

DE HIËRARCHIE TUSSEN BUNDESRAUMORDNUNGSGESETZ EN GEMEENTELIJKE BESTEMMINGSPLANNEN

UTE HENKEL

Zonder al te veel energie te steken in de vormgeving van nota's wordt in Duitsland een actief ruimtelijk beleid gevoerd. Doordat hier een relatief groot aantal bestuurslagen bij betrokken is, is een goede structuur noodzakelijk om de afzonderlijke verantwoordelijkheden duidelijk te maken. Na de aandacht voor ruimtelijke ordening in België in het vorige nummer, zal hieronder worden ingegaan op de organisatie en de doelstellingen van de planning bij onze oosterburen.

Om mijn kennis betreffende de ruimtelijke ordening in de Bondsrepubliek te actualiseren, verzocht ik het Bondsministerie om mij een exemplaar van het 'Raumordnungsbericht 1991' toe te zenden, een rapport waarin de stand van zaken in de Duitse ruimtelijke ordening weergegeven wordt. Dit boekwerk, eenvoudig uitgevoerd en op recyclingpapier gedrukt, verschilt uiterlijk sterk van de dure en in hoogglans uitgevoerde 'Ruimtelijke Verkenningen' van de rijksoverheid in

Nederland. Of de Duitse ruimtelijke ordening inhoudelijk net zo degelijk functioneert, als uit de uiterlijke presentatie blijkt, wordt in dit artikel nader bekeken.

DE BASIS

Ruimtelijke ordening is in de Bondsrepubliek Duitsland een belangrijk beleidsveld. Ook al is de bevolkingsdichtheid niet zo hoog als in Nederland, een geïntegreerd beleid is noodzakelijk om de ruimte goed te benutten. De basis van de ruimtelijke ordening wordt in het Raumordnungsbericht 1991 als volgt geformuleerd: "*Raumordnerisches Ziel ist es, über die bestmögliche Verteilung verschiedener Raumnutzungen zu einer optimalen Gestaltung und Entwicklung des Raumes zu gelangen.*"

De Duitse ruimtelijke ordening heeft twee centrale uitgangspunten. Ten eerste is er de afstemming en verdeling van concurrerende functies in de ruimte, of anders gezegd het vinden van de beste plek voor iedere functie binnen een gebied. De tweede opdracht voor de ruimtelijke ordening bestaat uit het scheppen van gelijkwaardige leefomstandigheden in alle Duitse deelgebieden. Daarbij moet rekening worden gehouden met de heterogene ontwikkeling van de diverse deelgebieden. Daartoe wordt een eerste onderscheid gemaakt in landelijke gebieden, stedelijke gebieden en suburbane gebieden.

De bestuurlijke organisatie van de Bondsrepubliek kent meer niveaus dan die van Nederland. Behalve het Bonds-niveau is er nog sprake van de deelstaat, het district, de 'Kreis' en de gemeente.

Duitsland is een federale staat. Dit houdt in, dat veel macht en bevoegdheden zijn overgedragen aan de deelstaten. Het gebied van de Bondsrepubliek omvat 16 deelstaten of 'Länder'. Vijf hiervan, de

'nieuwe', zijn bij het verscheiden van de DDR in 1990 aan de oude BRD toegevoegd.

Het district is het enige niveau zonder volksvertegenwoordiging. Op het gebied van de ruimtelijke ordening wordt het beleid van het district door een politiek orgaan, de Planologische Raad, vastgesteld.

Op lokaal niveau kent de Bondsrepubliek twee organen: de 'Kreis' en de 'kreisfreie' steden, en de gemeenten. De 'Kreis' bestaat uit een aantal gemeenten. Op dit bestuursniveau worden zowel bestuurlijke taken die boven het gemeenteniveau liggen, als door Bondsrepubliek en/of deelstaat gedelegeerde taken uitgevoerd. Een gekozen volksvertegenwoordiging bepaalt het beleid ten aanzien van de ruimtelijke ordening van de 'Kreis' of gemeente.

De gemeenten vervullen in beginsel alle in hun gebied voorkomende openbare taken. Hiertoe heeft zij planningsbevoegdheid, met name op het gebied van de bouwplanning (bestemmingsplannen).

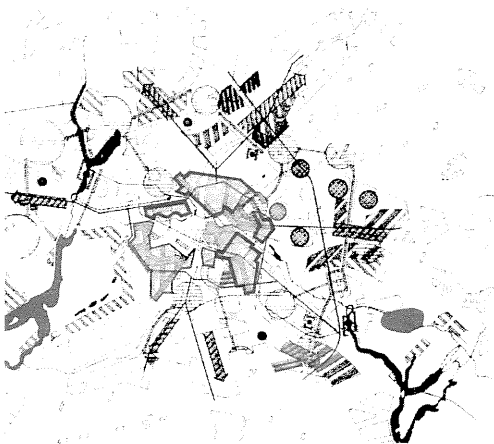
WETGEVING

De Bondsrepubliek heeft het recht om een kaderwet voor de Ruimtelijke Ordening vast te stellen. Deze wet vormt de juridische basis voor het Raumordnungsprogramm op Bonds-niveau. Opvallend is dat in deze Wet op de Ruimtelijke Ordening niet alleen de verdere organisatie wordt vastgelegd, maar ook inhoudelijke grondbeginselen worden genoemd. Dit betekent dat de Bondsdag over de inhoud van de grondbeginselen kan meebeslissen. Inhoudelijke invulling van het beleid door het parlement bestaat in Nederland pas sinds de invoering van de Planologische Kernbeslissings-procedure.

De Wet op de Ruimtelijke Ordening ver-

Ingewikkelde schetsen zijn geen Nederlands voorrecht.

Uit: Räumliches Strukturkonzept Berlin.



plicht de regeringen op bonds- en deelstaatniveau om overleg te plegen over basisvragen betreffende de ruimtelijke ordening. Daarvoor is een permanente ministersconferentie ingesteld, bestaande uit ministers van Bondsrepubliek en Deelstaten. Hun opdracht is het geven van aanbevelingen en de verticale en horizontale coördinatie van het (nationale) ruimtelijk beleid.

Daarnaast bestaat er op bondsniveau een bij wet ingesteld adviesorgaan: het Beraad voor de Ruimtelijke Ordening. Leden zijn vertegenwoordigers van gemeenten, werkgevers- en werknemersorganisaties en deskundigen uit verschillende disciplines, die op het vlak van de ruimtelijke ordening bezig zijn.

Het laatste 'Bundesraumordnungsprogramm', het best te vergelijken met de Nederlandse Nota's op de Ruimtelijke Ordening, is van 1975. Het is het resultaat van een lang coördinatieproces tussen Bondsrepubliek en deelstaten. Doel van dit programma is een oriënteringsraamwerk te geven voor de boven-sectorele ruimtelijke ontwikkeling, op het niveau van de Bondsrepubliek. Op dit moment is alle energie gericht op het herenigingsproces, waardoor het opstellen van het nieuwe programma vertraging heeft opgelopen.

DEELSTATEN

De Bondswet op de Ruimtelijke Ordening verplicht de deelstaten tot het maken van een eigen wet op de RO. Als gevolg hiervan is het juridische kader voor de ruimtelijke ordening van iedere deelstaat anders. In het volgende zal als voorbeeld Nedersaksen worden besproken, een deelstaat die qua oppervlakte bijna zo groot is als Nederland en zeven miljoen inwoners telt.

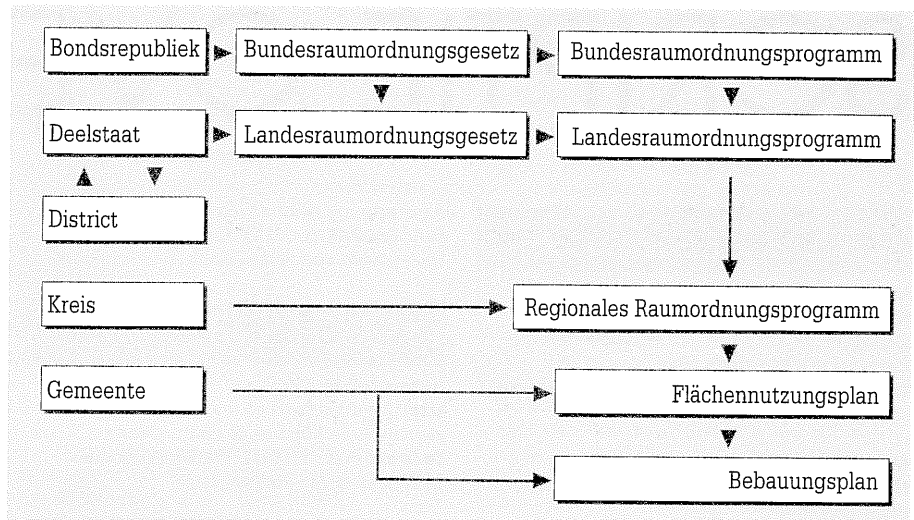
Het 'Niedersächsische Gesetz über Raumordnung und Landesplanung (NROG)' legt doelen en organisatie van de ruimtelijke ordening van Nedersaksen vast. Het bestaat uit drie componenten.

- Deel een bevat regels ten behoeve van opstelling, inhoud en juridisch karakter van het Landesraumordnungsprogramm en geeft een basis voor regionale planning en organisatie van de ruimtelijke ordening in de regio.

- Deel twee gaat in op de organisatie van de 'Landesplanung', noemt de betrokken instanties en legt hun onderlinge relatie vast.

- In het derde deel worden de instrumenten genoemd die nodig zijn om het beleid uit te voeren.

In de nieuwe deelstaten moet men een juridische basis voor de Ruimtelijke Ordening nog scheppen. Dit is nodig



omdat in de DDR geen geïntegreerde planning plaatsgevonden heeft, maar alleen territoriale planning zonder onderlinge afstemming.

GOEDKEURING

In Nedersaksen ontwerpt de 'Oberste Landesplanungsbehörde' het Landesraumordnungsprogramm, waarin het beleid van de deelstaat uiteen wordt gezet. Het laatste is verschenen in 1982. Het bestaat uit twee delen. Deel 1 omvat de grondprincipes voor de Ruimtelijke Ordening, en werkt deze uit in algemene doelen voor de ontwikkeling van de deelstaat. Dit gedeelte moet door het parlement van de deelstaat goedgekeurd worden, als bewijs van de betrokkenheid van de volksvertegenwoordigers -en dus van het volk- bij de ruimtelijke ordening. Deel 2 concretiseert deze doelen door de benoeming van gebieden, bij voorbeeld geschikte locaties voor grote industrie-complexen. Voor dit deel is geen goedkeuring van het parlement vereist, maar wel van de regering van de deelstaat.

Grootschalige, vaak industriële projecten, worden door de deelstaat zelf uitgewerkt. De lagere overheden hebben hierop geen invloed van betekenis meer. Een voorbeeld hiervan zijn de plannen voor de Dollardhaven.

Ook op regionaal niveau wordt een programma, een plan, betreffende de ruimtelijke ordening opgesteld. In Nedersaksen vindt deze regionale planning plaats op het Landkreisniveau. In sommige deelstaten wordt ook wel op andere niveaus aan regionale planning gewerkt. In het regionale plan worden de ruimtelijke ontwikkelingsdoelen van de deelstaat verder uitgewerkt. Daarmee zijn de regionale plannen het scharnier tussen het deelstaatplan, dat alleen algemene doelen en globaal gewenste ontwikkelingen aangeeft,

en de planning op het gemeenteniveau, die concrete locaties aanwijst.

In de nieuwe deelstaten bestaan deze plannen nog niet. Daarom zijn de gemeenten hier verplicht, zich aan de principes van de bonds- en deelstaatwetten te houden.

De planning op gemeenteniveau kent een bindende (Bebauungsplan) en een niet bindende (Flächennutzungsplan) vorm.

Kenmerkend is het sterk hiërarchische karakter van alle programma's en plannen. Zo legt het deelstaatprogramma van Nedersaksen vast waar recreatie moet gaan plaatsvinden. De Landkreis vult alleen in waar intensieve en waar extensieve recreatie moet komen. Sommige Kreisen gaan zo ver om op de linkerblad-zijde van het regionale plan het deelstaatbeleid weer te geven, terwijl op de rechterpagina de regionale uitwerking staat.

Het geheel overziend geeft het Raumordnungsbericht een goed beeld van de Ruimtelijke Ordening in Duitsland op dit moment. In het rapport probeert de Bondsrepubliek het tekort aan kennis over en in de nieuwe deelstaten weg te werken. De analyse vormt het belangrijkste deel. Daarnaast wordt veel aandacht besteed aan de wettelijke grondslagen van de ruimtelijke ordening in de nieuwe gebieden. Kenmerkend is daarbij dat dit voor elke nieuwe deelstaat apart wordt gedaan. Het hiërarchische karakter, dat zo kenmerkend is voor het planningsstelsel van de oude Bondsrepubliek, werkt nu slechts gedeeltelijk. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat men tegelijkertijd intensief met planning op deelstaats-, regionaal- en lokaal niveau bezig moet zijn.

Ute Henkel is als planologe afgestudeerd aan de Landbouww Universiteit Wageningen. Dit artikel is gebaseerd op een deel van haar doctoraalscriptie 'Een grensoverschrijdend perspectief, Groningen-Ostfriesland'. Deze scriptie is te leen bij de bibliotheek De Hucht, Landbouww Universiteit Wageningen.