

Infrastructuurplanning en ruimtelijke ordening

DRS. M.E. BECK* — PROF. IR. H. WIGGERTS**

Het uitvoeren van grote infrastructurele werken heeft in een dichtbevolkt land als Nederland vrijwel altijd belangrijke gevolgen voor de ruimtelijke ordening. Daarom dient de planning van infrastructurele voorzieningen te worden gezien in relatie met doelstellingen op het gebied van de ruimtelijke ordening.

In de praktijk schort het daaraan nogal eens. In dit artikel wordt een overzicht gegeven van de verschillende planprocedures op het gebied van de ruimtelijke ordening en de aanknopingspunten die deze bieden voor infrastructuurplanning. De auteurs spreken op grond van de ontwikkelingen in de laatste jaren hun bezorgdheid uit over het gebrek aan flexibiliteit en coördinatie van het ruimtelijk beleid en over het democratisch gehalte van de besluitvorming.

Inleiding

Medio augustus vorig jaar verscheen in *ESB* een artikel over infrastructurele projecten: „Enige economische aspecten van civiel-technische werken” 1). Daarin werd onder meer gewezen op de ingrijpende ruimtelijke gevolgen van dergelijke werken en op de hoge eisen die in dit verband moeten worden gesteld aan het collectieve-besluitvormingsproces. Juist met het oog op deze aspecten speelt de ruimtelijke ordening een belangrijke rol bij — wat vooraf gaat aan — de realisering van infrastructurele projecten. In onderstaand artikel wordt die rol nader beschouwd.

De opbouw van het artikel is als volgt. Allereerst wordt een korte karakteristiek van de ruimtelijke ordening gegeven. Vervolgens worden de elementaire samenhangen tussen technische infrastructuur en ruimtelijke ordening geschetst en wordt een aanduiding gegeven van de belangrijkste dimensies die bij de planning en besluitvorming in verband met infrastructurele werken kunnen worden onderscheiden. Vervolgens wordt nader ingegaan op de ruimtelijke ordening als besluitvormingskader in het algemeen en op de in de laatste jaren ontwikkelde vorm van lange-termijnplanning, het structuurschema, in het bijzonder. Met een aanduiding van de plaats van het structuurschema ten opzichte van andere planvormen, wordt de beschrijving van de huidige stand van zaken afgesloten.

Omdat er diverse ontwikkelingen gaande zijn die de situatie in de nabije toekomst ingrijpend zouden kunnen wijzigen, worden voor de volledigheid enkele van deze ontwikkelingen aangeduid en in een bestuurlijk perspectief geplaatst. Voorts zou het artikel niet volledig zijn als aan dit alles niet enige kritische beschouwingen en conclusies werden toegevoegd.

Korte karakteristiek van de ruimtelijke ordening

In de meeste samenlevingen is er vanouds al sprake van een zekere overheidsbemoeienis met bouwactiviteiten en andere vormen van ruimtegebruik door individuen en organisaties binnen die samenlevingen. In ons land heeft zich uit rooilijnen, stratenplannen e.d., vooral in de 20e eeuw, een omvangrijk stelsel van plannen en procedures ontwikkeld, waarmee het gebruik van de (leef)ruimte door de overheid in de hand

wordt gehouden. Dit stelsel haakt direct aan bij ons bestuurlijke stelsel en vindt een wettelijke basis in de Wet ruimtelijke ordening (WRO). De kernbegrippen van dit stelsel zijn:

- gemeentelijk bestemmingsplan: het enige ruimtelijke plan dat de burger bindt voor de wet;
- gemeentelijk of intergemeentelijk structuurplan;
- provinciaal streekplan;
- nationaal ruimtelijke beleid.

In opzet heeft het op deze begrippen gebouwde stelsel een regulerend karakter: de plannen en procedures maken ruimte voor bouw- en andere activiteiten maar verplichten er niet toe. Het waren aanvankelijk vooral juristen en architect-stedebouwers die hun stempel op dit stelsel drukten.

Inmiddels werken ook nieuwere opvattingen en gedachten door in het stelsel van plannen en procedures en zeker in de praktijk van de toepassing ervan. Belangrijk is bijvoorbeeld de verschuiving van het regulerende naar het actieve of operationele aspect en een daarmee gepaard gaande accentverschuiving van vormgeving naar programmering. Bij de pogingen om dit soort ontwikkelingen in de planologie meer inhoud te geven, werd gretig ingehaakt op de gedachten die, vooral in de jaren zestig in Amerika, over planning werden ontwikkeld in de bedrijfswetenschappen. Vooral de door deze gedachtenwereld geïnspireerde nadruk op de expliciete formulering van doeleinden in een vroeg stadium van de planvorming, vond in ons land navolging, zoals blijkt uit de stroom van doelstellingennota's in de jaren zeventig. Het trefwoord in deze benadering van de ruimtelijke ordening is procesplanning. Het zijn vooral ingenieurs en economen die in de planologie aan deze stroming inhoud en impuls geven.

Een andere belangrijke ontwikkeling in het afgelopen decennium is geweest de bezinning op de eenheid en de samenhang in het overheidsbeleid en in dat verband de doorwerking van het onderscheid in sectoren en facetten van

* Wetenschappelijk medewerkster bij de Rijksplanologische Dienst.

** Hoogleraar Civiele planologie aan de TH Delft.

1) Prof. drs. E.H. van de Poll en drs. M. Schut, Enige economische aspecten van civiel-technische werken, *ESB*, 15 augustus 1979, blz. 812.

beleid. De ruimtelijke ordening wordt daarbij als facetbeleid geplaatst en gekarakteriseerd in het verband van het regeringsbeleid als geheel. Het onderscheid in sectoren en facetten van regeringsbeleid werd geïntroduceerd in 1970, in een rapport van de zogenaamde commissie-De Wolff 2). Men spreekt van beleidssectoren daar waar de overheid zich direct met uitvoering of beheer van bepaalde (maatschappelijke) activiteiten inlaat, zoals bij de volkshuisvesting, de gezondheidszorg, de waterhuishouding en het verkeer en vervoer. Van beleidsfacetten is sprake daar waar het gaat om „grote beleidsterreinen”, waarbij met name onderscheiden worden:

- welvaartsbevordering en -verdeling;
- ruimtelijke inrichting;
- maatschappelijk en cultureel welzijn;
- internationale verhoudingen;
- wetenschap en technologie.

Doorgaans beperkt men zich bij de binnenlandse bestuurlijke vraagstukken tot de drie eerstgenoemde terreinen en duidt die dan aan met respectievelijk het economische, het ruimtelijke en het sociaal-culturele facet. De commissie-De Wolff definieerde planning als wetenschappelijke beleidsvoorbereiding en spreekt daarom ook over facet- en sectorplanning. Deze termen hebben de meeste bekendheid gekregen en kunnen misverstand wekken omdat het in wezen gaat om facetten en sectoren van beleid. Bovendien betreft planning zeker ook, om niet te zeggen in de eerste plaats, de beleidsuitvoering. De idee van ruimtelijke ordening als facetbeleid wordt vooral aangehangen door politicologen en aanverwante sociale wetenschappers.

Drie dimensies van infrastructuurplanning

Infrastructuur is zo'n modern toverwoord; er kan van alles mee worden aangeduid: van riolering tot openbaar bestuur of „apv” (algemene produktievoorwaarden). In dit artikel is aan de orde de materiële of technische infrastructuur en dan in het bijzonder die stelsels van werken en voorzieningen die vanouds tot het werktrein van de civiel-ingenieur behoren.

De noodzaak van dergelijke werken en voorzieningen, bijvoorbeeld die ten behoeve van zeewering en drinkwatervoorziening, is van een grote vanzelfsprekendheid; zij maken een aantal vitale functies van de samenleving mogelijk. Door de ontwerpers, uitvoerders en beheerders van deze infrastructuur is in de loop der tijd een grote mate van deskundigheid en toewijding ontwikkeld, die er borg voor staat dat ieder van de te vervullen functies optimaal wordt bediend. Daarbij wordt van oudsher gestreefd naar een verantwoorde kostenminimalisering. De aandacht voor de relatie met de ruimtelijke ordening — het thema van dit artikel — is van veel recenter datum. Deze aandacht vindt haar oorsprong in de sterke toeneming van het aantal en de omvang van deze werken en voorzieningen, mede gezien in relatie tot het gestegen belang van andere maatschappelijke functies, zoals woonbebouwing en landschapszorg. Daardoor wordt de beïnvloeding sterker, zowel van verschillende soorten infrastructuur onderling als die door de infrastructuur van de omgeving. Dit dwingt ons ertoe vele zaken die in het verleden los van elkaar werden behartigd, thans in samenhang te bezien en tot onderlinge afweging en aanpassing van de oorspronkelijk onafhankelijk gestelde voornemens over te gaan.

Als gemeenschappelijke noemers voor een vergelijkende beschouwing, afweging en onderlinge aanpassing van uiteenlopende soorten infrastructuur kunnen worden beschouwd:

- het directe ruimtebeslag; voor infrastructuur werken zijn vaak vele hectaren grondoppervlak nodig;
- het indirecte ruimtebeslag en de beïnvloeding van het milieu in kwalitatieve zin; de invloed van infrastructuur werken gaat vaak veel verder dan het landoppervlak dat zij direct in beslag nemen, bijvoorbeeld doordat zij het landschap en de verkaveling doorsnijden, de ruimte door hun hoogte en vormgeving beheersen en visueel verklei-

nen, de rust door lawaai en beweging verstoren of de lucht verontreinigen;

- het structurerende effect, niet in het minst op de lange termijn; de structuur en de fasering in de uitvoering van het verkeersstelsel is bijvoorbeeld in belangrijke mate bepalend voor het van de grond brengen van stedelijke woonbebouwing, industrievestiging e.d.; omgekeerd bepaalt de conceptie daarvan de behoefte aan en de mogelijkheden van de uitvoering van de infrastructurele werken;
- het beslag op de financieringsmiddelen; de beperktheid van de financiële mogelijkheden dwingt tot afweging van wat eerst en wat later, van wat wel en wat niet, aan infrastructurele projecten kan worden gerealiseerd.

Meer in het algemeen kan men stellen dat bij de planning en besluitvorming in verband met infrastructurele werken een drietal dimensies is te onderscheiden: de technische, de financiële en de ruimtelijke. Binnen een infrastructuurbeleidssector staat doorgaans de planning van de technische dimensie centraal. Iedere sector heeft zijn eigen, vaak zeer plausibele, functionele doeleinden en specifieke technische mogelijkheden, waarbij financiën en ruimtelijke afwegingen als randvoorwaarden worden beschouwd, maar ook niet meer dan dat. Bij de uiteindelijke beslissingen over de realisatie van de concrete projecten blijken echter de financiële en de ruimtelijke overwegingen vaak een *hoofdrol* te spelen, *mede omdat zij moeten worden ingepast in een meeromvattende bovensectorale planning*. Uiteraard wordt er in vele gevallen naar gestreefd om al eerder verbanden te leggen en afwegingen te maken tussen de plannings in de verschillende dimensies; voor zover dat niet lukt, komen deze echter pas samen op het moment van de belangrijkste beslissing — doen of niet doen — en vormen daar het dilemma, waarvan de oplossing voor de verantwoordelijkheid komt van de bestuurders en de politieke organen. Een complicerende factor is dat er zelden sprake is van een beslissing door één orgaan op één moment maar vrijwel altijd van een keten van partiële beslissingen.

In dit verband verdient een tegenwoordig vaak gebruikt begrip vermelding, namelijk tweesporigheid. Met dit begrip, afkomstig uit de ruimtelijke ordening, wordt aangeduid dat de besluitvorming ten aanzien van ruimtelijke relevante sectoraangelegenheden langs twee lijnen plaatsvindt, te weten in het kader van de ruimtelijke ordening en in het kader van de betreffende sector. In het licht van het voorgaande zou hier dan eigenlijk van driesporigheid moeten worden gesproken omdat ook de toewijzing van middelen de besluitvorming in het sectorbeleid, in casu het infrastructuurbeleid, duchtig beïnvloedt.

De ruimtelijke ordening als besluitvormingskader voor projecten

Gespreid over uiteenlopende sectoren van infrastructuur, bestaat er een veelheid van eigen wetten en administratieve regelingen, die van invloed zijn op de ruimtelijke structuur en de kwaliteit van de menselijke omgeving. De verhouding tot de WRO is daarbij vaak onduidelijk, hetgeen meer dan eens tot *fricties* leidt.

Wat concrete projecten betreft ligt het belangrijkste aanknopingspunt in de WRO en het Besluit op de ruimtelijke ordening met name bij de verplichting om de locatie en het ruimtebeslag van een infrastructureel project — zoals voor ieder bouwproject geldt — te regelen via het bestemmingsplan. Dit legt ten aanzien van de besluitvorming over de infrastructuurprojecten een sterk accent bij de gemeenten en

2) Rapport van de Commissie voorbereiding onderzoek toekomstige maatschappijstructuur, Tweede Kamer, Zitting 1970-1971, 10 914.

geeft — vooral via streekplan en goedkeuringsbeleid — de provincies een belangrijke stem.

Vanuit de wereld van de infrastructuurplanning betekent dit dat het van belang is tijdig in te spelen op de procedures van de bestemmingsplannen, intergemeentelijke structuurplannen en streekplannen, waarin de betrokken sector mogelijk via projecten — nu of in de toekomst — partij is. Een probleem daarbij is dat binnen de sector aan het concretiseren van de projecten vaak reeds erg veel vooraf is gegaan en dat het daarom moeilijk is om zo'n project nog aan te passen. Het duidelijkst is dat bij de wegeaanleg. De Wet uitkering wegen onderscheidt namelijk een complete hiërarchie van wegenplannen en het project van een enkele weg baseert zich in principe dus op een eigen uitgekiend systeem. Het is in zo'n geval zaak om het niet op de confrontatie van het wegproject en dat ene bestemmingsplan aan te laten komen maar al veel eerder een afstemming tussen de diverse wegenplannen en ook de „hogere” ruimtelijke plannen te zoeken.

Een bijkomend probleem is dat juist veel infrastructuurprojecten grootschalig zijn en worden uitgevoerd ten behoeve van zogenaamde bovengemeentelijke belangen. Voorbeelden hiervan zijn autosnelwegen, grote elektriciteitscentrales, luchthavens en militaire oefenterreinen. De meeste gemeenten zullen deze projecten liever weren dan aantrekken en ook daarom is het vanuit de sector gezien van belang om het niet op een afweging in het kader van de bestemmingsplanprocedure te laten aankomen, maar de zaken tevoren in de plannen van de hogere bestuursniveaus als „hard” te maken.

Met het oog daarop is de invoering van de inmiddels welbekende PKB (planologische kernbeslissing) van groot belang. Na het bestemmingsplan is dit in de ruimtelijke ordening het belangrijkste procedurele aanknopingspunt voor de infrastructuurplanning.

Inhoudelijke aanknopingspunten voor infrastructuurbeleid en -planning worden in de wetgeving op de ruimtelijke ordening nauwelijks gevonden, maar tot op zekere hoogte wel geboden op het beleidsvlak, namelijk in de verschillende doelstellingsnota's en bijvoorbeeld in de programmatische voorstudies voor een aantal streekplannen en structuurplannen. Het bezwaar van veel van deze nota's is dat de beleidsintenties daarin voorzichtig en vaag geformuleerd zijn en daardoor onvoldoende houvast bieden. De duidelijkste poging om inhoudelijke aanknopingspunten te bieden en zelfs tot een sterke inhoudelijke integratie van ruimtelijke ordening en infrastructuurbeleid en -planning te komen, althans op rijksniveau, vormen de hierna te bespreken structuurschema's.

Het structuurschema, wat, waarom en hoe

Allereerst iets over de voorgeschiedenis. Een voorloper van de moderne structuurschema's was het „structuurschema hoofdwegen”, dat in de *Tweede nota ruimtelijke ordening* (1966) werd opgenomen. Het ging daar om een kaart met toelichting, terwijl bij de nieuwe generatie structuurschema's gesproken wordt over een nota met kaarten. In 1972 werd een ontwerp-structuurschema Drink- en Industrierwatervoorziening in procedure gebracht. De in 1973 gepubliceerde Oriënteringsnota (eerste deel van de *Derde nota ruimtelijke ordening*) noemde 11 sectoren waarvoor (op dat moment) structuurschema's in bewerking waren, te weten: verkeer en vervoer (wegen, spoorwegen, stedelijk vervoer), scheepvaartwegen, zeehavens, vliegvelden, elektriciteitsvoorzieningen, buisleidingen, afvalstoffen, waterhuishouding, drink- en industriewatervoorziening, landinrichting en militaire terreinen. Deze opsomming maakt duidelijk hoezeer deze nieuwe planfiguur te maken heeft met de technische infrastructuur! Inmiddels — wij schrijven najaar 1979 — is het Structuurschema drink- en industriewatervoorzieningen aan herziening toe; zijn de Structuurschema's elektriciteitsvoorziening, verkeer en vervoer en vaarwegen in procedure; verder blijken het Structuurschema afvalstoffen definitief en dat voor de water-

huishouding tijdelijk van de lijst te zijn afgevoerd; aangekondigd zijn structuurschema's voor openluchtrecreatie en voor het natuur- en landschapsbeleid; voorts werd door de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (RARO), de planologische pendant voor de SER) voorgesteld structuurschema's voor bedrijfsgronden, ontgrondingen en te beschermen stads- en dorpsgezichten te maken.

Als omschrijving van een structuurschema — het wat — wordt in de *Oriënteringsnota* gegeven:

- een nota met kaarten;
- over het te voeren lange-termijnbeleid ten aanzien van bepaalde voorzieningen;
- die relevant zijn voor het ruimtelijk beleid;
- waarvoor het rijk in belangrijke mate verantwoordelijkheid draagt;
- ook wordt het schema aangeduid als: „Het structuurschema is een beleidsinstrument van procesmatig karakter, waarin de relatie tussen de beleidsdoelstellingen, de ruimtelijke en financiële consequenties daarvan en de daartoe te nemen beleidsmaatregelen is weergegeven”.

Een vijftal motieven — het waarom — wordt voor de opstelling van structuurschema's vermeld:

- a. de behoefte die in het ruimtelijke beleid bestaat aan zicht op de ruimtelijke claims die de sectoren ook op langere termijn leggen;
- b. de noodzaak om per sector een lange-termijnplanning te maken met het oog op eventuele tijdige beleidsombuiging (beschikbaarheid alternatieven bij open besluitvorming);
- c. de wenselijkheid van een vroegtijdig inzicht in de ruimtelijke en financieel-economische uitvoerbaarheid van de planning;
- d. de mogelijkheid van confrontatie en afweging;
- e. het bieden van duidelijkheid voor de lagere overheden.

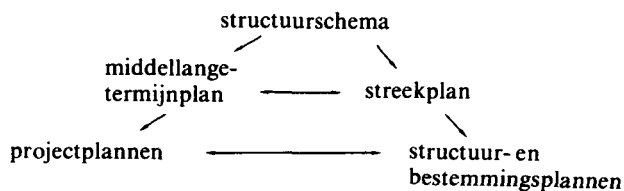
De opbouw — het hoe — van het structuurschema is, schematisch aangeduid, als volgt:

- doelstelling naar facetten (sociaal, economisch, ruimtelijk);
- meerjarenraming van de behoeften;
- ruimtelijke en financiële claims;
- (— toetsing en terugkoppeling;)
- projectenschema.

De structuurschema's worden beschouwd als hoofdlijnen van het beleid in de sector waarop zij betrekking hebben en eveneens als hoofdlijnen van het nationale ruimtelijk beleid. De vaststelling van een structuurschema volgt derhalve steeds de procedure van de Planologische Kernbeslissing (PKB), waarin uitvoering overleg en inspraak zijn verdisconteerd.

Het structuurschema in relatie tot andere plannen

De aanvankelijke gedachten over de plaats in de beleidsvorming van het structuurschema worden het kernachtigst weergegeven door het volgende schema.



Het schema past in de opvatting van tweesporigheid tussen sector en facet zoals eerder aangeduid. Het structuurschema is in deze opvatting een globaal plan waarvoor uitwerking en concretisering nodig is en dat met name langs twee lijnen:

- in de sector, via een middellang-termijnplan (MLTP) naar de afzonderlijke projectplannen;
- naar het ruimtelijke aspect, door opneming in streek-, structuur- en bestemmingsplannen.

Als alle betrokkenen aan die uitwerking en detaillering willen meewerken zijn er uiteraard geen problemen; uiteindelijk kan confrontatie en onderlinge aanpassing plaatsvinden, vooral op het gedetailleerde en concrete niveau van het projectplan en het gemeentelijke bestemmingsplan, waar — vermoedelijk na inspraak — de formele besluitvorming (bestemmingsplan) eveneens tot in details is geregeld. Geabstraheerd is in deze visie ook van de middelentoeponing, ten aanzien waarvan men overigens de nodige complicaties mag verwachten.

Bij een dergelijke gang van zaken zouden het MLTP en het streekplan echter uitsluitend een rol als een soort tussenstap in het proces van uitwerking spelen. Nu roept dat op z'n minst vragen op, omdat:

- formeel gezien de provincie een grote verantwoordelijkheid draagt in het ruimtelijke beleid; juist het streekplan vormt een zeer belangrijk kader voor integrale belangenafweging en het lijkt onwaarschijnlijk dat de provincie genoeg zal nemen met een „uitwerkingsfunctie“;
- in de praktijk het sectordepartement het zwaartepunt in de beleidsvorming eerder zal leggen bij het eigen MLTP omdat dat concrete projecten in een geïntegreerd programma onderbrengt; men zal daar zelfs de neiging hebben het MLTP voor het structuurschema uit te laten lopen en dat laatste te zien als niet veel meer dan het vastleggen van ruimtelijke claims op de middellange termijn.

Afgezien van de vragen op welk niveau afweging van belangen plaatsvindt en op welk niveau de feitelijke bestuurlijke beslissingen worden genomen, komt ook de vraag naar voren bij welk plan de bevolkingsinspraak het best kan plaatsvinden. Koppelt men inspraak aan ieder van de plannen dan wordt iedereen gehoord; het betekent bijvoorbeeld dat de bewoners van een bepaalde gemeente zes maal op de bres zouden moeten in verband met een omstreden wegproject in hun gemeente, waarbij zij iedere keer hun verhaal anders moeten inkleden.

Naar aanleiding van dergelijke vragen, onder meer uit het Interprovinciaal Overleg Ruimtelijke Ordening (IPO-RO), is een werkkommissie van de Rijks Planologische Commissie (RPC) ingesteld waaraan werd meegewerkt door provinciale en gemeentelijke vertegenwoordigers. Deze werkkommissie heeft voorjaar 1977 een interim-advies uitgebracht waarvan de belangrijke elementen zijn:

- versterking van de PPC (Provinciale Planologische Commissie);
- wederzijdse sterkere committering van rijk en provincie in het streekplanwerk;
- afspraak tot koppeling van een uitvoeringsschema en een financieringsschema aan het streekplan;
- onderstreping van het verband tussen streekplan en MLTP.

Het Interprovinciaal Overleg zowel als de regering konden zich met dit interimadvies verenigen; de gemaakte afspraken vinden geleidelijk hun doorwerking in het beleid.

Bestuurlijk perspectief

De huidige stand van zaken bij de integratie van infrastructuurbeleid en -planning en ruimtelijke ordening is in het voorgaande geschetst. Er bestaan overigens wat betreft de mate van integratie op dit moment nog grote verschillen. De wegenplanning is bijvoorbeeld beter geïntegreerd dan de waterhuishouding. Bij verdere verdieping van deze materie zouden de verschillende sectoren apart in beschouwing moeten worden genomen, waartoe dit artikel geen ruimte laat.

Inmiddels kondigen zich weer nieuwe ontwikkelingen aan, bijvoorbeeld de eventuele invoering van een milieu-effectrapportage (MER), de mogelijke aanpassing van de PKB en de mogelijke invoering van een nieuwe planfiguur: de operationele gebiedsaanwijzing (OGA). We gaan daar in dit kader

niet verder op in. Wel lijkt het nuttig een ogenblik aandacht te schenken aan het bestuurlijke perspectief. Allereerst moet worden genoemd de invoering van de Wet AROB (Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen). Deze wet opent de mogelijkheid van een algemeen beroep bij de Raad van State tegen die bestuurshandelingen waarbij algemeen bindende regelen worden toegepast op concrete gevallen. Daaronder kunnen tracé- of locatiebeslissingen voor bepaalde infrastructurele projecten vallen. De Wet AROB trad in werking op 1 juli 1976 en de ervaring ermee is nog beperkt; op dit moment is nog niet aan te geven hoe groot de invloed zal zijn op de werkwijze van infrastructuurplanners en „ruimtelijke ordenaars“. Wel is duidelijk dat deze wet in een behoefte voorziet, gezien het groeiende beroep dat erop gedaan wordt.

Ook de reorganisatie van het binnenlands bestuur en de verdere ontwikkelingen in de richting van complementair bestuur kunnen van invloed zijn op de infrastructuurplanning en de ruimtelijke ordening. Bij de reorganisatie van het binnenlands bestuur is het bijvoorbeeld duidelijk dat het niet slechts gaat om een nieuwe geografische indeling van bestuursseenheden maar om een wijziging in de taakverdeling tussen de verschillende bestuurslagen. De bevoegdheden m.b.t. een bestemmingsplan horen hierbij met name tot de in discussie zijnde punten.

Wat betreft het regeringsbeleid in zijn geheel kan men zich afvragen welke invloed het met *Bestek '81* ingezette, beleid van versoering en beperking op de collectieve uitgaven zal hebben op de tot dusver opgezette infrastructuurprogramma's en de wijze waarop deze in de toekomst zullen worden opgezet.

Nog verder bikkend rijzen er vragen met betrekking tot de inpassing van onze nationale programma's in het verband van de Europese integratie en met betrekking tot de doorwerking van de mondiale energieproblemen in de Nederlandse infrastructuurplanning en ruimtelijke ordening.

Kritisch commentaar: als sector en facet vervloeien. . .

In het voorgaande is gepoogd een overzicht te geven van de beginselen, regelingen en opvattingen die bepalend zijn voor het verband tussen planning van de infrastructuur en ruimtelijke ordening. Uit deze beschrijving alleen al blijkt dat de onderhavige materie in de loop van de tijd zeer complex is geworden. De ontwikkeling is echter sterk pragmatisch geweest, waarbij men, voortbouwend op de reeds bestaande praktijk, heeft getracht het planningswerk beter vorm te geven en het hoofd te bieden aan opdoemende complicaties. Het gevaar van deze aanpak is dat de samenhang en ook de staatsrechtelijke vormgeving van deze door de praktijk ingegeven planningsopvattingen en -constructies evenals de bestuurlijke bijstellingen ten behoeve hiervan te wensen overlaten. In verband hiermee kunnen bij het inspelen van de ruimtelijke ordening op de ontwikkelingen in het sectorbeleid, in het bijzonder het infrastructuurbeleid, enkele kanttekeningen en vragen worden geplaatst. Deze kunnen binnen dit bestek slechts summier worden behandeld; zij zijn voornamelijk gebaseerd op een serie uitvoerige beschouwingen, geïnspireerd op de organisatie-sociologische systeemtheorie van Niklas Luhmann, van eerstgenoemde auteur 4).

Een eerste kanttekening kan worden geplaatst bij de vaagheid die in enkele basisbegrippen is blijven bestaan. Toen de commissie-De Wolff planning definieerde als wetenschappelijke beleidsvoorbereiding, had zij waarschijnlijk de facetplanning, waaronder die der ruimtelijke ordening, voor ogen.

3) Interimadvies van de werkkommissie verticale coördinatie ruimtelijk beleid, Tweede Kamer, Zitting 1976-1977, 14 507, nr. 1-2.

4) Drs. M.E. Beck, Interne Luhmannreeks, Rijksplanologische Dienst.

Bij sectorplanning ligt nl. de nadruk op de (voorbereiding van de) beleidsuitvoering, dus ook die t.a.v. infrastructurele werken. Tussen beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering zit echter, als het goed is, een besluitvormingsproces, waardoor voorbereiding en uitvoering niet op elkaar kortgesloten worden. Bij dit besluitvormingsproces is een veelheid van departementen betrokken met hun „maatschappelijke partners” en de verschillende bestuursniveaus met ieder hun eigen taken en bevoegdheden. Voor de ruimtelijke ordening ligt het zwaartepunt van die bevoegdheden in beginsel bij het laagste bestuursniveau, de gemeenten, en niet bij het rijk.

Voor het ruimtelijke beleid op rijksniveau betekent dit dat rekening moet worden gehouden met twee zaken: het beleid van de rijksoverheid als geheel, in bijzonder van het kabinet, waarbij de ruimtelijke ordening geacht wordt in te spelen op de ruimtelijke aspecten daarvan, en het beleid van de gemeenten. Dit is niet direct een situatie waarin de nationale ruimtelijke ordening tot een zelfstandig ruimtelijk beleid kan komen dat klaar is om te worden uitgevoerd. Toch is die neiging wel aanwezig, zoals blijkt uit de formulering van het (spreidings-)beleid, met eigen doelen en al. Daarmee plaatst de ruimtelijke ordening zich in feite al op één lijn met de beleidsuitvoering der sectordepartementen. Dit betekent dat de ruimtelijke ordening op rijksniveau de bijdrage die zij aan de beleidsvoorbereiding zou moeten leveren, in feite heeft vervangen door een bijdrage aan de beleidsuitvoering, de sectorplanning.

In dit licht gezien wordt de gesignaleerde overgang bij de ruimtelijke ordening van het bieden van een regulerend kader voor maatschappelijke ontwikkelingen met een ruimtelijk aspect naar een programmeringsfilosofie en procesplanning begrijpelijk: dit zijn zaken die horen bij de sectorplanning, de uitvoering. De vraag rijst of de ruimtelijke ordening hiermee op de goede weg is. Want wat komt er op die manier terecht van de wetenschappelijke beleidsvoorbereiding als het erom gaat de ruimtelijke implicaties van het totale rijksbeleid te beoordelen en suggesties te doen voor ruimtelijke oplossingen voor problemen waar het land voor is gesteld, zoals de economische ontwikkeling en de werkloosheid? Is het vasthouden aan een spreidingsbeleid — zoals dat in hoofdlijnen al is neergelegd in de *Tweede nota ruimtelijke ordening* (1966) en geformuleerd in tijden van economische expansie met alle ruimtelijke congestieproblemen die deze met zich dreigde te brengen — ook onder de huidige, sterk gewijzigde omstandigheden een passend antwoord? Het is natuurlijk gemakkelijk om aan een eenmaal gedane beleidsuitspraak de doelen te ontleen waarmee men die der sectordepartementen en dus ook die der infrastructuurplanning in overeenstemming kan brengen. Dat geeft ook een overzichtelijk tweesporig werkterrein, maar het mag geen reden zijn om zich hier blijvend op vast te leggen en zich in het kader van de beleidsvoorbereiding, niet te beraden op wat de huidige grote beleidsombuigingen voor de ruimtelijke ordening zouden kunnen betekenen. Wat komt er op die manier terecht van het incorporeren van het beleid der gemeenten in het rijksbeleid? Bij de huidige werkwijze is het vooral van belang voor het rijk dat de gemeentepannen niet indruisen tegen de rijksplannen, maar niet omgekeerd. De hieruit voortvloeiende werkwijze staat echter wel op gespannen voet met het beginsel van gemeentelijke autonomie.

Een ontwikkeling bij de ruimtelijke ordening in de richting van planningsopvattingen die passen bij sectorplanning, waarbij men ook daadwerkelijk een zo nauw mogelijke aansluiting heeft gezocht bij de sectorplanning (tweesporigheid), heeft eveneens bepaalde consequenties voor de besluitvorming. Het houdt in feite in dat men ervan uitgaat dat doelen gegeven zijn en dus dat impliciet ook het besluitvormingsproces reeds zijn loop heeft gehad. Niets is minder waar. Bij ontstentenis van een beleidsvoorbereiding die via overleg op de verschillende bestuursniveaus tot de vereiste consensus zou kunnen leiden, formuleren de planners zelf hun doelen, getuige ook de verschillende doelstellingsnota's. Dat die doelen in hun algemeenheid weinig houvast bieden — opdat ze niet ook in in conflict kunnen komen met opvattingen van

onverschillig welke politieke kleur — verhindert niet dat zij in de structuurschema's worden gevolgd door uit te voeren programma's ter realisering van operationele doelen. Planners nemen aldus een voorschot op de discretionaire bevoegdheid der politieke besluitvormers. Indien vertegenwoordigende lichamen achteraf bezwaren hebben tegen de aangeboden plannen dan mag dit slechts aanleiding geven tot wijzigingen van ondergeschikte aard, aangezien wijzigingen op hoofdzaken de hele planningsactiviteit te niet doen! Tot nu toe bleken de politieke besluitvormers redelijk volgzaam, maar zullen zij dit ook blijven als een afnemende middenstroom meer noopt tot kiezen?

Reeds eerder werd erop gewezen dat de middelentoe wijzing een spoor is dat bij de gezochte synthese tussen facet- en sectorplanning een rol speelt en dat men in dit verband beter zou kunnen spreken van driesporigheid. Het is immers vooral via de middelentoe wijzing dat de politieke vertegenwoordigers invloed kunnen uitoefenen op de besluitvorming en het stellen van doelen (budgetrecht van vertegenwoordigende politieke organen). Door de geschetste combinatie van ruimtelijke ordening en infrastructuurplanning ontstaat de neiging om te denken dat het best mogelijk is het feitelijk zonder de politieke besluitvormers te stellen en er daarbij op te rekenen dat, bij de begrotingsdebatten, de benodigde middelen toch wel zullen worden toegewezen. De ingewikkeldheid van het planningsproces neemt ongetwijfeld bijzonder toe als men niet slechts afkoerst op het omzeilen van mogelijke bezwaren in de verschillende bestuurschelons bij de uitvoering van een gegeven rijksbeleid — de huidige situatie —, maar als men bovendien de eigen discretionaire bevoegdheid van de gemeenten, gelet op het beginsel der gemeentelijke autonomie, volledig au sérieux neemt door in overleg met hen het ruimtelijke rijksbeleid inhoud te geven. Toch zal het nodig zijn dat de planningsinstanties deze complexiteit leren hanteren daar planning anders voor een deel ineffectief kan worden doordat planners pas achteraf worden geconfronteerd met de besluitvormers die over de middelen beschikken tot nog toe het volste recht hebben een andere weg te kiezen dan de planners.

Een andere, gezien de strekking van sommige recente adviezen en wetsvoorstellen niet denkbeeldige, mogelijkheid is dat planners zullen trachten de door hen gezochte effectiviteit veilig te stellen door uitschakeling van enkele van de voor hen hinderlijkste elementen in de bestaande besluitvormingsprocedures en waarborgen voor democratisch bestuur. Men denke aan het, inmiddels verworpen, voorstel tot afschaffen van het beroep op de Kroon of aan het dokteren aan nieuwe wettelijke constructies zoals de operationele gebiedsaanwijzing. Er ligt dus een reëel gevaar van substitutie van legitimiteit door effectiviteit besloten in de geschetste ontwikkeling van de planningspraktijk m.b.t. ruimtelijke ordening en infrastructuur, doordat er een te nauwe samenwerking is ontstaan tussen facet- en sectorplanning.

Een ander punt in de geschetste situatie waarin de beleidsvoorbereiding zich richt naar de beleidsuitvoering (en niet omgekeerd), houdt eveneens verband met het feit dat men de sectorplanners hun eigen doelen laat stellen. Dit gebeurt namelijk in wezen op basis van behoeftenprognoses bij de bevolking, zonder dat men zich er voldoende rekenschap van geeft dat die behoeften vaak het gevolg zijn van wat de overheid zelf tot stand brengt. Dat het overheidsbeleid zelf een behoeftenbepalende factor is, wordt bij de beleidsvoorbereiding vaak onderschat. Men schiet tekort als men de behoeftenontwikkeling beschouwt als een autonoom proces waar de overheid slechts op heeft te reageren. Hier wreekt zich dus wederom het feit dat de facetplanning der ruimtelijke ordening de verantwoordelijkheid t.a.v. de beleidsvoorbereiding uit het oog dreigt te verliezen.

En nog wat commentaar: geld en inspraak

Een volgende kanttkening geldt de geleidelijke cumulatie

van programma's zoals ze onder andere zijn neergelegd in structuurschema's. Het feit dat deze betrekkelijk los van elkaar worden opgesteld impliceert dat men er eigenlijk van uitgaat dat er voor alles wel plaats kan worden ingeruimd (waarschijnlijk ten koste van landbouwgronden en natuur- en recreatiegebieden) en dat ook de financiën geen onoverkomelijke grenzen stellen waarbinnen men t.a.v. de verschillende programma's onderling wordt gedwongen tot een afweging der aangeboden projecten. Het natrekken van nieuwe structuurschema's om te zien of bepaalde programmaonderdelen niet op dezelfde plaats zijn geprojecteerd, of het eraan toevoegen van een financiële paragraaf verandert hier niets wezenlijks aan. Een gevolg van deze manier van werken kan zijn: planologische overbesteding, verhoging van grondkosten en een opwaartse druk op de overheidsbestedingen.

Ook ligt de vraag voor de hand wat er met structuurschema's gebeurt als er wordt bezuinigd — zoals nu het geval is — op datgene wat de overheid zelf in uitvoering heeft. Zal dit gepaard gaan met een streven naar toenemende coördinatie van het overheidsoptreden om aldus het uitgestippelde beleid met minder middelen te kunnen realiseren? Zal dit dan betekenen dat de structuurschema's, die noch onderling gecoördineerd zijn, noch in overeenstemming zijn gebracht met de prioriteiten van het nationale beleid, terzijde geschoven worden? Welke rol speelt het feit dat de gehanteerde prognoses bij de reeds bestaande structuurschema's nog uitgaan van een groeiperspectief zowel in behoeften bij de bevolking als bij het toestromen van overheidsmiddelen? Of zullen er alsnog pogingen worden ondernomen de structuurschema's onderling te coördineren waarbij er, gezien ook de effecten van bezuiniging, zulke inhoudelijke wijzigingen te verwachten zijn dat het opnieuw in werking stellen van de volledige PKB-procedure, bij behoorlijk bestuur, waarschijnlijk onvermijdelijk wordt?

Overigens rijzen ook t.a.v. de PKB en inspraak in het algemeen nog wel vragen. Welke betekenis kan inspraak feitelijk hebben bij het ter beoordeling aanbieden van uit te voeren programma's aan de bevolking? Inspraak gaat ervan uit dat insprekers met beleidsalternatieven aan kunnen komen waarmee rekening kan worden gehouden. De programma's, die juist omdat ze ter uitvoering worden aangeboden zo belangrijk worden gevonden dat de inspraakprocedure behorend bij planologische kernbeslissing wordt toegepast, hebben echter niet het karakter van open voorstellen waarin men het hele scala van opties aanbiedt waaruit op grond van inspraak een keuze moet worden gemaakt. De aangeboden programma's zijn reeds uitgewerkt voordat de bevolking wordt uitgenodigd haar aandeel in de besluitvorming te nemen. Het aandeel van het publiek komt er, in dit stadium van planning, dus in feite op neer dat men aan de aangeboden programma's nog slechts zijn goedkeuring kan hechten of onthouden. Dit is niet het organiseren en verwerken van

inspraak, maar vragen om een uitspraak, en aangezien dergelijke uitspraken van burgers geen rechtskracht hebben, zijn ze een zaak waarmee een democratische werkwijze niet of tenaauwernood wordt gediend.

Mag men trouwens veronderstellen dat het grote publiek überhaupt geïnteresseerd kan zijn in zeer algemeen gehouden rijksplannen waarvan de concrete uitwerking nog moet plaatsvinden? Behalve misschien voor groeperingen uit de bevolking die zich ambtshalve met de materie in kwestie bezig houden, valt er in dit stadium van plannen nog niet zo veel te zien aan het gebodene. Een verantwoorde beoordeling is dan vooralsnog uitgesloten omdat men, door gebrek aan concrete uitwerking, de consequenties van de aangeboden programma's niet kan overzien.

Het ziet er dus naar uit dat, juist omdat er in de planologische kernbeslissingen zulke belangrijke zaken aan de orde zijn als het voor uitvoering voordragen van programma's, men zich er nog nader op zal moeten bezinnen hoe het democratische gehalte van de besluitvorming hieromtrent niet alleen formeel, maar ook inhoudelijk kan worden gewaarborgd. Bij de nu gangbare planningsprocedure staat de vraag in feite nog volledig open hoe de bevolking te betrekken bij te maken keuzen. Voorts staat wel vast dat men bij de planmatige voorbereiding van die keuzen er in ieder geval op uit zal moeten zijn de bevolking te laten zien, welke keuzemogelijkheden er redelijkerwijze open staan en welke consequenties eventuele realisering van die mogelijkheden, in grote lijnen, zal hebben. Ook op het punt van inspraak is het geboden meer aandacht aan beleidsvoorbereiding te schenken alvorens over te gaan tot het aanbieden van uit te voeren programma's.

Concluderend kan worden gesteld dat er ondanks het ongetwijfeld indrukwekkende samenstel van planningsopvattingen, regelingen en planningsconstructies m.b.t. infrastructuur en ruimtelijke ordening, enige reden tot bezorgdheid is, met name wat betreft:

1. het verstarrende effect ten aanzien van het totale overheidsbeleid, daar het ruimtelijke beleid in de praktijk streeft naar vastlegging en verankering in de uitvoeringsprogramma's van de sectordepartementen, in het onderhavige verband die departementen die de ruimtelijke infrastructuur behartigen;
2. de uitvoerbaarheid van de plannen die worden aangeboden, gezien het gebrek aan coördinatie tussen de ruimtelijke programma's, in casu die ten behoeve van de infrastructuur;
3. het staatsrechtelijke effect, waartoe dit alles al heeft geleid en nog kan leiden, waarbij in het bijzonder de bevoegdheden der gemeenten (dreigen te) worden uitgehold, zonder dat daar veel winst aan substantiële inspraak tegenover staat.

M.E. Beck
H. Wiggerts