de hand van de wijze van redeneren, de *logica* van de beide vormen van beleidsvoering. We noemen deze beide (ideaaltypische) vormen *planologische beleidsvoering* en *projectbeleidsvoering*. Het is een ideaaltypische tweedeling: in de praktijk zijn allerlei gradaties te vinden.

Planologische beleidsvoering heeft als typerend kenmerk dat de beleidsvoerder redeneert vanuit een *middel*: de voorhanden zijnde ruimte. De beleidsargumentaties gaan over alternatieve toepassingsmogelijkheden van dat middel en resulteren in de keuze voor een bepaalde (combinatie van) ruimtegebruik. Het ontwerpen van een planologisch beleid is, zo gezien, meer dan het afwegen van claims op ruimtegebruik. Het gaat om het optimaliseren van alternatieve bestemmingen en combinaties van bestemmingen met het oog op de maatschappelijke gevolgen van verschillend ruimtegebruik. Niet voor niets is *afwegen* een centrale term in het planologische vocabulaire. De logica van het planologische beleid lijkt sterk op die van het financieel-economisch beleid. Ook daarbij gaat het om de aanwending van beschikbare middelen en ook daarbij is het streven gericht op een optimalisering van de allocatie van (combinaties van) die middelen. Beide vormen van beleidsvoering hebben te maken met gegevens uit het verleden (*sunk costs*), te weten investeringen en vastgelegde bestemmingen. Ook hebben beide te maken met de uitsluiting van alternatieven als gevolg van een bepaalde keuze (*opportunity costs*). Verwezenlijking van planologisch beleid is dan primair: ervoor zorgen dat nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen worden ingepast in een eerder gekozen patroon van optimaal ruimtegebruik. Het ABC-locatiebeleid uit de Vierde Nota was, hoewel om allerlei redenen in de praktijk mislukt, typisch een voorbeeld van dit soort beleidsvoering.

Projectbeleidsvoering heeft als typerend kenmerk dat de beleidsvoerder redeneert vanuit een *doel*: de te realiseren voorziening met ruimtelijke consequenties. De beleidsargumentaties gaan over alternatieve manieren om de betreffende voorziening tot stand te brengen en over de kosten-baten verhouding van die alternatieven. Tot de aan te wenden middelen behoort de ruimtelijke locatie van de voorziening. Bij de afweging

van kosten en baten dienen de ruimtelijke en maatschappelijke effecten van die locatiekeuze te worden betrokken.

In theorie hebben beide vormen van beleidsvorming veel met elkaar te maken. Idealiter worden locaties voor projecten gekozen op basis van de uitkomst van planologische beleidsvorming: een ruimtelijk plan. Uit een ruimtelijk plan kunnen idealiter de ruimtelijke en maatschappelijke gevolgen van een locatiekeuze worden afgeleid. Omgekeerd kunnen ruimtelijke plannen aanleiding geven tot specifieke projecten, zoals de aanleg van een weg. In de praktijk blijkt deze wisselwerking tussen planologisch beleid en projectbeleid niet zo eenvoudig. Bovendien lopen de beide vormen van beleidsvoering zoals gezegd vaak door elkaar heen. Naar aanleiding van een concreet project wordt een afwegingskader gecreëerd (men zie het vereiste van een “goede ruimtelijke onderbouwing” in het nieuwe artikel 19 WRO). Omgekeerd bevatten ruimtelijke plannen vaak heel concrete projecten – en soms niet meer dan dat – zoals in het geval van het postzegel-bestemmingsplan.

Een eerste manier om vast te stellen of overheden in het verleden ontwikkelingsplanologie bedreven is, na te gaan in hoeverre de planologische beleidsvoering van gemeenten, provincies en rijk gestuurd werd vanuit projectdoelen dan wel vanuit het streven naar een optimale allocatie van de beschikbare ruimte.

## 2.2 Plannen en investeren

Ontwikkelingsplanologie legt nogal nadruk op het idee van boter bij de vis, of op zijn Amerikaans: “put your money where your mouth is”. Plannen maken zonder na te denken over de financiële middelen die nodig zijn om zulke plannen te verwezenlijken of over de bronnen waaruit zulke financiële middelen betrokken moeten worden, dat lijkt erg op een intellectuele exercitie zonder veel maatschappelijke of bestuurlijke waarde. Toch ligt het niet in de logica van de planologie besloten om ruimtelijke plannen van investeringsschema's te voorzien. Immers, de ruimtelijke ordening beoogt om een complex geheel van maatschappelijke krachten te kanaliseren vanuit het perspectief van een optimaal ruimtegebruik. Een systeem van centraal geleide ontwikkeling waarbij de overheid niet alleen de planning maar ook de inrichting en zelfs het beheer voor zijn rekening neemt, is hier ten principale afgewezen. Elke maatschappelijke of individuele actor kan in beginsel een investeerder zijn die de ruimtelijke inrichting mede vorm geeft overeenkomstig het ruimtelijke plan. De overheid is dan ook zeker niet de enige, en doorgaans zelfs niet de belangrijkste actor voor de financiële verwezenlijking van ruimtelijke plannen.

Toch is een overheid vaak één van die investeerders, bijvoorbeeld bij het bouwrijp maken van gronden, bij de uitvoering van infrastructurele werken, bij de subsidiëring van woningbouw of bij andere activiteiten met ruimtelijke consequenties. In de logica van de planologie is de overheid dan een maatschappelijke actor zoals anderen. In de praktijk gaat deze logica niet altijd op. Overheidsinvesteringen in bijvoorbeeld infrastructuur kunnen voorwaarde zijn om andere ontwikkelingen die in het plan voorzien zijn, mogelijk te maken. En ruimtelijke plannen kunnen ingrijpende veranderingen in de waarde van grond en opstallen tot gevolg hebben. Dan rijst de vraag: waar komen de baten terecht van ruimtelijke ingrepen, en wie draait er op voor de kosten? In de doe-planologie worden ruimtelijke plannen dan ook pas zinvol als zij zijn voorzien van reële investeringsschema's waarin alle kosten en baten zijn verantwoord, alsook de toedeling ervan over de verschillende *share holders*. Planologie is zo bezien ook het kanaliseren van publieke en maatschappelijke geldstromen. Volgens sommigen is dat zelfs de essentie van ontwikkelingsplanologie.<sup>8</sup>

Om vast te stellen in hoeverre er, *avant la lettre*, ontwikkelingsplanologie werd bedreven, is het zinvol te bezien of er in het verleden een verband werd gelegd tussen ruimtelijke planvorming en ruimtelijke investeringen.

---

<sup>8</sup> Dit lijkt bijvoorbeeld de opvatting van T.J.M.Spit, *Ontwikkelingsplanologie als beleidsopgave*, Universiteit Utrecht 2003



### 2.3 Het optimale schaalniveau

In de klassieke planologie is er niet zoiets als een optimaal schaalniveau voor ruimtelijke plannen. Maatschappelijke gebeurtenissen en maatschappelijke ontwikkelingen zijn er in soorten en maten en hebben elk hun eigen geografisch bereik, soms landelijk, dan weer Europees of geheel lokaal. De keuze voor een schaalniveau van ruimtelijke planvorming is daarom altijd enigszins arbitrair, en vaak eerder ingegeven door bestuurlijke verhoudingen dan door planologische overwegingen. De drie niveaus van planning die in de WRO zijn geregeld (nationaal plan, streekplan en bestemmingsplan) zijn geheel gerelateerd aan de bestaande bestuurlijke indeling. De schaal van het streekplan is weliswaar niet gegeven en de WRO biedt de mogelijkheid van een intergemeentelijk structuurplan, maar dat neemt niet weg dat de organieke indeling in drie bestuursniveaus de basis vormt voor de wettelijke planningstructuur.

Deze schaalniveaus zijn betrekkelijk willekeurig zijn, gegeven de schaal van reële maatschappelijke processen. Ze zijn vooral de resultante van historische ontwikkelingen. Weliswaar is de schaal van het lokaal bestuur in de loop van de tijd regelmatig aangepast aan nieuwe omstandigheden, maar dat waren vooral nieuwe omstandigheden met betrekking tot de publieke bedrijfsvoering op lokaal niveau. Eisen met betrekking tot taakspecialisatie, bestuurskracht en dergelijke gaven steeds de impuls tot schaalvergroting van gemeenten. De territoriale samenhang van ruimtelijk-relevante maatschappelijke omstandigheden (zoals woningmarkt, bedrijfsvestiging en mobiliteit) is bij gemeentelijke herindeling steeds een secundair aspect gebleven.<sup>9</sup> De uitzondering daarop is de annexatie van randgemeenten door een urbane kerngemeente. Echter, dit soort schaalvergroting kwam vooral voort uit de ruimtebehoefte van de kerngemeente en niet uit een vergelijkende analyse van maatschappelijke schalen en de bestuurlijke schaal. Daarbij komt dat verschillende maatschappelijke omstandigheden en processen elk een eigen schaal hebben. Elke poging tot een meer rationele fundering van de schaal voor integraal bestuur kan daardoor slechts als resultaat hebben dat die ene bestuurlijke schaal een optimalisering zal zijn om aan de vele verschillende maatschappelijke schalen tegemoet te komen.

Vanuit een afzonderlijke bestuurlijke taak bezien blijft er daardoor altijd iets, en soms veel, wringen. De doe-planologie neemt daarmee geen genoegen. Plannen zouden veel dichter moeten zitten op de schaal van de ontwikkelingen die het plan beoogt te geleiden. Het pleidooi, in het kader van de ontwikkelingsplanologie, voor het *upgraden* van de regio als plan-territoir, moet in dit licht worden bezien. De veronderstelling erachter is, dat veel belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen hun zwaartepunt hebben op regionaal niveau.

De relevante vraag is, in hoeverre men in het verleden geprobeerd heeft de schaal van de planvorming aan te passen aan of in verband te brengen met de reële maatschappelijke ontwikkelingen die men in het plan beoogt te vangen.

---

<sup>9</sup> Dit is anders in bijvoorbeeld Engeland, waar het lokaal bestuur voor landelijk gebied bestaat uit grootschalige *counties* met een territorium dat gemiddeld zes keer zo groot is als de Nederlandse gemeente.

## 2.4 Maatschappelijk draagvlak

De Wet op de ruimtelijke ordening kent van oudsher de *actio popularis*, het recht van eenieder om te participeren in de voorbereiding van een bestemmingsplan. Daarmee werd uitdrukking gegeven aan het besef dat ruimtelijke planning voor iedereen gevolgen kan hebben en dat het van belang is draagvlak voor ruimtelijke ingrepen te creëren. De *actio popularis* kent in dit opzicht een beperkte reikwijdte. Het recht wordt immers eerst dan geactiveerd als men zich wil verzetten tegen beleidsvoornemens. Dit ligt in de lijn van een allocatieve planologie die voorwaarden schept en ontwikkelingen begeleidt.

Een ontwikkelingsplanologie die ontwikkelingen wil bevorderen en zelfs tot stand brengen heeft behoefte aan meer draagvlak dan zwijgende instemming alleen. Actieve steun, bijvoorbeeld in de vorm van toezeggingen om te bouwen of te investeren, zijn dan minstens zo belangrijk. Ruimtelijke beleidsvoering omvat dan ook het verzamelen van dit soort steun, dan wel het ruimtelijk plannen van ontwikkelingen waarvoor dit soort steun verkregen kan worden. Vandaar de nadruk op *shareholder* participatie die men in veel verhandelingen over ontwikkelingsplanologie vindt.

De vraag die hieruit voortvloeit is, of overheden in het verleden geprobeerd hebben maatschappelijke steun te verwerven voor het verwezenlijken van ontwikkelingen die in ruimtelijke plannen waren vastgelegd.

## Hoofdstuk 3 GEMEENTELIJKE ERVARINGEN

### 3.1. De gemeente als planologische beleidsvoerder

De eerste vraag die uit het analytische kader voortvloeit, is of gemeenten in het verleden een ruimtelijk beleid voerden vanuit projectdoelen dan wel vanuit het streven naar een optimale allocatie van de beschikbare ruimte. Het ontbreekt ons aan een systematische integrale beschrijving van de gemeentelijke planologische praktijk. Op basis van case studies en vergelijkbaar onderzoek zijn wel de volgende observaties mogelijk.

Gemeentelijke overheden waren en zijn over het algemeen meer bezig met projecten dan met planologische beleidsvorming. Dat wil zeggen dat gemeentelijk beleid vooral was gericht op het verwezenlijken van concrete ingrepen en voorzieningen met ruimtelijke consequenties. Gemeenten komen veel minder toe aan een zorgvuldige en integrale afweging van alternatieve aanwendingsmogelijkheden van het gemeentelijk grondgebied. Er is een veelheid van omstandigheden en feiten, onder meer te vinden in studies over gemeentelijk ruimtelijk beleid, waaruit dit blijkt.

Het structuurplan, dat bedoeld was als gemeentelijk planologisch afwegingskader bij uitstrek, wordt weinig gebruikt. Gemeenten werken wel regelmatig met informele plandocumenten: structuurschetsen, voorstudies en dergelijke. De aanleiding daarvoor is echter meestal een concreet probleem: de behoefte aan een rondweg, de noodzaak van uitbreiding van mogelijkheden voor bedrijfsvestiging, opvang van de eigen aanwas binnen de gemeentegrenzen.

Integrale ruimtelijke planning is meestal niet het domein van lokale bestuurders. Voor zover er wel zuivere planologische beleidsvorming op gemeentelijk schaalniveau plaatsvindt, gebeurde dat vroeger, in de jaren vijftig en zestig, op het provinciehuis, en heden ten dage in de kantoren van de planologische adviesbureaus. Zowel de provinciale ambtenaren als de particuliere planologische adviseurs maken deel uit van wat Faludi noemt de Nederlandse *planninggemeenschap*: een sterk geïntegreerde beroepsgroep met gedeelde opvattingen over de ruimtelijke ordening: de *planning-doctrine*. Voor zover bestemmingplannen een integrale afweging bevatten of daarop zijn gebaseerd is dat vooral een professioneel product. Voor lokale bestuurders zijn bestemmingsplannen vaak niet meer dan een wat lastige maar noodzakelijke juridische route voor het verwezenlijken van concrete beleidsdoelen.

Bestemmingsplannen waren en zijn in de meeste gevallen projectgerichte plannen, of het nu om een postzegelplan gaat of om de planologische grondslag van een Vinexlocatie.<sup>10</sup> Uitbreidingsplannen zijn vaak een bundel projecten; projecten die tijdens de uitvoering van het plan ook nog weer worden aangepast aan nieuwe wensen of inzichten.<sup>11</sup> En waar het bestemmingsplan te weinig ruimte biedt om aan nieuwe omstandigheden te kunnen voldoen, werd en wordt artikel 19 als projectprocedure ingezet. Aan bestemmingsplannen is ook steeds de eis van *uitvoerbaarheid* gesteld: de wetgever wilde niet dat er onzekerheid zou bestaan over de verwezenlijking van nieuwe in het bestemmingsplan opgenomen maatregelen en voorzieningen. Het beleid voor het gebied binnen de bebouwde kom is veelal herinrichtingsbeleid, een kwestie van passen en meten. Het bestaande gebruik is in belangrijke bepalend voor richting van nieuwe ontwikkelingen. Heel globale doelstellingen ("handhaving van de streekfunctie", "versterking van de stedelijke kwaliteit") vormen het planologische richtsnoer.

Voor zover er wel sprake is van gemeentelijke planologische beleidsvoering gaat deze over het grensgebied tussen bebouwde kom en buitengebied, over de richtingen waarin de bebouwde kom zich zal uitbreiden. De wetgever heeft het bestemmingsplan

---

<sup>10</sup> Zie bijvoorbeeld reeds A. van de Berg en M.B.Ph. Bouwman Geeraedts, *Zuid-Hollandse Bestemmingsplannen*, Gravenhage, 1978, waarin 1033 bestemmingsplannen worden geanalyseerd.

<sup>11</sup> A. Faludi en S.L. Hamnett, *Bouwen en Plannen in onzekerheid* Alphen aan den Rijn 1978.

buitengebied juist daarom als enig ruimtelijk plan verplicht gesteld, omdat de opmars van de bebouwing in goede banen moest worden geleid. Daaraan zou dan toch planologische beleidsontwikkeling ten grondslag moeten liggen. Intussen is datzelfde bestemmingsplan buitengebied vooral een conserveringsplan geworden, met een niet zelden tot op de enkelvoudige bebouwing toegesneden regulering. De groei van de bebouwing wordt gevangen in uitbreidingsplannen. Andere zaken dan de uitbreiding van de bebouwing, die in een integrale planologische afweging passen, liggen dikwijls buiten het gezichtsveld van de gemeentelijke beleidsvoerder. Optimalisering van de locatie van vervoersassen of bedrijfsvestigingen gaan de schaal van de gemeentelijke ruimtelijke beleidsvorming doorgaans al snel te boven.

Natuurlijk zijn voorgaande observaties generalisaties die niet voor elke afzonderlijke gemeente gelijk opgaan. Naarmate de gemeente kleiner is, zal planologisch relevante beleidsvoering zich meer tot projectbeleid beperken. Grote gemeenten hebben van oudsher meer af te wegen en soms ingewikkelde optimaliseringspuzzels op te lossen. De structuurplannen die de grote steden voor hun hele grondgebied plegen te maken, zijn pure planologische beleidsvorming. Niettemin, zelfs het meest bekende hedendaagse voorbeeld van stedelijke planologie, de Zuidtangent in Amsterdam, is primair stadsontwikkeling, projectgericht binnen een globaal stedenbouwkundig ontwerp. Gemeentelijke politici zijn geïnteresseerd in concrete projecten, in duidelijke oplossingen voor problemen die zich vanuit de samenleving aandienen. Het *réculer pour mieux sauter* van de planologische beleidsvoering ligt dan minder voor de hand, zeker naarmate ruimtelijke reikwijdte van de gemeentelijke beleidsvorming kleiner is. Kortom, de gemeenten hebben de afgelopen vijfentwintig jaar steeds vooral gedaan aan wat tegenwoordig ontwikkelingsplanologie wordt genoemd.

### 3.2 Uitvoering en investering

Ontwikkelingsplanologie, in de zin van projectgerichte beleidsvoering, is gericht op de verwezenlijking van een bepaald doel waarbij in elk geval twee soorten middelen worden ingezet: planologische middelen, in de zin van beschikbare ruimte, maar ook financiële middelen. De vraag is nu of en hoe gemeenten in het verleden trachtten om de financiële middelen te verwerven en in te zetten voor het verwezenlijken van ruimtelijke plannen.

Voor de beantwoording van deze vraag is in de eerste plaats van belang te constateren, dat het grootste deel van de productie van bestemmingsplannen sedert de inwerkingtreding van de WRO bestond uit uitbreidingsplannen. Voor uitbreidingsplannen gold in het algemeen de regel, dat zij zelf-financierend moesten zijn, ofwel een sluitende exploitatie te zien moesten geven. Belangrijk in dit verband was de op het Bro (thans artikel 9) gebaseerde regel, dat de financiële uitvoerbaarheid aangetoond moest zijn. De provinciale toezichthouder was over het algemeen geneigd, zeker in de jaren zeventig en tachtig, om deze regel streng te handhaven: een voorzien tekort op de exploitatie was vrijwel steeds een reden om aan het plan goedkeuring te onthouden. Aanvullende financiering vanuit bestemde reserves (een sporthal in de nieuwe wijk) was overigens ook mogelijk. De exploitatie van het plan was echter leidend. Kern van de exploitatie was het gemeentelijk grondbeleid. Grond verwerven, bouwrijp maken, infrastructuur aanleggen en vervolgens weer in stukken verkopen was voor vrijwel alle gemeenten een kernactiviteit. Terecht spreekt Spit in dit verband van "het grondbeleid als de gereedschapskist van de ontwikkelingsplanologie"<sup>12</sup>

Grondbeleid was daarbij meer dan kopen, waarde toevoegen en van de hand doen. Het was heel gebruikelijk om uit de opbrengst van de bouwrijpe grond allerlei te financieren dat niet rechtstreeks aan de koper van een perceel ten goede kwam, zoals publiek groen. Belangrijker nog was de financiering van grond voor sociale woningbouw uit de opbrengst van vrije-sector kavels. De normering van grondkosten voor sociale woningbouw (in het zogenoemde Bruine Boekje) bracht maximum prijzen voor woningwetkavels.<sup>13</sup> De prijs van de vrije-sector kavels werd dan zo hoog gesteld dat de

<sup>12</sup> T.J.M. Spit, *Ontwikkelingsplanologie als beleidsopgave*, Utrecht 2003, p. 7

<sup>13</sup> De brochure *Grondkosten Woningbouw*, 1968. Hoewel deze richtlijn geen enkele wettelijke status had, zorgde de Hoofdingenieur-Directeur (HID)Volkshuisvesting er met

exploitatie sluitend was. Een verdergaande toepassing van hetzelfde principe was, om in een plan zowel woningkavels als bedrijfsterreinen onder te brengen en de grondkosten voor sociale woningbouw te subsidiëren met opbrengsten uit de verkoop van bedrijfsterreinen. Deze praktijken (hier en daar omstreden) kunnen gezien worden als een vroeg voorbeeld van de “projectenveloppe” die heden ten dage wordt gepresenteerd als een manier om binnen een plangebied opbrengsten en kosten te verevenen.

Er is nog een ander aspect aan de financiering van uitbreidingsplannen dat aandacht behoeft. De stichtingskosten van sociale woningbouw werden gesubsidieerd door het ministerie van Volkshuisvesting. In de analyse van de WRR die ten grondslag ligt aan het voorstel van de Raad voor een ruimtelijke-ontwikkelingspolitiek, wordt gesteld dat het wegvallen van “meekoppelende belangen” ertoe heeft geleid dat het sectorbeleid niet ondersteunend meer is voor de verwezenlijking van facetbeleid. De financiering van de sociale woningbouw vanuit Den Haag wordt genoemd als een van de belangrijke voorbeelden van zo’n meekoppelend belang. In hoeverre was er nu in de praktijk sprake van ondersteuning vanuit de volkshuisvesting voor de verwezenlijking van ruimtelijk facetbeleid? Uiteraard zorgden de rijksbijdragen als zodanig er wel voor dat de vele uitbreidingen verwezenlijkt konden worden. Maar waakte de HID-volkshuisvesting er daarbij ook voor dat de planologische doelstellingen van Den Haag in het gemeentelijk beleid tot hun recht kwamen? Er is niet veel reden om dat aan te nemen. Het Directoraat voor de Volkshuisvesting was zeer sectorgericht, en gaf steeds voorrang aan aantallen woningen en huurprijzen boven optimalisering van locatiekeuzen of stedenbouwkundige vormgeving. Dat gold trouwens ook voor de besturen van veel gemeenten. De HID-Volkshuisvesting in de provincie stuurde dan ook zeer nauwgezet op de stichtingskosten van sociale woningbouw en beschikte daarvoor over een groot ambtelijke apparaat. Ook als lid van de Provinciale Planologische Commissie was de HID er over het algemeen vooral op uit het volkshuisvestingsbelang veilig te stellen. De vele monotone woonwijken vol rijtjeshuizen uit de jaren zestig en zeventig zijn daarvan een duurzame getuige.

De bewaking van een adequate planologische allocatie werd overgelaten aan de Provinciale Planologische Dienst en de Inspectie voor de ruimtelijke ordening. De PPD van Zuid-Holland bijvoorbeeld creëerde in begin jaren zeventig zelfs een speciale afdeling om de gemeenten te ondersteunen bij het verbeteren van de planologische kwaliteit van hun ruimtelijke plannen, zonder veel succes overigens. Ook op het Haagse departement was bepaald geen sprake van wederzijdse ondersteuning van de beide poten, Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Integendeel, lange tijd bestond er veel animositeit tussen de oudgedienden van volkshuisvesting en de nieuwlichters van de Rijksplanologische Dienst, die volkshuisvestingsgeld wilden inzetten voor ruimtelijke doeleinden. Vooral op het terrein van de stadsvernieuwing hebben de planologen daarmee enige tijd (eind jaren zeventig tot begin jaren tachtig) vrij veel succes gehad.

Niet alle plannen waren reguliere uitbreidingsplannen met een sluitende exploitatie. Afwijkende locaties (bijvoorbeeld in de steden) en de daaruit voortvloeiende hoge kosten van verwerving en bouwrijp maken stonden een reguliere financiering van de kosten uit de opbrengsten in de weg. De resulterende prijzen zouden de kavels onverkoopbaar gemaakt hebben. Juist vanwege planologische doeleinden werd toch voor dat soort locaties gekozen. Een belangrijk voorbeeld daarvan is het stadsvernieuwingsbeleid. Veel gemeenten planden, marktconform, hoogbouw, kantoren en winkels op de dure grond binnen de steden. Een ander beleid, gericht op handhaving van de fijnmazige bewoning in de binnensteden, vergde additionele middelen. Veel gemeenten konden er, in het kader van het stadsvernieuwingsbeleid, toe gebracht worden om andere planologische keuzen te maken. De rijksbijdragen voor de stadsvernieuwing hadden daarmee wel aanzienlijke invloed op het planologisch beleid van gemeenten. Iets soortgelijks geldt voor de buitengewone lasten waarmee gemeenten te kampen kregen die in de Verstedelijgingsnota als groeistad of groeikern waren aangemerkt. Het ging daarbij om excessieve grondkosten, voortvloeiend uit locatiekeuzen, maar ook om de kosten van infrastructuur en die van de extra administratieve lasten van een intensief uitbreidingsproces.

Er zijn allerlei kanttekeningen te plaatsen bij deze vorm van rijkssturing.<sup>14</sup> In dit verband echter is van belang te constateren, dat het niet de zogenoemde meekoppelende belangen waren die de uitvoering van de Verstedelijkingsnota ondersteunden, maar gerichte rijkssubsidies die gemeenten in staat stelden meer te doen dan het normale uitbreidingsbeleid. Voor de verwezenlijking van de Vierde Nota waren aanmerkelijk minder rijksmiddelen beschikbaar. De uitbreidingsplannen op de Vinex-locaties moesten dan ook veel meer zichzelf bedruipen. De logica van de sluitende exploitatie bepaalde in belangrijke mate de kwaliteit van deze nieuwe wijken. Al met al laten deze ervaringen zien dat *gerichte* financiële steun van rijkswege de planologische kwaliteit van de gemeentelijke ruimtelijke beleidsvoering sterk kan verbeteren, veeleer dan het meekoppelend belang van de volkshuisvesting

Een derde bron van financiering van gemeentelijke plannen is de marktsector. Private financiering en publiek-private samenwerking worden thans beschouwd als een van de kenmerken van de nieuwe ontwikkelingsplanologie. Het ideaal is, dat private financiers van meet af aan bij de planontwikkeling zijn betrokken. Zodanig ontwikkelde plannen zouden beter aansluiten bij de behoeften van de markt en op een groter commitment van private financiers kunnen rekenen. Tegenover de onrendabele aanloopinvesteringen van private investeerders zouden vette uitvoeringscontracten wachten. Eén van de grootste PPS projecten ooit op deze wijze ontworpen en verwezenlijkt, het Utrechtse winkelcentrum Hoog Catherijne, stamt al uit de jaren zeventig. Dat project liet ook meteen alle problemen zien die ontstaan als publieke belangen verenigd moeten worden met privaat ondernemersbelang.<sup>15</sup> Een tweede vergelijkbaar stationsgebonden winkelcentrum, gepland in Schiedam, ging niet door omdat het provinciaal bestuur van Zuid-Holland goedkeuring onthield. Het achtte de publieke belangen onvoldoende gewaarborgd. Overigens hebben gemeenten voor de realisering van door henzelf ontworpen uitbreidingsplannen wel heel vaak samengewerkt met private ondernemingen, projectontwikkelaars die de bebouwing van delen van het plangebied voor hun rekening namen. De marktconforme instelling van dergelijke ondernemingen had dan wel vaak tot gevolg dat zo'n plan op hun instigatie op vele punten aangepast moest worden, zoals Faludi en Hamnett bijvoorbeeld lieten zien.<sup>16</sup>

Het financiële probleem bij de verwezenlijking van gemeentelijk ruimtelijk beleid is dus de dekking van de kosten van niet-rendabele onderdelen. Meer nog dan bij uitbreidingsplannen en plannen voor reconstructie van bestaande bebouwing deed en doet dit probleem zich voor in het landelijk gebied. Een inmiddels zo goed als verdwenen zogenoemd meekoppelend belang waar de WRR in dit verband op wees, waren de van het ministerie van Landbouw afkomstige financiële middelen voor ruilverkaveling, later landinrichting. Ook hier geldt dat het meekoppelende karakter van het belang bij nader inzien op zijn minst kwestieus blijkt. De betreffende investeringen in de herinrichting van het platteland waren, hoewel macro-economisch gezien onrendabel, geheel gericht op de verbetering van de bedrijfsstructuur van de agrarische sector. Meer nog dan in het geval van de volkshuisvesting waren hier de sectorbelangen leidend en was de planologie volgend. Om de ruimtelijke ordening een eigen plaats te geven tussen financieel toegeruste sectoren, propageerde de Rijksplanologische Dienst vanaf half de jaren zeventig het zogenoemde tweesporenbeleid<sup>17</sup>: facet en sector dienden op basis van

---

<sup>14</sup> Zo bleek uit onderzoek dat rijksbijdrageregelingen als het *Besluit Bijdragen Reconstructie en Sanering* tot een zeer ongelijkmatige allocatie van middelen leidden. De verdeling werd sterk beïnvloed door de handigheid van gemeenten in het verwerven van fondsen. Zie F. Fleurke e.a: *De gemeente en haar beoordelaars*, Den Haag, Staatsuitgeverij 1979.

<sup>15</sup> Eén van de problemen was, dat de betreffende bouwonderneming, Brederode, zich een monopoliepositie had verworven, en daarmee een grote machtspositie. Onder de huidige EU-aanbestedingsregels was een dergelijke constructie overigens niet mogelijk geweest.

<sup>16</sup> A. Faludi, en S.L. Hamnett, *Bouwen en Plannen in onzekerheid*, Alphen aan den Rijn, 1978. Ook: David Thomas, et al: *Flexibility and Commitment in Planning*, Den Haag 1983.

<sup>17</sup> W. Brussaard en J. Rothuizen, *Nieuwe juridisch-bestuurlijke ontwikkelingen in de*

gelijkwaardigheid en in onderling overleg planologische en sectorale belangen op elkaar af te stemmen. Op gemeentelijk niveau kwam daar vaak niet zoveel van terecht.<sup>18</sup> Het bestemmingsplan werd vaak ontworpen met het ruilverkavelingsplan als uitgangspunt. De monotonie van veel nieuwbouwwijken vindt zijn landelijke pendant in de rechte sloten en rechte wegen van veel opnieuw ingerichte landelijke gebieden. Ook overigens was het agrarische belang lange tijd dominant bij de ordening van buitengebied. Bestemmingsplannen buitengebied die bijvoorbeeld een wat meer conserverend ruimtelijk beleid bevatten, werden aanvankelijk tegengehouden, vervolgens gesaboteerd en uiteindelijk niet gehandhaafd.<sup>19</sup> En ook in het buitengebied kwamen de niet-rendabele investeringen voor de uitvoering van een afgewogen ruimtelijk plan uit gerichte rijksbijdragen: voor de subsidiering van een aangepaste agrarische bedrijfsvoering, voor de aankoop van gronden voor natuurgebied en dergelijke. Deze middelen waren echter bij lange na niet toereikend om de toenemende problematiek in het buitengebied het hoofd te bieden en reeds lang bestaande ambities te financieren. Dit leidde in de jaren negentig tot experimenten met onorthodoxe methoden als de moderne landgoederen. In ruil voor bouwrechten in natuurgebied verplichtten de betreffende bouwers zich om het omringende natuurareaal adequaat in stand te houden. Gemeenten doen ook kostbare bouwrechten in de aanbieding in ruil voor de sanering van intensieve veehouderijen. Er ontstond daarmee een opening voor de gentrificatie van het platteland, waaraan tot dusver in het ruimtelijk beleid krachtig weerstand werd geboden.

Overziet men de hiervoor geschetste ervaringen met ruimtelijke investeringen van de afgelopen dertig jaar, dan zijn de volgende observaties te maken.

Ruimtelijke investeringen op gemeentelijk niveau waren voor het overgrote deel investeringen ter verwezenlijking van projectplannen zoals uitbreidingsplannen, bedrijventerreinen en landinrichtingsplannen. Vaak hadden die plannen de juridische vorm van bestemmingsplannen met een exploitatieopzet. Traditioneel zijn er vier werkwijzen voor ruimtelijke investeringen op gemeentelijk niveau. De eerste is het bestemmingsplan met een sluitende exploitatie. De kosten van het plan, doorgaans het bouwrijp maken, worden gedekt uit de opbrengsten. De tweede werkwijze, een meer geëlaboreerde variant op de eerste, houdt in dat onrendabele investeringen binnen het plan gedekt worden uit de winst op rendabele investeringen. De derde werkwijze is het verwerven van rijkssteun. In tijden waarin het rijk een activistisch beleid voert, ondersteund door specifieke uitkeringen, is dat een welkome aanvulling op het normale budget. Maar in tijden van krimpende publieke middelen levert dat steeds minder op. Dat verklaart pogingen om private investeerders meer te interesseren voor bijdragen aan ruimtelijke investeringen. Dit leidt tot een vierde methode: private investeerders bij de planvorming betrekken, opdat zij onrendabele investeringen zullen financieren met een deel van de opbrengst van lucratieve exploitatiecontracten. Dat laatste is in het verleden ook wel geprobeerd maar wordt nu onder de paraplu van de ontwikkelingsplanologie gebracht.

### 3.3 De gemeente en het optimale schaalniveau

Het gemeentelijke niveau is het enige niveau waarop burger-bindende ruimtelijke plannen worden vastgesteld. Dat is, onder de geldende wetgeving, een bestuurlijk-juridisch gegeven. Nogal wat ruimtelijke projecten hebben een schaal die de gemeentegrenzen overschrijdt. Voor de hand liggend voorbeeld is het tracé van een provinciale weg of van een nieuwe spoorbaan. Veel andere ruimtelijke projecten hebben geografisch-externe effecten die de grenzen van de gemeente overschrijden. Men denke aan een bedrijventerrein waarvoor de werknemers uit de hele regio zullen komen. En in de derde plaats zijn er maatschappelijke opgaven met een ruimtelijke component, die de

---

*ruimtelijke ordening*, Geschriften van de VAR, no.78, Groningen 1976.

<sup>18</sup> Zie onder meer: Tj. de Koning et al, *Ordening van de besluitvorming over de ruimte*, Deventer 1985.

<sup>19</sup> J. de Ridder, *Toezicht in de ruimtelijke ordening*, Deventer 1990; M.B.Ph. Bouwman-Geeraerds en G.J. Jansen, "Het buitengebied landelijk bezien", in: *Stedebouw en Volkshuisvesting*. 1981: 255 – 266.

gemeentelijke jurisdictie te boven gaan. Eén uit vele voorbeelden is verkeer en vervoer, ofwel mobiliteit. Of al dit soort effecten en processen nu uitgerekend de schaal van de regio hebben, zoals de hedendaagse ontwikkelingsplanologie het wil, staat nog te bezien. Terzijde: “regio” is natuurlijk een rekkelijke schaal aanduiding voor alles boven het lokale en onder het provinciale niveau. In het Europese discours over regionale ontwikkeling kan de regio zelfs een aanduiding zijn voor elke geografische schaal tussen lokaal en nationaal niveau. Duidelijk is in elk geval wel dat het werkingsbereik ervan aanzienlijk ruimer is dan het grondgebied van de enkele gemeente. Hoe heeft men nu in het verleden geprobeerd deze twee gegevenheden – de gemeente als planologisch regelgever en planologische processen met bovengemeentelijk bereik – met elkaar in overeenstemming te brengen?

De eerste strategie is die van *samenwerking* tussen gemeenten. Als een ruimtelijk beleidsprobleem de geografische schaal heeft van het grondgebied van een aantal gemeenten, dan kunnen die gemeenten samen dat beleidsprobleem aanpakken. De wet biedt daar zelfs een formele handreiking voor in de vorm van een intergemeentelijk structuurplan. Net zo min als het gemeentelijke structuurplan is het intergemeentelijke structuurplan veel toegepast. Ook het intergemeentelijke bestemmingsplan behoort tot de mogelijkheden. In het kader van de Vinex is bijvoorbeeld geëxperimenteerd met intergemeentelijke bestemmingsplannen voor het buitengebied. Maar ook zonder formele handvatten kan er in beginsel veel. Gemeenten zouden kunnen proberen een gezamenlijk beleid voor bedrijfsvestigingen te ontwikkelen in plaats van elk voor zich eigen bedrijventerreinen in te richten om vervolgens met elkaar te concurreren om de bedrijven. Dit soort afspraken komt voor. Echter, samenwerking heeft zijn grenzen. In principe zijn die grenzen heel simpel. Voorwaarde voor samenwerking is, dat alle partners van de samenwerking er afzonderlijk op vooruit gaan. Vanuit een bovenlokaal perspectief kan samenwerking al gunstig zijn als het collectief van de gemeenten erop vooruit gaat, maar dat is onvoldoende prikkel voor afzonderlijke gemeenten. Het is helemaal een onvoldoende prikkel voor de gemeente die er binnen de samenwerking individueel op achteruit gaat, bijvoorbeeld omdat hij helemaal geen bedrijventerreintje meer mag aanleggen. Dit soort vrijwillige samenwerking tussen gemeenten is dan ook schaars. De doorsnee gemeente gaat niet uit vrije wil beleidsruimte inleveren voor een hoger belang.<sup>20</sup>

Vrijwillige samenwerking tussen gemeenten gaat beter, zo leert het verleden, als die plaats vindt in het kader van een geïnstitutionaliseerd verband. De meest voor de hand liggende samenwerkingsinstelling voor gemeenten is de gemeenschappelijke regeling, een bestuursovereenkomst krachtens de Wet Gemeenschappelijke Regelingen. Onder vigeur van deze wet zijn eind jaren zeventig, begin jaren tachtig een aantal levensvatbare planologische samenwerkingsverbanden van de grond gekomen, onder meer Rijnmond, Twente en de regio IJssel-Vecht. Veel gemeenten, en vooral de VNG, vonden de bovengemeentelijke planningverbanden een bedreiging van de gemeentelijke autonomie. Mede onder druk van de gemeentelijke lobby kwam er in 1984 in de WGR een verbod om gemeenschappelijke regelingen met planningstaken te belasten, waarmee een institutionele mogelijkheid voor regionale planning verviel. Niettemin bleven of ontstonden er op regionaal niveau allerlei overlegverbanden, al dan niet binnen een WGR-kader, waarin over ruimtelijke ontwikkelingen werd overlegd. De samenwerking stakte echter vaak daar, waar aan de resultaten van dat soort overleg uitvoering moest worden gegeven. Eind jaren tachtig ontstaan er rond de verdere uitwerking van de Vinex gestimuleerde vrijwillige samenwerkingsverbanden. Deze samenwerkingsvormen (onder de naam diagonale planning) bestreken een groter schaalniveau en ook provincies namen er aan deel. Voorbeelden zijn projecten zoals de Nadere Uitwerkingen en de ROM-projecten, de Bestuurlijke Commissie Randstad en later overlegplatforms voor de Randstad Noordvleugel en de Randstad Zuidvleugel. Dit soort overleg leverde doorgaans veel consensus op over de verder uitwerking van het ruimtelijk beleid, maar het bleek vaak moeilijk bindende afspraken voor verwezenlijking van plannen te maken.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Zie R.P.G. Doesschot, A.F. Boskma, M. Herweijer en M. Oosting, *Intergemeentelijke samenwerking*, Deventer 1987.

<sup>21</sup> K.H. Sanders, P.A.A. van Velzen, J. de Ridder en H.B. Winter, *Bestuurlijke*



Een tweede, heel andere manier om de spanning tussen de gemeentelijke regulering en bovengemeentelijke projectplanning te overbruggen, is de planologische regulering geheel of gedeeltelijk bij de gemeente weg te halen en aan de projectplanning van de sector te koppelen. Daarmee wordt het tweesporen-systeem voor projectcoördinatie doorbroken. De trend om voor deze oplossing te kiezen begon eind jaren tachtig. Het meest duidelijke voorbeeld daarvan biedt de Tracéwet, (1993), maar ook de Ontgrondingenwet (1996) en de Deltawet Grote Rivieren (1995) weerspiegelen de behoefte om de exclusieve regulerende bevoegdheden van de gemeente te beperken.<sup>22</sup> Een tracé van een rijksweg of een spoorweg doorloopt vele, soms tientallen gemeenten, elk met een eigen jurisdictie en bijbehorende bestemmingsplanbevoegdheid. Niettemin gaat het om één ondeelbaar project dat het schaalniveau van de afzonderlijke gemeente verre overstijgt. De oplossing om de regulering dan maar aan de gemeente te onttrekken en aan het projectplan te koppelen was indertijd ingegeven door de veronderstelling dat het grote tijdwinst zou opleveren. De gemeentelijke bestemmingsplanprocedure werd gezien als de oorzaak van "stroperigheid" in de besluitvorming gezien. Stroperigheid was eind jaren tachtig een politiek scheldwoord. Uit onderzoek bleek overigens dat de vertragende werking van de gemeentelijke besluitvorming eigenlijk niet viel aan te tonen.<sup>23</sup> Zowel de provincies als de Haagse departementen willen nu ook op andere terreinen projectplannen met rechtstreeks bindende werking kunnen vaststellen. De nieuwe WRO moet dat mogelijk gaan maken. De integrale planologische afweging op bovenlokaal, of regionaal niveau komt daarmee echter niet dichterbij, eerder het tegendeel.

Een derde manier om regionale planologische besluitvorming een institutionele basis te geven, is de creatie van een nieuwe bestuurslaag tussen het provinciale en het gemeentelijke niveau. Terwijl een sectordepartement als Verkeer en Waterstaat al blij was met een eigen bindend projectplan, hebben de Haagse planologen zich bij herhaling ingespannen om zo'n vierde bestuurslaag te creëren. Zij streefden immers naar integrale afweging op regionaal niveau, en niet naar sectorale besluitvorming. Juist op het terrein van de ruimtelijke inrichting ervoer men steeds weer discrepanties tussen de schaal van de te besturen maatschappelijke processen en de schaal van de besturende overheden.. Vandaar dat er vanuit de hoek van de stedenbouw en de ruimtelijke ordening regelmatig impulsen kwamen voor wijziging van de bestuurlijke organisatie, van een pleidooi voor territoriaal georganiseerde *bouwschappen* uit 1914 tot het project *Besturen op Niveau* uit de jaren negentig.. Volgens de Tweede Nota Ruimtelijke Ordening (1966) was de ruimtelijke ordening zo belangrijk dat zij in hoge mate de bestuurlijke organisatie zou moeten bepalen. Zowel bij de totstandkoming van de Derde Nota Ruimtelijke Ordening in de jaren zeventig, als bij het ontwerpen van de VINEX begin jaren negentig is de in samenhang met de ruimtelijke planning gestreefd naar een grondige herverkaveling van het bestuurlijk landschap. In 1974 wilde men een landelijk dekkende tussenlaag van vierenvestig gewesten (bestuursrayons) creëren. In de *Structuurschets van de bestuurlijke indeling* uit dat jaar trachtten de planologen aan te tonen dat de daarin vervatte indeling de optimalisering van regionale samenhangen op verschillende terreinen (wonen, vervoer, arbeidsmarkt e.d.) representeerde. De nota *Besturen op Niveau* (1990) die parallel aan de VINEX werd geschreven,<sup>24</sup> voorzag in zeven regionale bestuursorganen voor de zeven grootste stedelijke agglomeraties. Daarin werden gelijksoortige maatschappelijke opgaven (wonen, verkeer en vervoer, bedrijfsvestiging en arbeidsmarkt, grondbeleid) bestuurlijk ondergebracht.

Belangwekkend in dit verband is dat, anders dan vanuit de bestuurlijke optiek van Binnenlandse Zaken, vanuit de ruimtelijke ordening steeds de nadruk werd gelegd op de behoefte aan *maatwerk*: gebieden met specifieke maatschappelijke samenhangen en ontwikkelingen behoeven eigensoortige besturingsconcepties en

---

*samenwerking bij de Actualisering VINEX*, Groningen 1998.

<sup>22</sup> J. de Ridder en D. Schut, *De WRO in de steigers*, Kluwer 1995; P.P.J. Driessen en A.A.J. de Gier, "Deltawet grote rivieren", in: *Bestuurskunde* 1998: 74-86.

<sup>23</sup> A.J.F. Bruning, *Grote projecten in Nederland: een analyse van het tijdsbeslag van twintig besluitvormingsprocessen*, WRR werkdocument W77, Den Haag 1994.

<sup>24</sup> W.K. Korthals Altes, *De Vierde Nota Extra, een prudent beleid*, RPD 1992

bestuursstructuren.<sup>25</sup> Met name de stedelijke agglomeratie werd al vroeg gezien als een kandidaat voor een eigen bestuursvorm.<sup>26</sup> De pluriforme visie op de bestuurlijke organisatie die de planologie eigen is, bleek duidelijk uit de Structuurschets voor de bestuurlijke indeling uit 1974. De structuurschets verdeelde weliswaar heel Nederland in gebieden met grote interne maatschappelijke samenhang, maar gaf tevens aan dat de zwaarte van de bijbehorende regionale bestuursvorm sterk zou kunnen variëren, afhankelijk van de intensiteit van de vereiste sturing. Dit thema keerde terug in het BoN-project: pluriformiteit - een bestuurlijke organisatie op maat - was daarin één van de uitgangspunten. Een centrale gedachte van de hedendaagse ontwikkelingsplanologie – dat er op regionale schaal maatwerk geleverd moet worden – is dus helemaal niet nieuw, maar eigenlijk inherent aan de planologische traditie.

Geconcludeerd kan worden, dat de spanning tussen de bestuurlijke schaal en de schaal van de te besturen maatschappelijke opgaven een steeds weerkerend thema is geweest. Voor sommige ruimtelijk relevante projecten die de jurisdictie van de afzonderlijke gemeente overstijgen, heeft men een duurzaam alternatief gecreëerd (de Tracéwet). Voor een meer integrale afweging en besluitvorming over regionale ruimtelijke ontwikkelingen zijn wel voorzieningen bedacht, maar die zijn niet of slechts heel gebrekkig ingevoerd. Wat over blijft is de vrijwillige of gestimuleerde inter-gemeentelijke samenwerking. Gegeven alle beperkingen waaraan dit soort samenwerking onderhevig is, blijft het beeld over van “muddling through”.

### 3.4 De gemeente en het creëren van draagvlak

Een laatste vraag die in deze analyse aan de orde dient te komen is, hoe de gemeenten in het verleden omgingen met belangentegenstellingen en maatschappelijke conflicten rond planologische beleidsvoering. Het antwoord op deze vraag kan betrekkelijk kort zijn. In de gedachtewereld van de ontwikkelingsplanologie gaat het vooral over het creëren van een maatschappelijk en liefst kapitaalcrachtig draagvlak voor ruimtelijke projecten met een bovenlokale schaal.

Het creëren van maatschappelijk draagvlak is van oudsher een hoeksteen van planologische besluitvorming. Zeker op gemeentelijk niveau hebben ruimtelijke plannen en planologische maatregelen direct gevolgen voor de eigendomsrechten van individuele burgers. Tot die eigendomsrechten behoort niet alleen het bezit, maar ook het gebruik en genot van onroerend goed, variërend van het uitbaten van een winkelpand tot het genieten van een uitzicht. Planologische besluitvorming op gemeentelijk niveau speelt zich dan ook steeds af in een spervuur van belangen.<sup>27</sup> Daarnaast is de ruimtelijke ordening in een gemeente steeds gezien als een collectief goed waarover collectieve beraadslaging moest plaats vinden. Dit kwam tot uitdrukking in de actio popularis als onderdeel van de bestemmingsplanprocedure. Het tot stand brengen van een maatschappelijk draagvlak waarin al die belangen tot op zekere hoogte tot hun recht komen is dan ook steeds een belangrijke opgave van de gemeentelijke politiek geweest, een opgave die met wisselend succes werd uitgevoerd.

Het spervuur van belangen is het heftigst bij de ruimtelijke beleidsvoering voor bestaand bebouwd gebied (stadsvernieuwing). Het is dan ook niet verwonderlijk dat de stadsvernieuwing in de jaren zeventig een krachtige impuls betekende voor de ontwikkeling van inspraak op gemeentelijk niveau. Daarvoor werden allerlei sociale en institutionele modellen ontwikkeld.<sup>28</sup> In later jaren werd de bestuurlijke participatie van burgers steeds meer gejuridificeerd, met als gevolg dat verschillen van inzicht en belangentegenstellingen minder in de politieke arena, en steeds meer voor de rechter werden uitgevochten. In de jaren negentig zien we dan weer een hernieuwde belangstelling voor niet-juridische vormen van burgerparticipatie, ditmaal onder de

<sup>25</sup> Bestuurskundigen zoals S.O. van Poelje in zijn preadvies *De stedelijke ontwikkeling in Nederland* (1964) verdedigden gelijksoortige opvattingen.

<sup>26</sup> Zo was het Internationaal Stedebouwkundig Congres van 1925 geheel gewijd aan "gewestelijke" bestuursvormen voor het ontwerpen en uitvoeren van gewestelijke plannen, bijvoorbeeld voor de agglomeratie Amsterdam, dat reikte "van de zee af tot voorbij Amersfoort".

<sup>27</sup> J. de Ridder en N. Struiksma, *RO-EZ in het spervuur van belangen*, Groningen 1996.

<sup>28</sup> F. Fleurke, *Toegankelijkheid van het openbaar bestuur* Alphen aan den Rijn 1982.

noemer “interactief bestuur”. Daarnaast worden belangentegenstellingen ook steeds meer overbrugd door de uitbouw van de vergoeding van planschade op basis van artikel 49 WRO.

Van belang voor de discussie over ontwikkelingsplanologie is de ervaring, dat er een kwalitatief verschil is tussen het creëren van draagvlak onder de burgerij in een gebied en het kweken van belangstelling onder institutionele actoren en ondernemingen om bij te dragen aan een ruimtelijk project. Zowel de aard van de belangen als de wijze waarop partijen hun belangen bevorderen zijn doorgaans totaal verschillend. Bij de bespreking van ruimtelijk beleid als investeringsopgave is dit reeds aan de orde gekomen.

### **3.5 Conclusie**

In de gemeentelijke ruimtelijke beleidsvoering heeft over het algemeen het accent gelegen op projectbesluitvorming, meer dan op integrale planologische afweging. Daarmee heeft het gemeentelijk ruimtelijk beleid altijd al veel weg gehad van de “doe-planologie” die door de pleitbezorgers van de ontwikkelingsplanologie wordt gepropageerd.

Bij de verwezenlijking van ruimtelijke plannen en projecten hebben gemeenten steeds samengewerkt met private investeerders zoals projectontwikkelaars en onroerendgoed-exploitanten. Zulke investeerders hadden vaak aanzienlijke invloed op de uiteindelijke vormgeving van projecten, al waren ze niet rechtstreeks betrokken bij de planontwikkeling zelf. Dat gold ook voor de geld-intensieve publieke sectoren, met name de volkshuisvesting en de landbouw. Hun gulden koorden waren meer bepalend voor de uiteindelijke ordening van de lokale ruimte dan de integrale planologische beleidsvoering van de gemeente. Deze sectorbelangen waren dan ook eerder richtinggevend dan “meekoppelend”.

Gemeentelijke ruimtelijke beleidsvoering op regionaal niveau kwam slechts mondjesmaat tot stand. Het is voor gemeenten dan ook een hele lastige opgave om over de grenzen van de eigen jurisdictie heen te kijken, laat staan over die grenzen heen te denken en te plannen. Er zijn vele en uiteenlopende pogingen gedaan om ruimtelijk beleid te doen ontwikkelen en uitvoeren op de schaal waarop de maatschappelijke verschijnselen zich voordoen. Sommige pogingen (zoals de Kaderwet *Bestuur in verandering*) zijn institutioneel van aard. Andere, zoals de ROM-projecten uit de VINEX, zijn inhoudelijk gestuurd. Over het algemeen blijken de voorzieningen voor projectcoördinatie (zoals de Tracéwet) beter te functioneren dan voorzieningen voor integrale afweging en besluitvorming (zoals de agglomeratiebesturen).

Ten slotte, in de geschiedenis van de gemeentelijke ruimtelijke beleidsvoering van de afgelopen dertig jaar staat draagvlakvorming centraal. De vormen waarin dat geschiedde zijn aan verandering onderhevig geweest. Niettemin is steeds wel duidelijk dat er een aanzienlijk verschil bestaat tussen het creëren van draagvlak voor ruimtelijk beleid onder betrokken burgers, en het betrekken van investeerders en institutionele partners bij de verwezenlijking van ruimtelijke projecten.

## Hoofdstuk 4 PROVINCIALE ERVARINGEN

### 4.1 De provincie als planologische beleidsvoerder

Men hoeft de vele streekplannen die de provincies de afgelopen dertig jaar geproduceerd hebben, niet echt grondig te bestuderen om vast te stellen dat de provinciale besturen er in elk geval naar gestreefd hebben een beleid te voeren, gericht op optimale allocatie van de beschikbare ruimte. Maar was er ook zoiets als provinciaal projectbeleid? Het begin van het antwoord op die vraag is te vinden in het Bro 1965.

Het stelsel van Wro-Bro 1965 gaf de provinciale besturen drie taken op het gebied van de ruimtelijke ordening: het maken van streekplannen voor een deel of het geheel van het provinciale grondgebied; het “voortdurend” uitvoeren van onderzoek naar de stand van de ruimtelijke ordening in de provincie; en het uitoefenen van toezicht op de gemeentelijke planologie, met name (maar niet alleen) via de bevoegdheid bestemmingsplannen goedkeuring te onthouden en via de verklaring van geen bezwaar ex art. 19 Wro. De organisatie van de provinciale planologische diensten was vanaf 1965 op de leest van het Bro geschoeid. De meeste kenden een afdeling Voortdurend Onderzoek, een afdeling Streekplannen en een afdeling Gemeentelijke Plannen. En de meeste diensten hadden het uiterlijk van een Januskop: het ene gezicht (Gemeentelijke Plannen) gericht op de dagelijkse planologische praktijk van de gemeenten; de andere zijde (Streekplannen) gericht op de vergezichten van de provinciale ruimtelijke ontwikkeling. Voortdurend Onderzoek leverde materiaal voor Streekplannen. Er was vaak weinig verband tussen het werk van de afdeling Streekplannen en dat van de afdeling Gemeentelijke Plannen. Een typisch verwijt van de afdeling Streekplannen was, dat Gemeentelijke Plannen zo weinig met het streekplan deed bij de toetsing van bestemmingsplannen en ander gemeentelijk beleid. Gemeentelijke Plannen pareerde dat met de stelling dat er bij de opstelling van een streekplan nooit iets met hun inzichten werd gedaan.

Bij Gemeentelijke Plannen bestond noodzakelijkerwijze veel aandacht voor uitvoering. Men hield er zich dagelijks bezig met gemeentelijk beleid dat, zoals in het vorige hoofdstuk betoogd, in hoge mate een projectmatig karakter had. Men probeerde het gemeentelijke beleid wel te beoordelen in een bredere context van provinciale planologische allocatie van ruimte, maar het streekplan bood daar vaak niet genoeg houvast voor. In plaats daarvan ontstonden nota's plantoetsing en andere documenten, aanvankelijk alleen binnenskamers als handleiding voor de plantoetsers, maar allengs ook gepubliceerd als richtlijn voor de gemeenten. De provincie Limburg werkte bijvoorbeeld lange tijd met een soort voorbeeld-bestemmingsplan voor het buitengebied. Paste een gemeente die systematiek toe, dan was het gemeentebestuur eigenlijk al van goedkeuring verzekerd.<sup>29</sup>

In 1984 veranderde de organisatie nogal drastisch, toen alle provincies min of meer tegelijkertijd van het griffie-dienstenmodel afstapten en de PPD vervingen door een Sector Ruimte, of Ruimte en Groen. Sindsdien is er heel wat afgereorganiseerd in provincie-land, zonder dat de tegenstelling tussen plantoetsing en streekplanwerk helemaal verdween.

De geschiedenis van het streekplanwerk, zoals het werd genoemd, laat een lange rij van experimenten en pogingen zien om een snel veranderende ruimtelijke werkelijkheid in toekomstbeelden en ontwikkelingsrichtingen, vast te leggen. Het was de vorming van planologisch beleid – denken vanuit het middel ruimte – in optima forma. Dat ging niet meteen van een leien dakje, onder andere omdat de WRO een geheel nieuw concept

---

<sup>29</sup> J. de Ridder, *Streekplan en planologisch toezicht*, Deventer 1990.

van planning introduceerde.<sup>30</sup> In overeenstemming daarmee heeft men gedurende de eerste decennia van de Wro steeds meer afstand genomen van de “eind-toestandplannen” van de jaren veertig en vijftig. Aanvankelijk werkte men dan ook met plannen die Gedeputeerde Staten een grote mate van vrijheid gaven om naar believen af te wijken, bijvoorbeeld bij het beoordelen van bestemmingsplannen. Dat maakte het realiteitsgehalte van streekplannen wel heel erg klein, zo vonden de planologen, en zo ging men op zoek naar middelen om het streekplan meer een “uitvoeringsgericht toetsingskader” te maken, “een dynamisch streekplan in dienst van een continu en beweeglijk ruimtelijk beleid” zoals het heette in een NIROV-studie uit 1980.<sup>31</sup>

Uitvoeringsgericht betekende niet dat het streekplan zelf uitgevoerd zou moeten kunnen worden, maar wel dat uitvoeringsplannen (sectorplannen, maar ook bestemmingsplannen) er naadloos op zouden moeten aansluiten. Daarom diende het streekplan ook een toetsingskader te zijn met behulp waarvan beoordeeld zou kunnen en moeten worden of de uitvoeringsplannen – projectplannen zou men nu misschien zeggen – inderdaad wel aansloten op het streekplanbeleid.

Een “continu en beweeglijk ruimtelijk beleid” betekende vooral: meer continuïteit. Om de kans op verwezenlijking van het streekplan te vergroten, voerde men zogenoemde hardheidsgradaties in. Sommige uitspraken in het streekplan werden voorzien van een kwalificatie “van wezenlijk belang”: GS konden daar niet van afwijken zonder streekplanwijziging. Zoals eertijds Odysseus bond het college zichzelf met dit soort kwalificaties aan de mast, om beter de lokroep te kunnen weerstaan van – ja, van initiatieven voor projecten.

De spanning tussen de behoefte aan flexibiliteit en de wens om de beleid te voeren op basis van een integrale afweging van allocatieve keuzen was daarmee echter niet opgelost. Een onderzoek uit 1987 laat zien dat het streekplanwerk er in de jaren tachtig een beetje door in de versukkeling raakte.<sup>32</sup> Provinciale bestuurders gingen zich steeds meer richten op de economische ontwikkelingen in het gebied en wilden een streekplan dat de groei van de economische bedrijvigheid zou stimuleren of op zijn minst mogelijk maken. Het streekplanwerk verloor daardoor aan status. In de jaren negentig kwam vervolgens het provinciaal omgevingsplan in zwang. De eerder nagestreefde “naadloze aansluiting” tussen streekplan en sectorplannen werd vervangen door integratie: het streekplan fuseerde met het milieubeleidsplan, het waterhuishoudingsplan en het verkeers- en vervoersplan.

Nam het provinciaal bestuur zelf uitvoeringsprojecten ter hand? Uiteraard wel voor zover dat soort activiteiten tot de taken van de provincie behoorde. Het meest concrete voorbeeld daarvan is de aanleg van provinciale wegen. Voor het overige werden streekplannen vaak voorzien van “uitvoeringsschema’s” maar dat was toch vooral een opsomming van lopende en toekomstige activiteiten van derden. Het meest belangrijke instrument van het provinciaal bestuur is steeds het overleg geweest: erop gericht om anderen te overtuigen en te stimuleren projecten in de geest van het streekplan te ondernemen.

Al met al is het streekplan steeds en voor alles planologische beleidsvoering gebleven, gebaseerd op integrale afweging van alternatieve toepassingen van de beschikbare ruimte. Het stond dan ook vooral in dienst van wat ietwat denigrerend wordt aangeduid als toelatingsplanologie: het geleiden van ruimtelijke ontwikkelingen, niet door als provinciaal bestuur zelf actief de uitvoering ter hand te nemen, maar door initiatieven van anderen te toetsen aan de in het streekplan vastgelegde “meest gewenste ontwikkeling in hoofdlijnen”, zoals het Bro het noemt. Juist als algemene achtergrond voor concrete beslissingen is het streekplan steeds van grote ordenende waarde geweest.

---

<sup>30</sup> “De Provinciale Staten kunnen ... een streekplan vaststellen waarin de toekomstige ontwikkeling van het gebied in hoofdlijnen wordt aangegeven” (Art. 4, lid 1 WRO), en “Het provinciaal bestuur heeft door het streekplan een algemene achtergrond voor zijn planologisch beleid ...” (MvT Ontwerp van wet op de ruimtelijke ordening, 1955)

<sup>31</sup> *Recente Streekplannen*, NIROV cahier nr. 1 Den Haag 1980.

<sup>32</sup> A. van der Kruis en J. Pouwels, *Streekplanwerk in de jaren '80, een trendstudie en een visie op toekomstige ontwikkelingen* Nijmegen 1987.

## **4.2 De provincie en de financiën**

Zoals gezegd is de rol van de provincie bij de verwezenlijking van concrete projecten doorgaans vooral tweedelijns geweest, overtuigend, stimulerend, richtinggevend. Eén van de redenen daarvoor is dat de provinciale budgetten relatief beperkt zijn. Provinciale middelen werden dan ook vooral ingezet als aanmoedigings- of aanvullingssubsidie voor met name gemeentelijke projecten. De mate waarin de provincies zich daarbij actief opstelden, laat door de tijd heen een nogal wisselend beeld zien. Dat kan blijken uit twee uiteenlopende voorbeelden: het provinciaal stadsvernieuwingsfonds en het landgoederenbeleid.

Bij de totstandkoming van de wet op de stads- en dorpsvernieuwing in 1984 werd onder meer een stadsvernieuwingsfonds in het leven geroepen. Dat fonds bundelde de vele specifieke uitkeringen die het rijk in de voorgaande jaren had ingesteld. De middelen werden gedecentraliseerd: de grootste gemeenten ontvingen rechtstreeks een doeluitkering, de overige gelden werden over de provincies verdeeld naar rato van de stadsvernieuwingsbehoefte in die provincies. Daarmee kreeg het provinciaal bestuur een instrument in handen om gemeenten actief te stimuleren. Echter, de meeste provincies besloten de gelden van het provinciaal stadsvernieuwingsfonds rechtstreeks door te sluisen naar de afzonderlijke gemeenten, volgens dezelfde verdeelsleutel die het rijk gebruikte om het geld aan de provincies toe te delen. Daarmee ontnamen de provincies zichzelf een belangrijk middel voor het voeren van een actief stads- en dorpsvernieuwingsbeleid.

Daartegenover staan de vele initiatieven die provinciale besturen ondernemen om voor projecten van derden financiële middelen te verwerven. Een belangrijke bron voor dat soort middelen is Europa, en meer in het bijzonder de Structuurfondsen. Vooral de laatste tijd trachten veel provincies hun inspanningen op dit terrein per regio te bundelen. Regio's zijn dan streekplangebieden of WGR-regio's. Daarnaast zijn provinciale besturen ook op zoek gegaan naar innovatieve manieren van financiering. Een voorbeeld is het plan voor landgoederen. In de eerste helft van de jaren negentig begon Overijssel na te denken over een manier om het areaal aan natuur en bos uit te breiden – overeenkomstig hetgeen daarover in de provinciale plannen was opgenomen. Omdat er onvoldoende middelen waren voor rechtstreekse aankoop bedacht men de mogelijkheid, bouwrechten in natuurgebied te verlenen in ruil voor de verplichting om bos of natuurgebied aan te leggen en te onderhouden. Uiteraard is het uiteindelijk aan het gemeentebestuur om de verlening van dit soort bouwrechten mogelijk te maken. De methode was een voorloper van andere soortgelijke werkwijzen, zoals de sanering van intensieve veehouderij in ruil voor bouwrechten, of de in het kader van de ontwikkelingsplanologie bepleitte projectenveloppe.

De algemene conclusie is dat de provincies een betrekkelijk marginale rol hebben gespeeld als het gaat om ruimtelijke investeringen. De provincies hebben zich veelal vooral gericht op coördineren, stimuleren en innoveren, ook waar het ging om de financiering van projectbeleid.

## **4.3 De provincie en het optimale schaalniveau**

Alle provincies hebben nogal geëxperimenteerd met de schaal van streekplannen. Men begon in de jaren zestig met heel kleine streekplannen. Sommige provincies telden er tien of meer. In later jaren werd de schaal groter: landelijke provincies als Groningen werkten met nog maar één streekplan, een urbane provincie als Noord-Holland met twee. De redenen voor opschaling zijn niet zonder meer te vinden in de behoefte om de schaal van de planvorming in overeenstemming te brengen met de schaal van de maatschappelijke processen die het plan beoogt te geleiden. Men vindt eerder argumenten als: het streekplan moet globaal zijn, en de samenhangen binnen het gebied van de provincie moeten zichtbaar gemaakt worden. Binnen streekplannen vindt men dan wel weer een detaillering naar kleinere gebieden, met elk een eigen karakteristiek en een eigen gewenste ontwikkeling. De nadruk op de regionale aanpak, die in het kader van ontwikkelingsplanologie wordt voorgestaan, is in de traditionele provinciale planologische beleidsvoering niet echt terug te vinden.

#### 4.4 De provincie en het creëren van draagvlak

Net zoals de andere overheden hebben de provincies op de hoogtijdagen van de inspraakgolf veel geïnvesteerd in manieren om de burgers te laten participeren bij de voorbereiding van ruimtelijke plannen. Er zijn intensieve procedures ontworpen voor collectieve meningsvorming in verschillende stadia van de planontwikkeling. Het resultaat van al die inspanningen is enigszins twijfelachtig.<sup>33</sup> De participatiegraad was betrekkelijk laag, niet in de laatste plaats omdat streekplannen veel minder tot de verbeelding spraken dan lokaal ruimtelijk beleid.

Het ligt in de lijn van de provinciale beoefening van de ruimtelijke ordening zoals hiervoor geschetst, dat er weinig aandacht werd besteed aan het creëren van draagvlak onder *shareholders*. Het mobiliseren van actieve belangstelling voor het verwezenlijken van beleidsvoornemens, met name onder potentiële investeerders, hoort immers bij de soort van projectbeleidsvoering waarvoor bij de provincie lange tijd nauwelijks aandacht bestond. In de tijd dat het ruimtelijk beleid vooral werd gezien als voorwaardenscheppend voor economische ontwikkeling ging het meer om het vermarkten van de provincie – werkgelegenheid lokken – dan om het aantrekken van (financiële) partners bij de verwezenlijking van projecten, zoals de moderne ontwikkelingsplanologie het zou willen.

#### 4.5 Conclusie

In de provinciale ruimtelijke beleidsvoering heeft over het algemeen het accent gelegen op integrale planologische afweging en toelatingsplanologie, veel meer dan op projectbesluitvorming.. De provincies schiepen de globale kaders voor de geleiding van ruimtelijke ontwikkelingen. Die ontwikkelingen hadden nogal eens de neiging zich op geheel andere wijze te voltrekken dan in de streekplannen was voorzien. Dat leidde tot een permanente spanning tussen het idee van planologische beleidsvorming en concrete beleidsuitvoering, en soms ook tot frustraties over het gebrek aan controle over de ontwikkelingen. Zo'n frustratie klinkt ook door in de stellingname van het IPO betreffende ontwikkelingsplanologie.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> A.F.A. Korsten en J.A. Kropman, *Participatie en politiek, verslag van een onderzoek naar effecten van inspraak bij de streekplanontwikkeling voor Midden-Gelderland*, Nijmegen 1977.

<sup>34</sup> IPO-commissie Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek: *Van ordenen naar ontwikkelen, provincies investeren in de kwaliteit van de ruimte*, IPO-publicatie 154.

## Hoofdstuk 5 ERVARINGEN MET RIJKSBELEID

### 5.1 Inleiding

De veranderingen in de planologische beleidsvoering die de WRR onder de noemer "ruimtelijke-ontwikkelingspolitiek" aandraagt, hebben primair betrekking op het rijksbeleid. In de diagnose die de Raad stelt, is het rijksbeleid niet (meer) doelgericht en uitvoerbaar en is de legitimiteit van het rijksbeleid in gevaar. De historische analyse van de WRR, die dient ter ondersteuning van deze diagnose, volgt het redeneermodel "veranderende omstandigheden". Veel van de vroegere beleidsmatige aanpak van de ruimtelijke ordening was ooit wel bruikbaar, maar is thans obsoleet als gevolg van de sterk veranderde maatschappelijke omstandigheden. Een dergelijke analyse stelt hoge eisen aan de bewijsvoering. Men moet kunnen aantonen dat de a) oude aanpak succesvol was onder de oude omstandigheden, en b) dat die aanpak *uitsluitend* onder die specifieke set van omstandigheden succesvol kon zijn. In dit hoofdstuk zullen we nagaan of het rijksbeleid in het verleden de doelgerichtheid, effectiviteit en legitimiteit bezat die in de huidige maatschappelijke omstandigheden alleen nog maar met ontwikkelingsplanologie bereikt zouden kunnen worden.

### 5.2 De logica van de planologische beleidsvoering

De meest zuivere vorm van planologische beleidsvoering was steeds te vinden op rijksniveau. Het nationale ruimtelijke beleid is vanaf de Eerste Nota gericht geweest op het bevorderen van een optimale allocatie van vormen van ruimtegebruik. De schaarse beschikbare ruimte moest zo goed mogelijk worden verdeeld over alternatieve toepassingsmogelijkheden. Toch zijn er ook steeds pogingen geweest om het nationale ruimtelijke beleid uit te werken in uitvoeringsactiviteiten en projecten. We zullen bezien wat daarvan terecht kwam. Daaraan voorafgaand zullen we de ervaringen met de planologische beleidsvoering op rijksniveau aan een nadere beschouwing onderwerpen.

Het nationale ruimtelijke beleid heeft zich de afgelopen vijftientig jaar bewogen tussen de twee polen van de Derde Nota en de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening. Het ontwerp van het tweede deel van de Derde Nota, de Verstedelijkingsnota, werd in 1976 gepubliceerd. Aan het begin van de eenentwintigste eeuw is de uitvoering van de Vierde Nota, die in 1988 tot stand kwam, voltooid – of afgeblazen. Wat waren de typerende kenmerken van de ruimtelijke ordening in de jaren zeventig? Spreiding van kennis, inkomen en macht, ook in geografische zin. Stadsvernieuwing in de vorm van vernieuwbouw en renovatie, afgedwongen als reactie op de aanzetten tot city-vorming uit de jaren zestig. Op het platteland moest de rechtlijnigheid van de ruilverkaveling plaats gaan maken voor een naar men hoopte meer gevarieerde landinrichting. Het eerste verzet tegen grote infrastructurele projecten diende zich aan. En vooral inspraak, veel inspraak. De ruimtelijke ordening in de jaren negentig daarentegen leek te streven naar een concentratie van kennis, inkomen, en macht in de economisch kansrijke gebieden van de randstad en de zandstad. Welhaast moeiteloze besluitvorming over grote projecten als de dijkverhoging langs de grote rivieren, niettegenstaande vermeende stroperigheid. De sociale vernieuwing van de grote steden stagneerde onder immigratiedruk en de sociale vernieuwing van het platteland diende om de neergang van de agrarische sector en de strijd tegen de mestoverschotten planologische te begeleiden. En vooral veel calculerende Nimby-burgers en Nimby-gemeenten, en veel procedures bij de Raad van State.

Zo bezien zou men kunnen denken dat de doeleinden van het nationaal ruimtelijk beleid over de afgelopen decennia ingrijpend zijn gewijzigd. In allerlei opzichten is dat ook zo.



Beleid is af te beelden als een hiërarchie van doeleinden, een *doelboom*. Laag in de doelboom zijn in de loop van de tijd veel doeleinden gewijzigd. Hogerop daarentegen vindt men een opvallende continuïteit in de centrale doelstellingen. Die worden ook wel aangeduid als de Nederlandse *planningdoctrine*, een geheel van opvattingen dat al vijftig jaar de basis vormt van de planologische beleidsvoering<sup>35</sup>.

Eén van de centrale doelstellingen, de kern van de planningdoctrine, was steeds het streven, de vestiging van een voortdurende bevolkingsaanwas en die van een steeds groeiende economie in goede banen te leiden. Daaraan gekoppeld was het hoofddoel, de scheiding tussen stad en platteland in stand te houden, door versterking van de steden en volwaardige ontwikkeling van het platteland. Vanaf de Eerste Nota (1960) tot op heden is dit een constante doelstelling geweest. Voor het overige laat zich het doelstellend gedrag van de rijksoverheid op het gebied van de ruimtelijke ordening heel goed beschrijven als *trial-and-error*. Als voorbeeld mag het verstedelijkingsbeleid dienen.

De Tweede Nota introduceerde het idee van gebundelde deconcentratie: nieuwe kernen rond bestaande steden. De stad zou een deel van zijn functies exporteren naar andere kernen (het overloopbeleid) en met die kernen samen één geheel vormen: het *stadsgewest*. Daarbuiten zou het bouwen zoveel mogelijk moeten worden tegengegaan. Dit beleid faalde aanvankelijk in belangrijke mate: de gemeentebesturen, rechtstreeks geconfronteerd met de woningnood, bleven bouwen waar ze maar konden. De les was dat verbodsplanologie alleen niet werkt: er moeten voldoende alternatieven zijn voor dat wat niet wordt toegestaan.

In de Derde Nota werd die les ter harte genomen: de Verstedelijkingsnota preciseerde niet alleen de groeitaak van de reeds eerder aangewezen groeikernen en groeisteden, maar creëerde ook een financieel instrumentarium waarmee gemeenten de hun toegewezen taken naar behoren konden uitvoeren. Tegelijkertijd werd ook het stadsvernieuwingsbeleid daadkrachtig aangepakt. De daaruit resulterende daling van het aantal woningen in de steden moest worden gecompenseerd met woningen in de groeikernen. Het beleid van gebundelde deconcentratie, zoals geïnstrumenteerd in de Verstedelijkingsnota, was behoorlijk succesvol, zo bleek uit evaluatie-studies. De woningbouw is voor het grootste deel daar verwezenlijkt waar zij was gepland, terwijl de meest kwetsbare gebieden goeddeels van suburbanisatie gevrijwaard bleven.<sup>36</sup>

Toch kwam er steeds meer kritiek op het beleid. Er traden namelijk twee niet-voorzienene neveneffecten op. De aanname, dat het werk de mensen wel naar de groeikernen zou volgen, bleek niet te kloppen. Het wonen in de nieuwe slaapsteden was daardoor minder aangenaam en de bewoners waren aangewezen op lang en kostbaar forenzen om hun werk te bereiken. Een tweede ongewenst neveneffect was, dat de steden door het inkrimpen van de bevolking aan draagvlak verloren. De tegenbeweging die hieruit ontstond was erop gericht de mensen in de stad te houden. Dit leidde tot het planologische concept van de *compacte stad*.

De Vierde Nota verwerkte deze les uit het verleden – zij het nog steeds binnen het raamwerk van de centrale doelstellingen. Gebundelde deconcentratie werd bundeling, maar nog steeds moest gebouwd worden binnen de stadsgewesten. Echter, geen nieuwe kernen op afstand meer, maar *nabije* en *bereikbare* wijken grenzend aan de bestaande stad, met een geïntegreerd pakket van wonen, werken, voorzieningen en recreatiemogelijkheden. Uit een evaluatie bleek dat de locaties voor de VINEX-wijken goed aan *deze* maatstaven beantwoordden.<sup>37</sup> Latere ervaringen wezen uit dat ook deze oplossing weer nieuwe problemen oproep, onder andere met betrekking tot de ontsluiting en de voorzieningen.

Het is een beknopte samenvatting, die uitgebreid kan worden met soortgelijke reconstructies van het beleid inzake het landelijk gebied en inzake meer specifieke zaken zoals het mobiliteitsbeleid. Er kan uit blijken dat het rijksbeleid de afgelopen decennia op allerlei onderdelen wel degelijk doelgericht was. De *beoogde* doelstellingen werden soms

---

<sup>35</sup> A. Faludi en A. van der Valk, *Rule and Order*, Dordrecht 1994, en W.F. Korthals Altes, *De Nederlandse planningdoctrine in het fin de siècle*, Assen 1995.

<sup>36</sup> E.F. Nozeman, "Groeikernen- en Groeistedenbeleid", in: *Stedebouw en Volkshuisvesting 1987*: 49-55

<sup>37</sup> B. Needham, T. Zwanikken, J. Mastop, A. Faludi en W. Korthals Altes, *Verstedelijking, analyse; Evaluatie van het VINEX-verstedelijkingsbeleid*, Den Haag 1994.

redelijk gehaald. Niettemin deden zich steeds dan ook weer onvoorziene en onwenselijke neveneffecten voor. De uitvoering van andere onderdelen van het beleid, zoals het ABC-locatiebeleid uit de Vierde Nota, mislukten daarentegen; soms omdat de doelstellingen eenvoudig onhaalbaar waren, soms omdat de beleidsvoerder geen adequate implementatiestrategie had ontwikkeld. Daarmee was de nationale ruimtelijke beleidsvoering, net zoals veel andere vormen van beleidsvoering, *trial and error* op onderdelen, binnen een redelijk stabiel kader van lange termijn doelstellingen.

De met het WRR-rapport *Ruimtelijke-Ontwikkelingspolitiek* in gang gezette heroriëntatie kan zo bezien opgevat worden als een poging om te leren van de ervaringen met de VINEX, zoals elke voorgaande Nota ook steeds aanleiding was voor herbezinning op het tot dan toe gevoerde ruimtelijke beleid. Het is echter zeer de vraag of die heroriëntatie een radicale breuk met het verleden is of zou moeten zijn.

### 5.3 De uitwerking in middelen

Niet alleen de doelgerichtheid, maar ook de uitvoeringsgerichtheid van het nationale ruimtelijke beleid is de afgelopen decennia telkens opnieuw onderwerp van bezinning en aanpassing geweest. Om de uitvoeringsgerichtheid te verbeteren zijn allerlei voorstellen gedaan voor verandering en uitbreiding van het *instrumentarium*. Met het instrumentarium bedoelde men vooral middelen die het rijk zou kunnen hanteren om andere instanties, met name lagere overheden, ertoe te brengen zich aan het rijksbeleid te conformeren. De trage doorwerking van het suburbanisatiebeleid uit de Tweede Nota gaf aanleiding tot pleidooien voor meer centrale sturing. Ten tijde van de totstandkoming van de Derde Nota werden discussies gevoerd over een betere inrichting van de *verticale coördinatie* en over een wettelijke fundering van het convenant in het kader van het *complementair bestuur*. Het verstedelijkingsbeleid zou volgens sommigen vastgelegd moeten worden in bestuursovereenkomsten "die er op zijn gericht de betrokken overheden wederzijds de zekerheid te bieden van continuïteit bij de tenuitvoerlegging van in onderling overleg opgestelde plannen". Anderen bepleitten een wettelijke basis voor het groeisteden- en groeikernenbeleid, waarbij wederzijdse bevoegdheden en verplichtingen zouden worden vastgesteld.<sup>38</sup> Van deze voorstellen voor formalisering van het instrumentarium is ten tijde van de Derde Nota weinig in praktijk gebracht. Het convenant bijvoorbeeld werd pas een officieel instrument bij de uitvoering van de VINEX. Niettemin zijn veel van de voornemens van vooral de Verstedelijkingsnota ten uitvoer gebracht, niet in de laatste plaats dank zij de het politiek-bestuurlijke activisme van de betrokken bewindslieden.

De Vierde Nota besteedde aanmerkelijk meer aandacht aan wegen en middelen voor de verwezenlijking van het in de Nota vervatte nationale ruimtelijke beleid dan zijn voorgangers. De nadruk in de VINO en de VINEX op de *uitvoeringsgerichtheid* van het plan was niet toevallig: er zijn uitvoerige discussies aan vooraf gegaan. Onder het motto "Zeggen wat we doen en doen wat we zeggen" streefde men ernaar om de Vierde Nota niet te beperken tot doelstellingen, maar er ook de daarvoor benodigde activiteiten van de rijksoverheid bij te zetten.<sup>39</sup> Bij de aanscherping van de Vierde Nota in de Vierde Nota Extra (VINEX) werd de uitvoeringsgerichtheid zo mogelijk nog meer benadrukt.<sup>40</sup> Dit kwam op allerlei manieren tot uitdrukking. Zo trachtte men algemene beschouwingen zoveel mogelijk te vermijden: "wij wilden zorgen dat zo snel mogelijk en na zo min mogelijk omwegen, de 'geadresseerden' zouden weten wat wij beleidsmatig wilden".<sup>41</sup> Er werd naar gestreefd om het "uitvoeringsperspectief" van de Nota integraal in de tekst van de pkb te verwerken. Ook is er bewust aan gewerkt om pkb in juridisch opzicht consistent en uitvoerbaar te maken - opdat er bijvoorbeeld een aanwijzing op gebaseerd zou

<sup>38</sup>Zie bijvoorbeeld het hoofdstuk "Het instrumentarium" in de Verstedelijkingsnota (deel d, Regeringsbeslissing TK 13 754, 11, p 139 e.v.).

<sup>39</sup>M.M.A. Galle: "Het handelen centraal. De RPD gaat nu uitvoeringsgericht te werk", in *Rooilijn* 1992: 130-134.

<sup>40</sup>W.K. Korthals Altes, *De Vierde Nota Extra, een prudent beleid*, RPD 1992: 15

<sup>41</sup>Aldus de redacteur van de pkb, aangehaald door Korthals Altes 1992: 15

kunnen worden.<sup>42</sup>

Mede als gevolg van dit soort inspanningen is de VINO/VINEX veel meer een geïntegreerd beleidsdocument dan zijn voorgangers. Zo vindt men in de Vierde Nota schema's waarin problemen, beleidsdoelenden, activiteiten van het rijk en activiteiten van andere overheden met elkaar in verband worden gebracht. Voor een deel worden daarbij traditionele middelen aangegeven. Provincies en gemeenten werd gevraagd in hun beleid "rekening te houden" met de inhoud van de pkb. Daarnaast waren er geboden (provincies en gemeenten moeten bepaalde onderdelen van het beleid, bijvoorbeeld die betreffende mobiliteit en bereikbaarheid, in eigen plannen overnemen) en verboden (bepaalde activiteiten werden "uitgesloten" of moeten worden "tegengegaan"). Tweemaal werd in de Nota uitdrukkelijk aangekondigd dat het rijk de aanwijzing ex art. 37 zal gebruiken indien andere overheden zich niet aan de desbetreffende uitspraken zouden conformeren.

**Tabel 5.1 Aantallen projecten per categorie in de VINO/VINEX**

Projecten	NU	ROM	UVV	ABC	SLP	VBP
aantal genoemd in VINEX	8	11	26	?	10	?
aantal feitelijk ondernomen	6	11	6+18	?	11	52

NU = Nadere Uitwerking

ROM = Plan van aanpak voor geïntegreerde gebiedsgerichte ruimtelijke en milieubeleid

UVV = Uitvoering VINEX Verstedelijkingsbeleid

ABC = ABC-lokatieprojecten

SLP = Sleutelprojecten

VBP = Voorbeeldplannen

Daarnaast – en dat was relatief nieuw – besteedde de VINEX veel aandacht aan de activiteiten die het rijk zelf zou ondernemen voor de verwezenlijking van specifieke doelstellingen uit de Nota: activiteiten als *steunverlening*, verder *onderzoek*, *meewerken* (bijvoorbeeld aan verdere planvorming), en *financiering*. In het bijzonder zou het rijk steun verlenen (soms *desgevraagd*, andere keren kennelijk ongevraagd) bij met name genoemde vormen van uitvoeringsactiviteiten. De Nota kende acht specifieke vormen van uitvoeringsactiviteiten (zie tabel 5.1), namelijk de Nadere Uitwerking, het Plan van aanpak voor geïntegreerde gebiedsgerichte ruimtelijke en milieubeleid (ROM-plan), de Uitvoering VINEX Verstedelijkingsbeleid (UVV), ABC-lokatieprojecten, Sleutelprojecten en Voorbeeldplannen). en voorts de (27) zogenoemde HAV-projecten in het landelijk gebied en de Aandachtsgebieden Leefbaarheid Platteland.

Al deze activiteiten hadden althans in aanzet veel weg van wat nu ontwikkelingsplanologie wordt genoemd. Zij waren specifiek gebiedsgericht en integraal. Meteen vanaf het begin werden zoveel mogelijk *shareholders* bij de planontwikkeling betrokken. Het succes van de projecten varieerde sterk, en is alle aanleiding de succes- en faalfactoren van deze aanpak beter in beeld te brengen.

#### **5.4 De financiering van de uitvoering**

De ontwerpers van de wet op de Ruimtelijke Ordening gingen er in de jaren '50 reeds van uit dat het planologisch beleid van het Rijk veel uitvoeringsactiviteiten zou omvatten. In de Memorie van Antwoord werd opgemerkt:

Men kan met betrekking tot de elementen van nationaal ruimtelijk beleid een tweetal categorieën onderscheiden: a. hoofdlijnen van nationale ruimtelijke ordening en principes van algemeen belang, welke toepassing kunnen vinden in de projecten; b. de projecten zelf.

Men verwachtte dat de projecten en de financiering daarvan grotendeels tot de competentie van de afzonderlijke departementen zouden behoren. Daarom achtte de

<sup>42</sup> Korthals Altes 1992: 13

wetgever een goede interdepartementale afstemming onontbeerlijk. De beleidsvoering van de minister van ruimtelijke ordening en zijn ambtelijke staf, de Rijksplanologische Dienst, waren dan ook in belangrijke mate gericht op *coördinatie*. Coördinatie van overheidshandelen werd daarom zo belangrijk geacht omdat ruimtelijke beleidsvoering een voortdurend zoeken naar een evenwicht tussen verschillende ruimtelijke aanspraken impliceerde.<sup>43</sup> Dit betekende overigens niet dat de ruimtelijke ordening zoals door de RPD bedreven zich beperkte tot de bestuurlijke afstemming van ruimtelijke claims van andere departementen; aan de coördinatie van de dienst lagen inhoudelijke beleidsopvattingen ten grondslag, neergelegd in de achtereenvolgende Nota's over de Ruimtelijke Ordening. Het streven was er dan ook opgericht andere departementen ertoe te bewegen aan de planologische beleidsvoering mee te werken door hun projecten en investeringen in te voegen in de mal van het rijksruimtelijk beleid.

Een voorbeeld waaruit de noodzaak van een inhoudelijke grondslag blijkt, biedt het suburbanisatiebeleid van de Tweede Nota. Dat beleid was erop gericht woningbouw zoveel mogelijk uit het buitengebied te weren. Doorvoering van dit beleid zou echter betekend hebben dat er een groot gebrek aan bouwlocaties was ontstaan, met alle gevolgen van dien voor de woningproductie, de verantwoordelijkheid van Volkshuisvesting en de eerste zorg van veel gemeenten. Niettegenstaande de eenstemmigheid waarmee de Rijksplanologische commissie het suburbanisatiebeleid had aanvaard, en niettegenstaande de warme persoonlijke steun voor datzelfde beleid van de Directeur-generaal voor de Volkshuisvesting bleven het departement en de gemeenten het volkshuisvestingsbeleid op de oude voet voortzetten. Woningbouw had hoge politieke prioriteit, dus volkshuisvestingsgeld ging naar de woningbouw, en niet naar "ruimtelijke investeringen". Hieruit blijkt, dat de sector "Volkshuisvesting" niet altijd zo "mee koppelde" met de ruimtelijke ordening als in hedendaagse beschouwingen wordt gesuggereerd.

Uit deze ervaring hebben de beleidsvoerders de les getrokken dat een beleid dat slechts beknotting van de mogelijkheden op andere beleidsterreinen tot gevolg heeft, weinig ingang vindt. Om een dergelijk beleid aan de man te brengen is het noodzakelijk, beperkingen te compenseren met uitbreiding van mogelijkheden elders. Die les is in de Derde Nota in de praktijk gebracht: het in die Nota vervatte groeikernenbeleid was bedoeld om voldoende alternatieve ruimte voor woningbouw te reserveren.<sup>44</sup> Niettemin was de koppeling tussen volkshuisvesting en ruimtelijke ordening ook bij de uitvoering van de Verstedelijkingsnota bepaald niet vanzelfsprekend. De spanning tussen de diensten voor ruimtelijke ordening en voor volkshuisvesting binnen het ene departement waren vaak te snijden.

Hoeksteen in de *vormgeving* van de coördinatie zoals die door de RPD met succes werd uitgedragen was het idee van *tweesporigheid*. Het ging daarbij over de coördinatie tussen besluitvorming krachtens de WRO (het ruimtelijk spoor) en ruimtelijk relevante besluitvorming in het kader van wetgeving op andere beleidsterreinen (de sectorsporen). Uitgangspunt voor die coördinatie was de gelijkwaardigheid van de afzonderlijke beleidsterreinen. Hiërarchische of volgtijdige coördinatie kwam dan niet in aanmerking. Het alternatief daarvoor, nevenschikking van beide sporen, betekent dat besluiten in het ene spoor geen bindende consequenties hebben voor besluiten in het andere spoor. Coördinatie diende dan primair tot stand te worden gebracht door overleg tussen de autoriteiten van de beide sporen. Zo nodig werd een definitief besluit genomen door het orgaan dat in beide sporen beslissingsbevoegd was. De gelijkwaardigheid die de RPD nastreefde gold overigens niet alleen het facet spoor in verhouding tot het sectorspoor, maar ook de onderlinge verhouding tussen ruimtelijk relevante besluitvorming in verschillende sectoren. Als een bepaalde beleidssector het dreigde af te leggen tegen de rest was, de RPD geneigd juist die sector te steunen om het evenwicht te herstellen. Een

---

<sup>43</sup> Faludi en Van der Valk (a.w.1994: 76) citeren de eerste Directeur Bakker Schut als volgt: "Naar mijn mening heeft planning de typische kenmerken van interdepartementale arbeid en als zodanig behoort het geheel tot het ministerie van Algemene Zaken". Begin jaren '60 werd er bij de RPD zelfs een afdeling interne beleidscoördinatie opgericht, die tot taak kreeg de rol van de dienst als makelaar in het interdepartementale verkeer verder uit te bouwen.

<sup>44</sup> De evaluatie van het suburbanisatiebeleid is te vinden in P. Glasbergen en J.B.D. Simonis, *Ruimtelijk Beleid in de Verzorgingsstaat*, Amsterdam 1979.

voorbeeld daarvan was de totstandkoming van het allereerste structuurschema, dat betreffende de Drinkwatervoorziening. De pogingen tot beleidsvorming op dat terrein door het ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne aanvankelijk op veel weerstand bij andere departementen. Alleen de RPD steunde de aanpak en bood ook medewerking aan, met het structuurschema als uiteindelijk resultaat.

De interdepartementale coördinatie is vooral succesvol geweest bij de uitvoering van de Derde Nota, en dan vooral het Verstedelijkingsbeleid. Met behulp van interdepartementale commissies, die de rijksactiviteiten voor de groeikernen en groeisteden en voor de stadsvernieuwing coördineerden, werd een aanzienlijke mate van samenhang en daarmee ook effectiviteit in investeringsstromen bewerkstelligd. Daardoor was de ontsluiting van de nieuwe wijken van de groeistad Groningen met behulp van een nieuwe rondweg en een vrije busbaan tegelijk met de wijk zelf gereed,<sup>45</sup> en groeikern Hoogvliet kreeg zijn aansluiting op de Rotterdamse Metro. Op het vlak van de stadsvernieuwing werd vanuit het Rijk met succes gestuurd op woningvernieuwing en kleinschalige vervangende nieuwbouw in plaats van grootschalige kaalslag.

Bij de uitvoering van de Vierde Nota is het minder gelukt om alle departementen op één lijn te krijgen, laat staan te houden. Vooral Verkeer en Waterstaat wilde zich niet in het gareel voegen, zo blijkt uit evaluatieonderzoek.<sup>46</sup> Het departement, met de minister voorop, hechtte aan een zelfstandige afweging van de besteding van het infrastructuurbudget. Het is echter te gemakkelijk om te zeggen dat een samenhangend geheel van ruimtelijke investeringen nu niet meer mogelijk is als gevolg van de “verzelfstandiging van de sectoren” zoals vaak wordt beweerd. Ook in de jaren zestig en zeventig was sprake van “de veertien onverenigde departementen” zoals men het toen noemde. Sterker, elk directoraat-generaal gold als een eigen koninkrijkje. De commissie Hoofdstructuur Rijksdienst heeft er in de jaren tachtig vele rapporten aan gewijd. De samenwerking tussen alle betrokken departementen bij de uitvoering van de Verstedelijkingsnota was dan ook bepaald niet gemakkelijk. Zij werd vooral bewerkstelligd zo niet afgedwongen door een duidelijke politieke wil van het kabinet. Het vergt een grote en bewuste uitvoeringsinspanning om alle departementen achter een planologisch beleid te krijgen en te houden.

Coördinatie vanuit een ruimtelijk perspectief van de investeringsprogramma's van de verschillende departementen is niet de enige vorm van ruimtelijk investeren. De tweede manier is, specifieke budgetten in het leven te roepen voor de uitvoering van onderdelen van het rijksruimtelijk beleid.

Voor de Eerste en de Tweede Nota werd niet specifiek geld uitgetrokken. De uitvoering verliep goeddeels via de begrotingen van de sectordepartementen. Ook dat was anders bij de uitvoering van de Derde Nota. Daarvoor werden allerlei speciale financieringsregelingen ontwikkeld voor de financiering van woningvernieuwing en vervangende nieuwbouw in de binnensteden, voor financiering van de ontwikkeling van nieuwe bouwlocaties en voor infrastructuur. Daarnaast waren er ook minder direct voor de hand liggende regelingen. Zo creëerde men subsidies en belastingfaciliteiten (IPR, SIR) om bedrijven over te halen zich conform het rijksbeleid te vestigen. Daarnaast waren er ook subsidieregelingen voor verlaging van de grondkosten in stadsvernieuwingswijken en nieuwbouwwijken. Niet al deze financieringsstromen waren even effectief. De financiële prikkels voor bedrijfsvestigingen bijvoorbeeld werden dankbaar benut, zonder veel zichtbaar resultaat. De grondkosten bleven een probleem, vooral ook omdat de overheid er aan de kostenkant veel instopte, terwijl veel van de baten van deze investeringen toevloeiden naar private projectontwikkelaars, ook wel grondspeculanten genaamd. Dit probleem bleek zo moeilijk op te lossen dat er zelfs een kabinet over struikelde.

De uitvoering van de Vierde Nota staat voor wat betreft de overheidsinvesteringen in groot contrast met die van de Derde Nota. De Nota is geschreven op basis van het uitgangspunt dat er weinig of geen rijks gelden voor de

---

<sup>45</sup>Zie over de besluitvorming over de infrastructuur voor de groeistad Groningen: H. Bleker en W. van der Bremen: *Macht in het binnenlands bestuur*, Deventer 1983

<sup>46</sup> K.H. Sanders, P.A.A van Velzen, J. de Ridder en H.B. Winter, *Bestuurlijke samenwerking bij de Actualisering Vinex*, Groningen 1998.

uitvoering beschikbaar zouden komen. Ook dat was niet het resultaat van onbeheersbare ontwikkelingen, maar het gevolg van duidelijke beleidskeuzen – keuzen die overigens nauw samenhangen met de slechte toestand van 's rijks schatkist in de jaren tachtig. Ter oplossing van de grondkostenproblematiek in de stadsgewesten zou een gewestelijk grondbeleid op poten moeten worden gezet – een van de taken van de nieuw te vormen stadsgewestelijke besturen. Verevening door middel van één OZB tarief in stad en randgemeenten zou de middelen moeten opleveren om de grondkosten in de nieuwe wijken binnen redelijke grenzen te houden. Hoewel verschillende stadsgewesten veel inspanningen hebben geleverd om een gewestelijk ruimtelijk beleid tot stand te brengen, bleek een gemeenschappelijk grondbeleid tot nu toe te hoog gegrepen. Voor bijzondere investeringen in het kader van de Vierde Nota mikte men op privaat kapitaal, op de medewerking van het bedrijfsleven. De Vinex-locaties bijvoorbeeld zijn geheel bekostigd uit eigen opbrengsten, veelal doordat projectontwikkelaars delen of een geheel van de inrichting van een wijk voor hun rekening namen. Dat heeft zeker gevolgen gehad voor de kwaliteit van die wijken. Hoewel de VINEX-wijken (vanwege de eis van “nabijheid”) in beginsel minder investeringen voor infrastructuur vergden dan de vroegere groeikernen, is de ontsluiting, vooral voor het openbaar vervoer, niet erg succesvol geweest. Ook hier wreekte zich het autonome optreden van Verkeer en Waterstaat.

Veel pleitbezorgers van “ontwikkelingsplanologie” benadrukken dat ruimtelijke planvorming zinloos is als niet duidelijk wordt gemaakt hoe de plannen gefinancierd zullen worden. Zonder investeringsprogramma is het ruimtelijk plan niet veel meer dan een lijst van wensen. Uit de hiervoor geschetste ervaringen met de financiering van het rijksbeleid voor de ruimtelijke ordening blijkt, dat de programmering van ruimtelijke investeringen de afgelopen dertig jaar steeds een belangrijk, zo niet essentieel onderdeel van de planologische beleidsvoering van het rijk werd gevonden. In dat opzicht brengt ontwikkelingsplanologie niets nieuws. Ook blijkt dat het steeds een lastig vraagstuk is geweest om investeringsmiddelen doelgericht en in overeenstemming met ruimtelijke plannen in te zetten. Voorts hangen de mogelijkheden van een investeringsprogramma sterk af van de politieke bereidheid om er middelen voor ter beschikking te stellen. In dit perspectief lijkt de met ontwikkelingsplanologie in verband gebrachte hang naar alternatieve (private) bronnen van financiering meer uit de nood van de publieke armoede geboren dan dat het een doordacht onderdeel van een nieuwe wijze van ruimtelijke beleidsvoering is.

## **5.5 Conclusie**

Al met al kan geconcludeerd worden dat het stellen van doeleinden voor het nationale planologische beleid een aanzienlijke mate van continuïteit laat zien. De continuïteit is te vinden in de permanentie van strategische doeleinden, maar ook in de incrementele aanpassingen van doeleinden lager in de doelboom. Voor zover “ontwikkelingsplanologie” mede dit soort verschuivingen in doelstellingen omvat, is juist ook deze verandering paradoxaal genoeg een constante in de nationale planologische beleidsvoering.

De uitwerking van rijksplannen in een volwaardig planologisch beleid, compleet met uitvoeringsprogramma's en implementatieschema's, is allengs toegenomen, als men de eerste vier nota's met elkaar vergelijkt. De feitelijke uitvoeringsinspanningen laten een groei, en daarna een verschuiving zien. De beleidsvoering rond de Derde Nota werd gekenmerkt door actieve en gerichte bestuurlijke en financiële inspanningen om concrete doelen te realiseren. De uitvoeringsactiviteiten op basis van de Vierde Nota lagen vooral op het vlak van voortgezette beleidsvorming: het aanmoedigen van andere overheden, het maatschappelijk middenveld en de markt, om in de geest van de Nota verder te werken. Ook bij gerichte inspanningen zoals de sleutelprojecten, werd in belangrijke mate op het particuliere bedrijfsleven geleund.

In dit licht bezien is de door de WRR bepleite ruimtelijke-ontwikkelingspolitiek vooral het doortrekken van een aantal lijnen uit de implementatiegeschiedenis van de Vierde Nota. Des te verwonderlijk is het dat zowel in het WRR-rapport als in het ontwerp van de Vijfde Nota nauwelijks gebruik gemaakt wordt van de vele evaluatie-onderzoeken die aan de uitvoering van de Vierde Nota zijn gewijd.

De voorgaande beschrijvingen en analyses laten zien dat het geheel van ideeën dat wordt aangeduid met de term ontwikkelingsplanologie in essentie weinig bevat dat niet al eerder is geprobeerd of uitgedragen. Het heeft er veel van weg dat het gaat om oude wijn in nieuwe zakken. Als deze conclusie juist is, dan roept dat de vraag op hoe het toch komt dat een groot deel van planologisch en bestuurlijk Nederland dit nieuwe concept heeft omhelsd als de oplossing voor alle problemen die met de ruimtelijke beleidsvoering gepaard gaan. Dit slothoofdstuk heeft ten doel daarvoor een verklaring aan te bieden. Of beter gezegd, dit hoofdstuk bevat drie mogelijke en elkaar niet uitsluitende antwoorden op de vraag waar het concept ontwikkelingsplanologie dit positieve onthaal aan te danken heeft. Het eerste antwoord grijpt terug op de *garbage can* theorie van collectieve besluitvorming. Het tweede antwoord verwijst naar het in zichzelf gekeerde karakter van veel van de planologische theorievorming. Het derde antwoord gaat in op het louter verbale van de concepten als ontwikkelingsplanologie. We besluiten met een aanzet tot een andere begrippenstrategie.

### 6.1 Ontwikkelingsplanologie: een vergaarbak?

De betekenis van de term ontwikkelingsplanologie is nogal onbepaald, en biedt daardoor ruimte voor allerlei invullingen. Het idee van ruimtelijke-ontwikkelingspolitiek zoals ontvouwd door de WRR, omvatte nog drie centrale elementen van vooral ruimtelijke planning op rijks- en provinciaal niveau (zwaartepunt van de planning op regionaal niveau, koppeling van ruimtelijke planning aan investeringsplanning, planvorming in samenspraak van en met alle shareholders). Andere instanties, adviesorganen en politiek-actieve groepen hebben dit concept, zoals door de WRR geschetst, aangegrepen voor verdere gedachtevorming over de toekomst van de planologische beleidsvoering.

Daarbij heeft zich een proces voorgedaan dat in de besluitvormingliteratuur bekend is geworden onder de (wat misleidende) naam *garbage can*.<sup>47</sup> Dit is een model van beleidskeuze-vorming in relatief anarchistische structuren, met veel autonome of semi-autonome actoren. Beleidsconcepten circuleren in zo'n omgeving in de vorm van oplossingen voor nog niet scherp omschreven problemen. Vele actoren houden zich bezig met allerlei beleidsproblemen en beleidsoplossingen. Naarmate een beleidsconcept kansrijker lijkt om het tot verklaard beleid te brengen, zijn meer actoren geneigd zich bij zo'n concept aan te sluiten en het (mede) als oplossing voor eigen probleemdefinities te zien. Als dit gebeurt, neemt de steun voor het beleidsconcept toe. Tegelijkertijd wordt het concept ook steeds verder opgerekt en aangepast om aan allerlei verschillende probleemdefinities tegemoet te komen. Indien er teveel actoren met teveel uiteenlopende probleemdefinities met het concept gaan werken, dan raakt het *overbelast*. Het verliest zijn onderscheidende werking en daarbij ook het vermogen om hulpbronnen en actoren doelgericht bijeen te brengen. Van dit proces van verbreiding en vervagen van beleidsconcepten tot het punt van overbelasting zijn vele voorbeelden te noemen. Een recent geval is het concept "keten" en "ketenregie" dat met name op de beleidsterreinen van sociale zaken en justitie nogal furore maakt.

De gang, de afgelopen jaren, van het concept "ontwikkelingsplanologie" langs de adviserende en lobbyende instituties, heeft veel weg van een dergelijk *garbage can* proces. Daarbij is het concept op allerlei verschillende manieren geïnterpreteerd, aangepast aan de beleidsproblemen van de desbetreffende actoren. Men heeft het begrip van een eigen lading voorzien, en er eigen opvattingen aan ten grondslag gelegd

<sup>47</sup> Michael D. Cohen, James G. March, en Johan P. Olsen, "A garbage can model of Organizational Choice", in *Administrative Science Quarterly* (17) 1972: 1 – 25. Zie ook Michael Masuch en Perry LaPotin, "Beyond Garbage Cans: An AI Model of Organizational Choice" *Administrative science quarterly* (34) 1989: p38 - 68.

over de problemen die ermee opgelost moeten worden. Een kleine rondgang kan dit illustreren.

Allereerst de provincies. De zienswijze van het IPO begint met een klaoenstoot:

Het is hoog tijd dat het roer omgaat bij de inrichting van de ruimte in ons land. De ruimtelijke ordening zoals we die meer dan een eeuw hebben gekend, werkt niet meer in onze dynamische samenleving. De plannen die achter het bureau voor een periode van tien jaar of langer zijn ontworpen, worden steeds sneller door de werkelijkheid achterhaald. We zien de gevolgen hiervan dagelijks om ons heen: Vinex-locaties die niet aangesloten zijn op het openbaar vervoer, wateroverlast omdat er gebouwd is op plaatsen waar niet gebouwd had moeten worden, bedrijventerreinen op alle mogelijke plekken langs de autowegen, bedreiging van natuurgebieden met een grote culturele waarde.

Kortom, veel van het gevoerde ruimtelijk beleid deugt niet. Dat komt, volgens de IPO-commissie, doordat de overheden met hun planologisch beleid tot dusver teveel krampachtig proberen maatschappelijke ontwikkelingen te beïnvloeden. In plaats daarvan zou men van die ontwikkelingen gebruik moeten maken om "in dat verband keuzes te maken die de kwaliteit van de ruimte beschermen en versterken". Tegelijkertijd moeten er wel "meetbare doelstellingen worden geformuleerd waarop kan worden afgerekend".

De argumentatie van het IPO loopt vervolgens parallel met die van de WRR, als het gaat om het benadrukken van het belang van regionale planvorming, in de vorm van een "samenhangende ontwikkelingsstrategie". Ook het denkbeeld van "shareholder-besluitvorming" vindt men bij het IPO terug, zij het dat de commissie vindt dat de provincie daarbij "wel een specifieke verantwoordelijkheid heeft" en dus "het voortouw moet nemen". Het behoeft niet te verbazen dat men en passant ook nog een lans breekt voor de "planologische projectprocedure", een al lang gekoesterde wens van de provincies. Interessant echter is vooral, dat de commissie de provincie zelf zachtjes de mantel uitveegt: eigenlijk zouden de provinciale besturen veel kordater en ondernemender moeten optreden, maar in de praktijk laten ze maar al te vaak zelfs letterlijk God's water over God's akker lopen. De ontwikkelingsplanologie van de IPO-commissie is dan ook vooral een oproep tot een nieuw provinciaal elan op planologisch gebied: "de provincies moeten uit hun schulp kruipen".

De brochure van de ANWB, de AVBB, de Vereniging Natuurmonumenten en VNO-NCW haakt vooral in op het idee van shareholder-besluitvorming. Daarvoor introduceert de brochure het begrip "maatwerk-alliantie: "overheden, marktpartijen en maatschappelijke organisaties moeten samen de mogelijkheden van een gebied onderzoeken, met oog voor zowel wonen, werken en mobiliteit als voor natuur en recreatie" en vervolgens samen die mogelijkheden gaan benutten. Het probleem dat men hiermee wil oplossen is het geheel aan kloven en conflicten rond de ruimtelijke ordening. In brochure-taal:

Als we doorgaan op de manier waarop we nu bezig zijn, zal 'verdeel en heers' nog meer de boventoon gaan voeren. Zal onderlinge concurrentie een goede verdeling van de nog beschikbare ruimte onmogelijk maken. Zullen negatieve commentaren en kritiek de overhand krijgen. Het moet dus anders, beter.

Men moet op zoek naar "win-win-situaties". Niet zonder grond noemde de Vereniging Milieudefensie de brochure een poging tot depolitisering van de ruimtelijke ordening en het ontkennen van belangentegenstellingen.

De brochure van de belangenorganisaties introduceert voorts een nieuw instrument, de "projectenveloppe". Het is te beschouwen als een manier om de door de WRR bepleitte investeringsplanning gestalte te geven. De projectenveloppe wordt overgenomen en verder uitgewerkt in het SER-advies over de Vijfde Nota. Het is, kort gezegd, een manier om ruimtelijke maatregelen die geld kosten en ruimtelijke maatregelen die geld opbrengen in één project en dus ook in één exploitatieopzet onder te brengen. Een projectenveloppe is het resultaat van "samenwerking tussen marktpartijen, maatschappelijke organisaties en overheden. In de SER-nota (p 100) vindt men voorts ook een pleidooi ten gunste van "ruimte voor ruimte". De sanering van niet-gewenste functies kan in deze optiek bekostigd worden uit vormen van hergebruik van dezelfde gronden met functies die geld opleveren.

Kortom, deze vijf instanties gebruiken ontwikkelingsplanologie vooral als voertuig voor het versterken van hun eigen positie en die van andere als *shareholders* aan te



merken private instellingen bij de planologische beleidsvoering.

Aldus in vogelvlucht enkele in het oog lopende pogingen om de oplossing “ontwikkelingsplanologie” in te zetten voor de aanpak van eigen problemen en probleemdefinities. Hoe leniger het begrip, hoe makkelijker zoiets gaat. Het succes van het concept is ongetwijfeld voor een deel daaraan te danken dat het zo uitermate geschikt is als *garbage can* oplossing. Echter, naarmate meer instanties meer uiteenlopende invullingen aan het begrip geven, is de kans kleiner dat het een wezenlijke bijdrage kan leveren aan de analyse van reële planologische vraagstukken.

## 6.2 Barrières voor uitvoeringsgericht denken en plannen

Hoewel de discussie over ontwikkelingsplanologie vele vertakkingen heeft, is een belangrijke gemeenschappelijke grondslag toch wel de gedachte, dat ruimtelijke plannen onvoldoende verwezenlijkt worden. In plaats daarvan moet een gebiedsgericht activisme komen. Dit is in zoverre opmerkelijk, omdat het in kringen van planologen lange tijd helemaal niet zo vanzelfsprekend werd geacht dat ruimtelijke plannen ertoe dienen uitgevoerd te worden. In het denken van planologen zijn tenminste drie belemmeringen aan te treffen voor een meer uitvoeringsgerichte benadering van ruimtelijk beleid.

De eerste belemmering is het *ontwerpendenken*. Veel planologen beschouwen zichzelf als de ontwerpers van toekomstbeelden, van “wervende concepten”, van visionaire vergezichten zelfs. Wat de samenleving met zulke beelden en concepten doet is, zo lijkt het soms, het probleem van de samenleving, niet dat van de planologen. Het doet denken aan de architect die zich primair laat leiden door architectonische esthetiek, en voor wie functionaliteit een sluitpost, en de constructionistische opgave van zijn ontwerp een lastige bijkomstigheid is. Lang niet iedereen die zich bezighoudt met ruimtelijk beleid laat zich leiden door het ontwerpendenken. Eerder is het een onderstroom, die van tijd tot tijd aan het licht komt. Een voorbeeld daarvan biedt het WRR-rapport *Planning als onderneming* uit 1983.<sup>48</sup> Dit rapport was onder meer een kritische reactie op de sterk bestuurlijke (en uitvoeringsgerichte) aanpak van het ruimtelijk beleid zoals zich dat in de jaren zeventig had ontwikkeld. De auteurs van het rapport hekelden deze aanpak als “bestuurscentristisch”. De activiteiten van de ruimtelijke beleidsvoerders zouden teveel gericht zijn geweest op verwezenlijking van beleid via bureaucratische processen en te weinig op het ontwikkelen van eigen ruimtelijke visies. De remedie die door de auteurs van het rapport werd aanbevolen was onder meer, dat de planologische overheid zich veel meer moet gaan opstellen als een *ondernemer*, een handelaar in ruimtelijke ideeën, innovatief en inspirerend. Echo’s van deze opvatting vindt men ook in de huidige discussie over ontwikkelingsplanologie weer terug.

*Planning als onderneming* levert ook een voorbeeld van de tweede barrière voor uitvoeringsgericht planologisch denken. Die barrière is, in zijn meest eenvoudige vorm, de alledaagse ervaring dat plannen vaak niet helemaal, en soms helemaal niet gerealiseerd worden, omdat de maatschappelijke omgeving waarin het plan verwezenlijkt zou worden zich heel anders ontwikkelde dan was verwacht. Een vakantie kan in het water vallen doordat één van de gezinsleden plotseling van gedachten verandert of ziek wordt. Een plannende overheid heeft bij voortduring te maken heeft met allerlei andere actoren, wier keuzen en activiteiten permanente bronnen van (veranderingen in) de maatschappelijke omgeving zijn. Sturing van de samenleving lijkt niet erg op het koershouden van een roerganger. Het heeft meer weg van meespringen op een groot springkussen.<sup>49</sup> De overheid heeft wellicht meer mogelijkheden om de bewegingen van het springkussen te controleren dan de andere springers, maar onverwachte bewegingen

---

<sup>48</sup> Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Planning als onderneming*, WRR-rapport V34, Den Haag 1983.

<sup>49</sup> Deze metafoor is ontleend aan J. Goudsblom, *Balans van de sociologie*, Utrecht 1974. Goudsblom vond het springkussen een zo treffend beeld van maatschappelijke processen in het algemeen, dat hij een afbeelding ervan op het omslag van zijn boek liet zetten.

en golven zijn onvermijdelijk. Het is op zich niet onbegrijpelijk dat beleidsvoerders, met de beperkingen van de sturingsanalogie geconfronteerd, tot de conclusie komen dat men dan maar beter elke sturingsambitie kan opgeven.<sup>50</sup> Overspanning sturingsverwachting leidden van de weeromstuit tot smalende opmerkingen over een naïef geloof in de maakbare samenleving. De WRR vond in 1983, dat de overheid zou moeten afzien van haar rolopvatting als grote bestuurder boven en buiten de samenleving en zichzelf zou moeten gaan beschouwen als één van de vele maatschappelijke actoren die tezamen de ruimtelijke ontwikkelingen aan de gang houden. Ook deze gedachtegang heeft een zekere weerklank in de huidige discussie over ontwikkelingsplanologie, bijvoorbeeld wanneer opgeroepen wordt tot beleidsvoering in een verband van maatschappelijke coalities. Men vindt het ook terug in het meer theoretische concept van "netwerksturing" volgens hetwelk een planningproces niet meer of minder is dan een georganiseerde samenspraak van alle betrokkenen in een netwerk. De taak van de plannende overheid is primair daarin gelegen, ervoor te zorgen dat de samenspraak in het netwerk tot resultaten komt, tot een overeenstemming waarbij alle partijen erop vooruit gaan, een *win-win* situatie.<sup>51</sup>

Een derde barrière, die uit de vorige twee voortvloeit, is planningtheoretisch van aard. Een dominante stroming in de planningtheorie verklaart, dat er een principiële cesuur is tussen plan en handelen. Faludi en Mastop bijvoorbeeld drongen aan op een sterke relativisering van het prescriptieve karakter van plannen. Plannen zijn er principieel niet om uit te voeren, maar om 'mee te nemen' in de dagelijkse beleidspraktijk.<sup>52</sup> Dat geldt in versterkte mate als het handelen dat onderwerp van het plan is, niet tot 'de competentie' van de planautoriteit kan worden gerekend.<sup>53</sup> Uitvoeringsgebreken zijn, zo bezien, geen gebreken meer. Pas als een plan door een besluitvormende instantie geheel genegeerd wordt is er een probleem.<sup>54</sup> Overigens werd hiermee een standpunt verkondigd dat op verschillende manieren al langere tijd in de heersende planningdoctrine lag besloten. Het adjectief *indicatief* als benaming van plannen als het streekplan geeft aan dat planconformiteit geen vereiste wordt geacht. De in de Memorie van Toelichting WRO vervatte aanduiding van de inhoud van een streekplan als een "algemene achtergrond voor zijn (provinciaal) planologisch beleid" onderstreept dit nog eens. De planningdoctrine (het geheel van professionele opvattingen waarmee planologen werken) maakte dus een nogal scherp onderscheid tussen plan en beleid, tussen bedenken en handelen. Daarmee ging het zicht verloren dat een beleidsvoerende overheid het beleidsmatig handelen juist tot onderwerp van denken en plannen zou kunnen maken.

Kortom, een tweede verklaring voor het succes van het concept ontwikkelingsplanologie ligt besloten in de planologische theorievorming. Die theorievorming omvat de begrippen en analyses waarmee de planologie heeft geprobeerd de planologische werkelijkheid te modelleren en de planologische beleidsvoering te onderbouwen. Die theorie reduceerde de planologische werkelijkheid vaak tot de werkelijkheid van de planologie; en de planologische beleidsvoering tot het ontwerpen van ruimtelijke plannen. Daarmee was er in de theorie geen plaats in voor het handwerk van de uitvoering. Ontwikkelingsplanologie lijkt juist het tegenovergestelde te doen. Het stelt de uitvoering,

---

<sup>50</sup> "De streekplanvaststelling is eigenlijk een momentopname. De tijd snelt voort. De ontwikkelingen nemen hun eigen loop, veelal grillig en wispelturig en niet langs de gebaande wegen van het streekplan. De profetie van de streekplanvisie zal bloot komen te staan aan de realiteit van de toekomst". *Streekplan voor het Amsterdam-noordzeekanaalgebied*, deel 1: beschrijving van de meest gewenste ontwikkeling in hoofdlijnen, (Haarlem 1979) p. 47.

<sup>51</sup> Bijvoorbeeld J.A. de Bruijn, E.F. ten Heuvelhof: *Netwerkmanagement: strategieën, instrumenten en normen* Utrecht 1995; E.F. ten Heuvelhof en C.J.A.M. Termeer: "Gebiedsgericht beleid en het bereiken van win-win-situaties", in *Bestuurswetenschappen* 1991: 301-315; E.H. Klijn en G. Teisman, "Besluitvorming in beleidsnetwerken. Een theoretische beschouwing over het analyseren en verbeteren van beleidsprocessen in complexe beleidsstelsels", in: *Beleidswetenschap* 1992: 32-51

<sup>52</sup> A. Faludi, *A decision-centred view of environmental planning*, Oxford 1987.

<sup>53</sup> J.M. Mastop, *Besluitvorming: handelen en normeren*, dissertatie UvA 1984.

<sup>54</sup> J.M. Mastop en A. Faludi, "Doorwerking van strategisch beleid in dagelijkse beleidsvoering", in: *Beleidswetenschap* 1993: 71-90.

de projectmatige aanpak van de ruimtelijke ordening, centraal. Daarmee wordt het een aantrekkelijk concept voor eenieder die gefrustreerd is door de kloof tussen plan en uitvoering.

### 6.3 Ontwikkelingsplanologie een verbale oplossing?

Beziet men de maatschappelijke werkelijkheid waarin het ruimtelijk plan verwezenlijkt moet worden, uitsluitend als het springkussen waarop eenieder willekeurig rondspringt, zonder ooit precies te weten waar men zal uitkomen, dan kan dat een verlamme uitwerking hebben op elke aspiratie tot beleidsuitvoering. Optimistische planologen zullen willen geloven dat hun ruimtelijke concepten en denkbeelden zo wervend zijn dat zij als vanzelf richting aan de ruimtelijke ontwikkeling zullen geven: *self executing* plannen. De pessimistische planologen zullen wellicht menen dat men niet beter heeft dan “doormodderen” (en ze zijn dan in het goede gezelschap van de beleidswetenschapper Charles Lindblom). Neutrale planologen zullen menen dat zij de bestuurders, “het beleid”, met hun plan een vergezicht hebben verschaft, een planologische achtergrond waartegen bestuurlijke activiteiten ontplooid kunnen worden. Tot het ontwerpen van een planologisch beleid waarvan middelen en implementatiestrategieën integraal onderdeel uitmaken leidt dat echter niet. En juist dat is nodig voor een op uitvoering gerichte planningpraktijk.

De term ontwikkelingsplanologie heeft de prettige connotatie van een middenweg tussen de illusoire vergezichten van de ruimtelijke planning en het doormodderen van de planologische beleidspraktijk. Dat zit hem vooral in het woord “ontwikkeling”. Een “ontwikkeling” heeft plaats, hoe dan ook. Iets ontwikkelt zich, als een autonoom proces. Ontwikkelingsplanologie suggereert dan iets als: het bijsturend meegaan met ontwikkelingen; een soort judo-planologie. Het doet zelfs de intentie vermoeden om alleen maar de voorwaarden te scheppen om “ontwikkelingen” hun zegenrijke werk te kunnen laten doen. Dat zou men Socratische planologie kunnen noemen. Socrates meende dat ware kennis reeds bestond. De taak van de wetenschapper is slechts, deze kennis aan het licht te brengen, op dezelfde manier waarop een vroedvrouw helpt bij de geboorte van een kind.<sup>55</sup> Zo roept de term ontwikkelingsplanologie het beeld op van de planologische beleidsvoerder als procesbegeleider.

Blijft men steken in dit soort verbale exercities, dan zal “ontwikkelingsplanologie” een zelfde lot beschoren zijn als eerdere pogingen om ruimtelijke plannen meer uitvoeringsgericht te maken. Nodig is een meer empirisch gefundeerde planologie, die het gedrag van planologische beleidsvoerders als uitgangspunt neemt.

### 6.4 Beleid en beleidsuitvoering

**De in de vorige paragrafen geschetste denkbeelden over planning kunnen tot een bestuurlijke gelatenheid leiden waarbij de wettelijke plicht van de overheid, actief leiding te geven aan de ruimtelijke ontwikkelingen in land en streek, in het gedrang komt. Er is ook een manier om over planning, beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering na te denken waarbij de verwezenlijking van doelstellingen, (het eigen handelen van de plannende overheid gericht op beleidsuitvoering) nadrukkelijk onderdeel is van het beleidsontwerp. Als achtergrond waartegen de ervaringen met planologische beleidsvoering besproken zijn, geven we hier een korte schets van een dergelijke manier om tegen beleidsverschijnselen aan te kijken.**

Een beleid van een actor is een ontwerp van diens handelen, bestaande uit na te streven

---

<sup>55</sup> Zie Karl. R Popper, *Conjectures and refutations* (4th ed) 1974, p 11 e.v. over de *maieutiek* (geboorte-hulp) in de door Plato toegepaste Socratische methode.

doeleinden en middelen om de gekozen doeleinden mee te verwezenlijken.<sup>56</sup> De term beleid zoals hier omschreven heeft een analytische betekenis. Aan dit beleidsbegrip ligt de veronderstelling ten grondslag, dat het altijd mogelijk is in het handelen van een actor een patroon van doelen en middelen te onderkennen. Dat patroon noemen we een *doelboom*. De empirische werkelijkheid, die als een beleid afgebeeld kan worden, varieert van een geëlaboreerde beleidsnota tot een aantal verrichtingen van een actor in een interactiesituatie. Dit betekent dat een document als de Vijfde Nota niet per se gelijk staat aan een beleid, integendeel. Een dergelijk document *kan* een (voorgenomen) beleid bevatten, maar het hoeft niet. Het kan bijvoorbeeld ook een stelsel van prognoses zijn, of een beschrijving van de richting van gewenste ruimtelijke ontwikkelingen, of een planologisch vergezicht – of al die dingen tezamen. Overigens kan het document ook heel anders figureren in het beleid van afzonderlijke actoren. De Vijfde Nota was in zijn ontwikkelingsfase een *doel* van minister Pronk. De RPD gebruikte de Vijfde Nota als een *middel* voor het doel zichzelf weer als planologisch ontwerper te profileren.

De *uitvoering* van een voorgenomen beleid is handelen: het toepassen van de gekozen middelen ter bereiking van de beoogde effecten. De toepassing van middelen is overigens zelden een automatisme. Zelfs bij de uitvoering van het meest volledig uitgewerkte en best onderbouwde beleid kan de beleidsvoerder op onvoorziene omstandigheden en onverwachte neveneffecten stuiten die nopen tot koerswijziging. In de praktijk van de beleidsvoering ziet men dan ook herhaaldelijk dat middelen vervangen worden door andere, dat nieuwe middelen worden toegevoegd en dat ook doeleinden worden gewijzigd.<sup>57</sup> Verstandige beleidsvoerders zijn zich ervan bewust dat de beleidsvoering met veel onzekerheden omgeven kan zijn en beginnen soms met een bewust onuitgewerkt beleid. Een aantal strategische keuzen betreffende doeleinden en middelen wordt vastgelegd, de verdere invulling geschiedt op een later tijdstip, naar bevind van zaken. Kortom, het beleid verandert tijdens het proces van implementatie; men zou dat kunnen registreren door periodiek een afbeelding van het actuele beleid te maken.

Twee aspecten van beleidsvoering in het bijzonder maken, dat beleidsuitvoering zelden louter de voorbedachte toepassing van middelen is. Het eerste aspect is dat de beleidsvoerder zijn doelstellingen doorgaans nastreeft in een zekere afhankelijkheid van de medewerking van allerlei andere actoren. Elk van die actoren heeft een eigen positie en eigen belangen om af te wegen en tracht eigen doelstellingen te verwezenlijken in samenwerking met, of ondanks tegenstreven van andere actoren. Het vergt een weloverwogen inzet van middelen ter beïnvloeding van andere actoren om in dit krachtenspel iets van het eigen beleid overeind te houden. Het streven om andere instanties tot medewerking aan de uitvoering van een beleid te bewegen noemen we de *implementatie* van dat beleid. Ook voor de implementatie kan de beleidsvoerder een beleid ontwerpen, een *implementatiestrategie*. Zo'n implementatiestrategie omvat in elk geval een implementatiedoel: de reacties op zijn beleid die de beleidsvoerder van andere instanties verwacht dan wel bij hen teweeg wil brengen. Implementatiedoelen variëren al naar gelang hun *aspiratieniveau*. De beleidsvoerder kan streven naar een strikte conformiteit van het beleid van andere actoren aan zijn beleid, maar ook alleen maar naar "naamsbekendheid" van zijn beleid. Tussen deze twee extremen zijn allerlei tussenniveaus van aspiraties denkbaar: "doorwerking", "overnemen", "handelen in de geest van..." en dergelijke. Ook omvat de implementatiestrategie implementatiemiddelen: datgene wat de beleidsvoerder van plan is te ondernemen om het implementatiedoel te verwezenlijken. In het ideale geval zijn de middelen afgestemd op het implementatiedoel dat ermee verwezenlijkt moet worden. In de praktijk wil een implementatiestrategie nogal eens aanzienlijke onvolledigheden en tegenstrijdigheden vertonen – als die al ontworpen is. Ook als andere instanties de uitvoering overnemen zal de uitvoering altijd elementen van verdere beleidsvorming bevatten. Ondanks dit Droste-effect in beleidsprocessen is

---

<sup>56</sup> In een technische, op G. Kuypers (*Beginselen van beleidsontwikkeling* A, Muiden 1980: 19) gebaseerde omschrijving: "een beleid is elk systeem dat kan worden afgebeeld als een systeem van elementen waarvan elk element zich tot één of meer andere elementen verhoudt als een doel tot een middel of een middel tot een doel".

<sup>57</sup> M. Herwijer, "De dynamiek van doelstellend gedrag" in: *Bestuurswetenschappen* 1981, 348-366.

het vaak nuttig om een grens te trekken waar, *vanuit de beleidsvoerder gezien*, de beleidsontwikkeling ophoudt en de uitvoering begint.

Een tweede aspect van beleidsvoering is wat men zou kunnen noemen de *onvoltooidheid* van beleid. Beleid is vrijwel steeds onvoltooid of onvolledig: een beleidsvoerder beschikt heel vaak niet over een volledig overzicht van alle doelen en middelen tot en met de 'middelen in strikte zin'.<sup>58</sup> Uitvoering van onvolledig beleid is steeds ook verdere uitwerking van dat beleid. Wat vanuit het perspectief van de ene actor 'uitvoering' heet, kan dan vanuit andere perspectief van een andere actor 'verdere beleidsvorming' worden genoemd. Een strategisch plan kan bijvoorbeeld "nader onderzoek" aanduiden als een van de middelen die aangewend zullen (moeten) worden om een bepaald doel naderbij te brengen. De uitvoering van dat onderzoek is als zodanig een project waarvoor een specifiek beleid gevormd zal moeten worden. Om een ander voorbeeld te noemen: voor het verwezenlijken van de doelstelling "het terugdringen van de mobiliteit" kan het rijk als middel formuleren: "een aangescherpt gemeentelijk parkeerbeleid", maar voor de gemeente die zoiets overneemt, begint de beleidsvorming dan pas. Het gemeentebestuur op zijn beurt heeft als middel in zijn beleid een parkeerdienst in het leven geroepen, een organisatie die meteen begint om de instructies van het bestuur beleidsmatig uit te werken.

Vaak, zoals in het laatste voorbeeld, wordt de uitvoering overgelaten aan anderen dan de actor van het beleid, hetzij aan andere organen, hetzij aan private instanties of 'de markt'. Daarvoor zijn twee algemene redenen. De eerste reden is dat anderen meer inzicht en mogelijkheden hebben dan de beleidsvoerder; zij zijn, anders dan de beleidsvoerder, in de positie om verder te werken met de algemene denkbeelden van de beleidsvoerder. De tweede reden is, dat andere actoren beter dan de beleidsvoerder in staat zijn om een draagvlak te creëren voor de beleidskeuzen die gemaakt worden. Als de uitvoering van een beleid aan andere instanties wordt overgelaten zal de implementatiestrategie van de beleidsvoerder er in de regel op zijn gericht om die andere instanties tot uitvoeringsactiviteiten te bewegen, en eventueel ook om die andere instanties te bewegen tot conformiteit aan het uit te voeren beleid. Indien de beleidsvoerder de uitvoering geheel in eigen hand wil houden zal een implementatiestrategie vooral tot doel hebben te voorkomen dat beleidsactiviteiten van andere actoren de uitvoering doorkruisen.

Voor het geval men zou menen dat implementatiestrategieën uitsluitend *top down* werken (van het rijk naar de lagere overheden en van de provincies naar de gemeenten) - dat is beslist niet het geval. Een slimme gemeente die zijn zinnen op een bepaalde ruimtelijke ontwikkeling heeft gezet en daarvoor afhankelijk is van de medewerking van rijk of provincie, zal een strategie bedenken om zich van die medewerking te verzekeren.<sup>59</sup>

Een conceptualisering van de planologische beleidsvoering met behulp van het hiervoor geschetste begrippenapparaat zou een beter zicht kunnen geven op het karakter van planologische beleidsprocessen in het algemeen en op de verwevenheid van beleidsvorming en beleidsuitvoering in het bijzonder. Dit begrippenapparaat bevat – anders dan "ontwikkelingsplanologie" - geen (normatieve) concepten over een goede ruimtelijke ordening of adequate planologische strategieën. Het is neutraal ten opzichte van de inhoud van het beleid of het beleidsobject. Het biedt niet de verlokkingen om erop mee te liften in een *garbage can* spiraal. Dat maakt het beter geschikt voor een analyse van ruimtelijke beleidsvoering dan normatief en connotatief geladen begrippen als "ontwikkelingsplanologie".

---

<sup>58</sup>Een middel in strikte zin, een term ontleend aan Kuypers (a.w.), is een middel dat zonder verdere bewerking kan worden toegepast: "de spa in de grond" bijvoorbeeld is zo'n middel, terwijl het landinrichtingsplan een tussendoel is, beide in een beleid met als einddoel de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit van het platteland.

<sup>59</sup>Zie bijvoorbeeld over een dergelijk optreden van de gemeente Heemskerk: J. de Ridder, "Planning van bouwlocaties, sturing en onzekerheid" in: I.M.A.M. Präper en M. Herweijer, *Plannen en Convenanten*, Deventer 1992

- 
- <sup>i</sup> Persbericht Koninklijk Instituut van Ingenieurs (KivI) n.a.v. *Windenergie; resultaten van een debat tussen voor- en tegenstanders van windenergie*, KivI, juni 2002
- <sup>ii</sup> Centraal daarin staan de Landelijke Stuurgroep Ontwikkeling Windenergie (LSOW) onder voorzitterschap van de provincies (via het IPO) en het Landelijk Coördinatiepunt Windenergie (LCW) dat een dubbeltaak heeft: enerzijds secretariaat van de LSOW, anderzijds interprovinciaal coördinatiepunt. Het LCW is ondergebracht bij het IPO, dat de feitelijke werkzaamheden voorshands heeft uitbesteed aan Novem en Oicon.
- <sup>iii</sup> Toelichting BLOW, par. IV.2.
- <sup>iv</sup> BLOW, art. 3.2.2.
- <sup>v</sup> Het gaat in feite om 'nota'-beleid, zoals blijkt uit de Derde Energienota (1995) en de jaarlijkse energierapporten van EZ.
- <sup>vi</sup> in *De moeizame realisatie van windenergie in Nederland*, Tijdschrift voor Omgevingsrecht (april 2003), maken mr. W.G.B. van de Ven en mr.dr.s. L.A.J. Spaans duidelijk dat concrete beleidsbeslissingen op streekplanniveau bij uitstek geschikt zijn voor locatiebesluiten over in het algemeen grootschalige windparken.
- <sup>vii</sup> *Route naar een hoog implementatietempo windenergie op land*, KEMA, januari 2002; ook *Implementatieproblemen bij windenergie; een agenda*, niet gepubliceerde notitie van de Task Force Windenergie, april 2002.
- <sup>viii</sup> Naast het algemene 'pull'-beleid van groene-stroom-faciliteiten zou eventueel nog gedacht kunnen worden aan een 'push'-beleid met behulp van het in de Elektriciteitswet opgenomen certificatiestelsel voor duurzame elektriciteit, dat de druk op productie van groene stroom zou verhogen. De gewijzigde Elektriciteitswet biedt echter nauwelijks nog mogelijkheden voor een structuurbeleid.
- <sup>ix</sup> *Verkenning stroomlijning regelgeving op het gebied van gaswinning en windenergie*, ministerie van EZ, februari 2003.
- <sup>x</sup> *Memorie van antwoord*, Wijziging WRO i.v.m. rijksprojectenprocedure, Eerste Kamer, 2002-2003, 27178 nr. 12b (blz. 9).
- <sup>xi</sup> *Nota n.a.v. het verslag*, Wijziging Elektriciteitswet 1998 t.b.v. bevordering opwekking duurzame elektriciteit, Tweede Kamer, 2002-2003, 28782 nr. 5 (blz. 7).
- <sup>xii</sup> als noot 9.
- <sup>xiii</sup> Vanwege de nieuwe systematiek van de voorgenomen, fundamentele wijziging van de WRO (o.a. vervallen oude art. 19-procedure) wordt daarin, ook op rijksniveau, niet meer gesproken van een (rijks)projectenprocedure, maar van "besluitvorming over verwezenlijking van een onderdeel van nationaal ruimtelijk beleid" (art. 4.3.6). Een soortgelijke besluitvorming wordt nu mogelijk gemaakt voor onderdelen van het provinciaal ruimtelijk beleid.
- <sup>xiv</sup> Als optie in de Landelijke Stuurgroep Ontwikkeling Windenergie (LSOW) naar voren gekomen.
- <sup>xv</sup> Winkler Prins Encyclopedie, editie Encarta 98.
- <sup>xvi</sup> als noot 9.
- <sup>xvii</sup> *Vergunningtraject van windenergie*, afstudeerscriptie van Juliette Koeslag i.o.v. Universiteit Utrecht, faculteit Natuurwetenschappen en Bedrijf & Bestuur en onder begeleiding van CEA, Bureau voor communicatie en advies over energie en milieu B.V., november 2002.
- <sup>xviii</sup> *Snel als de wind?*, Dave Huitema (Instituut voor Milieuvraagstukken, VU), ROM-bulletin, september 2002.
- <sup>xix</sup> Zie voetnoot 7.
- <sup>xx</sup> Idem.
- <sup>xxi</sup> zo moet de lokale besluitvorming vastgelopen en het project uitvoeringsgereed zijn.
- <sup>xxii</sup> Eerder gebeurde dit al in het VROM-raadsadvies *Impuls voor ruimtelijke investeringspolitiek* (par.1.3) van juni 2002.
- <sup>xxiii</sup> Idem, par. 2.2.
- <sup>xxiv</sup> In het bij noot 7 genoemde KEMA-rapport leidt dit tot de voor planologen wel zeer vergaande (en juridisch ook niet erg doordachte) suggestie om de ruimtelijke ordening dan maar terzijde te schuiven wanneer niet op tijd voldoende ruimte voor windenergie is gecreëerd.