

F. Grunfeld

Sociale kaart van de ruimtelijke ordening in Nederland

Het ruimtelijk beleid in Nederland komt op drie niveaus tot stand: het Rijk, de Provincie en de Gemeente. Elk niveau heeft zijn eigen bevoegdheden. Bindende regels ten aanzien van de inrichting en het gebruik van de ruimte liggen verankerd in bestemmingsplannen, die door de gemeente worden vastgesteld. Deze bestemmingsplannen behoren te passen in het kader van de door de provincie op te stellen streekplannen. Voor alle plannen geldt, dat zij rekening dienen te houden met algemene richtlijnen, die in planologische kernbeslissingen enz. tot uiting komen (zie hieronder). Hogere overheden kunnen het beleid van lagere overheden controleren door hun bevoegdheid om aanwijzingen te geven, plannen goed te keuren, besluiten te vernietigen. Daarnaast zijn er andere instrumenten om het ruimtegebruik en de inrichting van de ruimte te sturen: de hinderwetgeving, de selectieve investeringspremieregeling, de wet investeringsrekening, de milieuwetgeving, de monumentenwet zijn enige voorbeelden hiervan.

Hoe komt het ruimtelijk beleid nu tot stand? (zie schema 1).

Het Rijk

De minister van volkshuisvesting en ruimtelijke ordening is verantwoordelijk voor het ruimtelijk beleid. Het parlement oefent hierop controle uit. De minister wordt bijgestaan door de Rijksplanologische Dienst (RPD), die toezicht houdt op de uitvoering van het ruimtelijk beleid in verband met de vastgestelde doelstellingen, adviezen geeft en onderzoek doet naar ruimtelijke ontwikkelingen. De RPD onderhoudt hiertoe nauwe contacten met het Sociaal en Cultureel Planbureau en het Centraal Planbureau, dat economische ontwikkelingen nagaat. De coördinatie van het ruimtelijk beleid met het beleid van andere departementen komt tot stand in de Raad voor de Ruimtelijke Ordening (RRO), een raad waarin de ministers van andere departementen vertegenwoordigd zijn. Op ambtelijk niveau vinden de coördinatie en het contact met provincie en gemeente in de Rijksplanologische Commissie (RPC) plaats. De RPC adviseert de minister, ook bij aanwijzingen aan de provincie. De Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (de RARO) is een inspraakorgaan bestaande uit diverse vertegenwoordigers van belangrijke maatschappelijke groeperingen, zoals bijvoorbeeld werkgevers, werknemers, vervoerders, woningbouwers e.d., deskundigen op het gebied van ruimtelijke ordening en enkele vertegenwoordigers van provincie en gemeente. Deze raad geeft de minister advies. Ook organiseert de RARO de Planologische-Kern-Beslissingsprocedure (PKB), die gevolgd wordt bij de totstandkoming van de nota's over de ruimtelijke ordening en bij

de structuurschema's. In de structuurschema's worden facetten vastgesteld die van belang zijn voor het ruimtelijk beleid. De nota's en structuurschema's geven de hoofdlijnen aan van het ruimtelijk beleid, die als richtsnoer dienen voor streek- en bestemmingsplannen. De PKB nu is een middel om de mening van de burger, provincie en gemeente, diverse groeperingen en instellingen enz. te horen, door middel van een inspraakprocedure.

De rijksplannen hebben geen directe rechtskracht, maar door (eventuele) aanwijzingen, onthouden van goedkeuringen, vernietigen van besluiten op basis van deze plannen is er invloed op het ruimtelijk beleid van lagere overheden. Hiertoe hebben de inspecteurs van de ruimtelijke ordening zitting in de Provinciale Planologische Commissie (PPC).

De Provincie

Gedeputeerde Staten (GS) stellen het ruimtelijk beleid vast met behulp van streekplannen, waarin de gewenste ruimtelijke ontwikkeling in grote trekken wordt geschetst. Ook worden bestemmings- en structuurplannen van gemeenten getoetst. Provinciale Staten moeten streekplannen goedkeuren en vaststellen. De PPC geeft GS hierbij advies. Deze commissie bestaat behalve uit de inspecteur van de ruimtelijke ordening uit vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties, deskundigen en bestuurders. De Provinciale Planologische Dienst (PPD) staat GS bij voor wat betreft onderzoek, technische voorbereiding e.d.

De Gemeente

Burgemeester en Wethouders (B&W) bereiden structuur- en bestemmingsplannen voor. Een structuurplan vormt net als het streekplan een programma van gewenste ruimtelijke inrichting. Deze plannen dienen als basis van bestemmingsplannen, die de burger rechtstreeks binden. B&W stellen deze plannen na overleg met de PPC en andere betrokken organen op; de gemeenteraad moet de plannen vaststellen. Bezwaren tegen het ontwerp-bestemmingsplan kunnen eerst bij de gemeenteraad, later bij Gedeputeerde Staten en uiteindelijk bij de Kroon worden ingediend. Deze drie organen moeten het bestemmingsplan goedkeuren of er goedkeuring aan onthouden, waarbij een toetsing aan het provinciale en rijksbeleid plaatsvindt. Het onderzoek, het advies e.d. geschiedt of door gemeentelijke bureaus of door particuliere instellingen. Overleg met buurgemeenten komt steeds vaker voor: hiertoe worden ook samenwerkingsverbanden aangegaan in de vorm van gewesten. Deze samenwerking berust op basis van vrijwilligheid met uitzondering van het 'Openbaar Lichaam Rijnmond', dat eigen bevoegdheden heeft en rechtstreeks gekozen wordt.

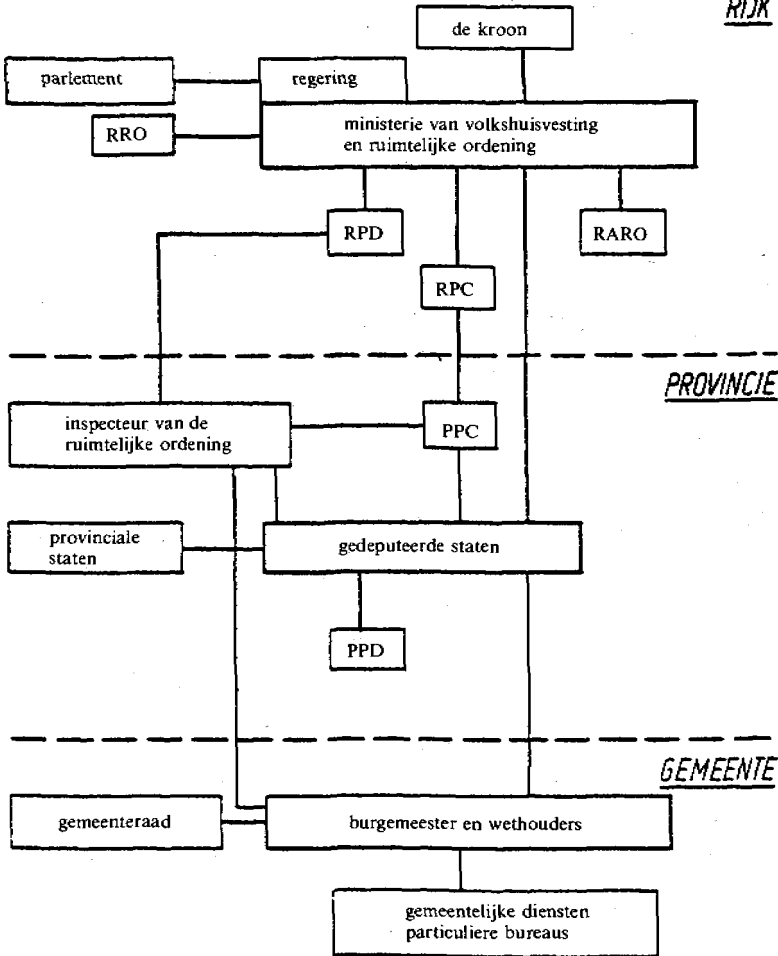
Ruimtelijke ordening op nationaal niveau in Nederland

Ontwikkeling

Vlak na de tweede wereldoorlog werd door de toenmalige Rijksdienst voor het Nationale Plan een blauwdruk voorgesteld van hoe Nederland er in de toekomst uit zou moeten gaan zien. In de vijftiger jaren stapte men af van de aanvankelijke gedachte om een nationaal plan op te stellen. De naam van de Rijksdienst werd veranderd in

Schema 1
Ruimtelijke ordening, organen

RIJK



Rijksplanologische Dienst. Er kwam meer aandacht voor beleidslijnen ten aanzien van ruimtelijke problemen; de snelle groei van de Randstad en de ontvolking en achterstand op velerlei gebied en in andere delen van Nederland stonden daarbij centraal. De eerste aanzetten tot een regionaal spreidingsbeleid werden geboren. Dit is nader aangegeven in de eerste nota inzake de ruimtelijke ordening, in samenhang met de nieuwe wet op de ruimtelijke ordening van 1964.

Een belangrijk verschil met het vroegere planologische denken is de verschuiving van een centralistisch naar een meer decentralistisch beleid. Dat houdt in dat provincie en gemeente meer bevoegdheden krijgen. Ook werd het ontwikkelen van eindtoestandplannen geleidelijk aan vervangen door het opstellen van een schets van mogelijke ontwikkelingen, zodat wijzigende standpunten inzake wenselijke of noodzakelijke ruimtelijke ontwikkelingen gemakkelijker in te passen zijn.

Enkele voornamelijk principes uit deze nota zijn het streven naar behoud en bescherming van het natuurlijk milieu, het handhaven van de open ruimte in de Randstad, het tegengaan van suburbanisatie. Om de behoefte aan ruimte voor wonen en werken in banen te leiden, werd het principe van gebundelde deconcentratie voorgesteld. Dit houdt in de samenvoeging van ruimtebehoeften voor wonen en werken in aangewezen *nieuwe, stedelijke concentraties*. De uitbouw van steden of de verspreide groei van stadjes en dorpen werden onwenselijk genoemd.

Stand van zaken

In de oriënteringsnota ruimtelijke ordening, het eerste deel van de derde nota over de ruimtelijke ordening (1975), wordt ingegaan op de mate van succes van het vroegere beleid. In de nota wordt gesteld dat de gebundelde deconcentratie onvoldoende is gerealiseerd. De knelpunten die in de oriënteringsnota worden gesignaleerd, betreffen het teruglopen van de bevolking in de grote steden, te ver gaande suburbanisatie, toenemende mobiliteit, trek van bevolking uit de Randstad naar aangrenzende provincies, met achterblijven van werkgelegenheid in de Randstad, aantasting open ruimte, congestie, achterblijvende stadsvernieuwing. In het algemeen gesteld: een té ongelijke verdeling van bevolking en sociaal-economische ontwikkeling per regio. De doelstellingen die in de nota worden geformuleerd hebben hier betrekking op. Zo is een keuze gemaakt voor het tegengaan van regionale achterstanden in kwantiteit en kwaliteit van werkgelegenheid, een rechtvaardige regionale inkomensverdeling, selectieve economische groei, het ontwikkelen en in stand houden van culturele waarden, het tegengaan van uniformiteit, bevorderen van ontplooiingsmogelijkheden, het ontwikkelen en in stand houden van het ecologisch systeem. Deze beleidslijnen moeten in andere nota's en plannen op een ander of lager niveau doorwerken. Zo is naast de oriënteringsnota het ruimtelijk beleid nader uitgewerkt in de deelnota's: nota de kleine kernen, de verstedelijkingsnota, de nota landelijke gebieden, de nota de Waddenzee. Deze zijn echter nog niet allemaal vastgesteld.

Ook neemt het belang van het sectorbeleid met een ruimtelijke oriëntatie toe. Hiertoe worden zogenaamde structuurschema's opgesteld, die net als de nota's de procedure van de planologische kernbeslissing doorlopen. Tot nu toe bestaan de volgende structuurschema's, ook weer in verschillende stadia van vaststelling: structuurschema drink- en industriewatervoorziening, - elektriciteitsvoorziening, - verkeer en vervoer, - vaarwegen, - volkshuisvesting. Bovendien zijn er enkele structuurschema's te verwachten inzake luchthaventerreinen en al dan niet in combinatie inzake inpoldering van de Markerwaard. De nadere uitwerking van de deelnota, de verstedelijkingsnota en de daarbij behorende structuurschets voor de verstedelijking is als volgt. Er wordt gestreefd naar een evenwichtige woon-werkbalans op stads-

gewestelijk niveau. Naast het aanwijzen van nieuwe woongebieden vindt men het daarbij nodig de verplaatsingsbeweging van werkgelegenheid om te buigen. Men doelt dan vooral op de trek van de werkgelegenheid van de noordvleugel van de Randstad naar het open middengebied. Bovendien is er werkgelegenheidsoverloop nodig naar groeikernen en groeisteden. De groeikernen en -steden zijn aangewezen om de bevolkingsoverloop uit de grote steden van de Randstad op te vangen en om de druk op de Randstad van bevolking en activiteiten te verminderen. Het beleid is daarmee zowel op inrichting alsook op spreiding gericht. Ook is de aandacht voor bestaande steden vergroot, zoals blijkt uit de diverse en in omvang verruimde subsidies voor stadsvernieuwing, en de ontwerpwet stadsvernieuwing, waarmee een snellere en efficiëntere aanpak mogelijk moet worden.

De band van het ruimtelijk beleid met het economisch beleid komt geleidelijk steeds meer tot uitdrukking, zoals o.a. blijkt uit de nota inzake het regionale sociaal-economische beleid 1977 t.e.m. 1980 (1976). Hierin wordt een regionaal beleid geschetst waarin een keuze is gemaakt voor vermindering van regionale werkloosheidsverschillen en versterking van de regionale economische structuur in achtergebleven regio's. Hiertoe zijn in relatie met de doelstellingen van het ruimtelijk beleid belangrijke instrumenten ontwikkeld. Zo bestaan er nu investeringspremieregelingen verschillend per regio of stad, infrastructuursubsidies, subsidiëring in aanleg van nieuwe industrieterreinen, een verplaatsingsregeling van bedrijven en de selectieve investeringsregeling. Deze laatste regeling kent globaal samengevat een meldings- of vergunningplicht voor bepaalde nieuwe industriële bedrijvigheid in de Randstad. Bovendien wordt in de nota inzake de selectieve groei naast volledige en volwaardige werkgelegenheid een keuze gemaakt voor milieubehoud, zuinig beheer van grondstoffen en energie, kansen voor ontwikkelingslanden; en dit geheel wordt in relatie gezien met doelstellingen op het gebied van ruimtelijke ordening. Het voert hier te ver om op de daartoe ontwikkelde instrumenten in te gaan. Wel dient het sectorstructuurbeleid genoemd te worden vanwege haar belangrijke ruimtelijke gevolgen. Dit beleid houdt de herstructurering in van bepaalde takken van industrie, handel, ambacht en dienstverlening. Hiertoe worden advies en subsidie verleend en er bestaat de mogelijkheid van financiële deelname of van saneringsplannen. In het algemeen gesteld is de verwevenheid van het economisch met het ruimtelijk beleid toegenomen, tot uiting komend in een regionaal-economische naast een nationaal-economische benadering. Ook zal het ruimtelijk beleid in toenemende mate in internationaal overleg komen vanwege de toenemende internationale verwevenheid van sociale en economische verwickelingen die ruimtelijke gevolgen hebben.

Toekomst

De discussiepunten voor de toekomst van het ruimtelijk beleid in Nederland zijn enerzijds verschillen in opvattingen over mogelijke of gewenste ontwikkelingen, maar ook anderzijds verschillen in opvattingen over de mogelijkheden en middelen die de overheid ter beschikking staan of moeten staan.

Voor wat betreft verstedelijking geldt vooral het volgende. Hoe open kan of moet de centrale open ruimte in de Randstad gehouden worden? Hierbij is dan enerzijds de wenselijkheid, anderzijds de mate van beheersing door de overheid in het geding. Hoe gesloten kan en moet een stadsgewest worden? In hoeverre zijn er mogelijkheden om mobiliteit en vestigingsgedrag van bedrijven en personen te beïnvloeden? Wat is wenselijk, en hoe effectief zijn de middelen die nu hiertoe aangewend worden? Hoe komt de stadsvernieuwing tot stand, voor wat betreft het verlies van aantallen woningen, de mate waarin vrijkomende of onbebouwde terreinen in steden te

bebouwen zijn, verbetering of nieuwbouw, de plaats voor werkgelegenheid in de stad, enz.

In het algemeen bestaat er onzekerheid over de trends van werkgelegenheid in het licht van huidige economische ontwikkeling, van vrije tijd, van autogebruik, van woningbehoefte en bevolkingsstructuur. Daarnaast is er onzekerheid over de mogelijkheid om bestaande trends om te buigen.

Hiertoe wordt een procesmatige aanpak van de ruimtelijke ordening voorgesteld. Er wordt onderscheid gemaakt in essentiële, variabele en indicatieve beslissingen. Zo ligt het in de bedoeling elk structuurschema of -schets elke 5 jaar te herzien. Voor streek- en bestemmingsplannen geldt daartoe een termijn van 10 jaar.

Een dergelijke aanpak vereist voortdurend onderzoek over ruimtelijke ontwikkelingen, alsmede een voortdurende bezinning over de beleidskeuzes met betrekking tot ruimtelijke ordening en de middelen die daartoe aangewend worden. Dit vereist een voortdurende discussie!