

# Planologische kernbeslissingen

Over vorm en procedure van belangrijke beleidsbeslissingen op nationaal niveau

*W. Brussaard*

## I. INLEIDING

De wettelijke regeling voor planologische kernbeslissingen die eind 1985 in de Wet op de Ruimtelijke Ordening werd ingebouwd, gaf een voorlopige afronding aan een discussie over aard, vormgeving en procedure van belangrijke nationale beleidsbeslissingen, die ook buiten het terrein van de ruimtelijke ordening betekenis heeft. Het is immers vrij toevallig, dat de vraag volgens welke procedure belangrijke beleidsbeslissingen van nationaal kaliber tot stand behoren te komen voor wat de ruimtelijke beslissingen betreft een antwoord heeft gekregen in de procedure voor planologische kernbeslissingen. Zulk soort beslissingen en die vraag doen zich uiteraard ook op andere beleidsterreinen voor. De ervaringen met planologische kernbeslissingen en de gekozen procedurevorm zijn daarom van algemener belang.

De aanleiding tot het ontstaan van de procedure voor planologische kernbeslissingen lag bij de besluitvorming over de vestiging van Shell-Chemie bij de Moerdijk in 1968. Hoewel de ontwikkeling van een grootschalig industrieterrein op deze plaats niet in overeenstemming was met het nationaal ruimtelijk beleid, zoals neergelegd in de Tweede nota over de ruimtelijke ordening, stemde de regering daar — na overleg met de Tweede Kamer — uiteindelijk toch mee in. Deze gang van zaken maakte echter wel duidelijk dat in de sterk gedecentraliseerd opgezette Wet op de Ruimtelijke Ordening een goede procedure voor belangrijke ruimtelijke beslissingen van nationaal kaliber eigenlijk ontbrak. Om daarin te voorzien introduceerde de regering in 1972 in de Nota openbaarheid ruimtelijk beleid een nieuwe procedure voor zogenaamde planologische kernbeslissingen (waarvoor inmiddels de afkorting 'pkb' ingang heeft gevonden). De regering nam zich voor de pkb-procedure in de praktijk bij wijze van experiment te volgen en deze, nadat daarmee de nodige ervaring was opgedaan, in de Wet op de Ruimtelijke Ordening op te nemen. Toen in 1977 een voorstel tot wijziging van die wet bij de Tweede Kamer werd ingediend, maakte een regeling van de pkb-procedure daar deel van uit.

De parlementaire behandeling van dit wetsontwerp verliep echter zo traag

— mede door de discussies die juist het nieuwe verschijnsel pkb opriep — dat de minister in 1983 kort voor de mondelinge behandeling de wettelijke regeling van de pkb uit het wetsvoorstel terugnam, teneinde daarmee verdere vertraging voor de rest van de voorstellen te voorkomen. Maar dat ging de Kamer weer te ver, en zij bracht door aanneming van een amendement-Van Erp de pkb (in praktisch dezelfde vorm als door de regering voorgesteld) weer in de wet terug. Vervolgens echter stuitte deze regeling bij de Eerste Kamer op onoverkomelijke bezwaren, wegens het ontbreken van een rol voor die Eerste Kamer in de pkb-procedure. Om aan verwerping van het gehele wetsvoorstel te ontkomen moest de minister via een novelle aan de bezwaren van de Eerste Kamer tegemoet komen. Deze regeling kreeg de instemming van beide Kamers, en zo bereikte de wet tot wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening eind 1985 het Staatsblad. De bepalingen betreffende de pkb-procedure traden vervolgens — tezamen met de nadere uitwerking daarvan in het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 — met ingang van 1 maart 1986 in werking.

Sinds 1972 is dus, op buitenwettelijke basis, ervaring opgedaan met pkb's, zowel wat de vorm als wat de procedure betreft. Bovendien hebben de pkb's — met name sinds de indiening van het wetsvoorstel tot regeling van dit verschijnsel — aanleiding gegeven tot discussies over het karakter en de staatsrechtelijke betekenis van dergelijke beleidsbeslissingen. Nu deze discussies sinds kort zijn afgerond in een wettelijke regeling van de pkb, is het de moeite waard eens de balans op te maken. In deze bijdrage zal — met het oog op de mogelijke betekenis van pkb's voor andere beleidsterreinen — worden gekeken naar de ervaringen die in de afgelopen periode met pkb's zijn opgedaan, naar de verschillende varianten en argumenten die in de discussie over pkb's een rol hebben gespeeld en naar de wettelijke vorm die de wetgever uiteindelijk voor de pkb gekozen heeft. Daarbij is gepoogd het betoog te ordenen rond drie aspecten, namelijk de vorm, de procedure en de (rechts)gevolgen van pkb's, hoewel in de discussies deze aspecten door hun onderlinge verwevenheid nog wel eens dooreen plegen te lopen.

## 2. DE VORMGEVING VAN PLANOLOGISCHE KERNBESLISSINGEN

De kring van beslissingen waarvoor de pkb-procedure in het leven geroepen is omvat zowel beslissingen en standpuntbepalingen over hoofdlijnen en beginselen die van algemeen belang zijn voor het nationaal ruimtelijk beleid, als beslissingen over concrete beleidsplannen die van belang zijn voor het nationaal ruimtelijk beleid en afwijken van danwel vooruitlopen op dergelijke hoofdlijnen en beginselen. Vooral de eerste categorie heeft in de afgelopen jaren invulling gekregen met de (derde) nota ruimtelijke ordening, de structuurschetsen en

de structuurschema's.<sup>1</sup> Al deze stukken hebben gemeen dat zij beleidsnota's zijn, waarin voor een langere termijn beleid wordt uitgestippeld. Hoewel beslissingen met een min of meer incidenteel karakter daarbij niet uitgesloten zijn (de beslissing over de inpoldering van de Markerwaard is daarvan het duidelijkste voorbeeld), gaat het toch meestal om een samenstel van beslissingen die tezamen het te voeren beleid omvatten.

Doel van de pkb-procedure is over die beslissingen of dat beleid een goed gefundeerde en afgewogen uitspraak te krijgen, die een zo breed mogelijk draagvlak vindt onder de bevolking. Via de pkb-procedure wordt die beslissing of dat beleid ter discussie gesteld en beïnvloedbaar gemaakt. In het 'beleidsvoornemen' dat de regering daartoe kenbaar maakt, worden alle factoren die voor de te nemen beslissing(en) relevant zijn aan de orde gesteld en wordt aangegeven op grond van welke afweging de regering is gekomen tot het besluit of het beleid, dat zij voornemens is te nemen c.q. te voeren. Op deze voorlopige stellingname van de regering wordt inspraak gegeven, er wordt bestuurlijk overleg over gevoerd met lagere overheden en er worden adviezen over gevraagd. Naar aanleiding van hetgeen daarbij naar voren komt beraadt de regering zich opnieuw en komt dan met de 'regeringsbeslissing', die aan de Tweede Kamer wordt aangeboden. Deze pleegt zich intensief met pkb's bezig te houden en oefent invloed uit op de inhoud door middel van 'amenderingsmoties'. De aldus door de Kamer beïnvloede pkb wordt — tot nu toe — voor kennisgeving aangenomen en is vervolgens uitgangspunt voor het door de regering te voeren beleid op het desbetreffende terrein.

Vanaf de eerste pkb's is het een punt van aandacht geweest hoe de besluitvorming zodanig gestructureerd kon worden, dat de met die procedure beoogde doeleinden zo goed mogelijk tot hun recht konden komen. Zo is men er al vrij snel toe overgegaan om — als handreiking voor de openbare discussie — iedere pkb-nota te laten uitmonden in een puntsgewijze opsomming van de beleidsuitspraken, die tezamen de planologische kernbeslissing vormen. Dit zogenaamde 'pkb-hoofdstuk' is in de praktijk inderdaad gaan functioneren als aanknopingspunt voor het bestuurlijk overleg, de inspraak, de advisering en de

1. Over het algemeen wordt een structuurschets gezien als een instrument van facetplanning en een structuurschema primair als een instrument van sectorplanning. Bij facetplanning staat de aandacht voor één bepaald aspect (bijvoorbeeld het ruimtelijk, economisch of sociaal-cultureel aspect) van de activiteiten in de verschillende beleidssectoren voorop, terwijl sectorplanning zich bezig houdt met de concrete programmering van een tak van overheidsactiviteit, in de regel samenvallend met een departement of departementsonderdeel. Een structuurschets beoogt inzicht te geven in de mogelijke ontwikkelingen die van belang kunnen zijn voor het nationaal ruimtelijk beleid op de lange termijn, en bevat hoofdlijnen en beginselen voor dat beleid (er zijn twee structuurschetsen, respectievelijk voor de stedelijke en voor de landelijke gebieden). Een structuurschema heeft betrekking op een bepaalde sector van rijksbeleid; het geeft voor die sector hoofdlijnen en beginselen aan die van algemeen belang zijn voor het nationaal ruimtelijk beleid, en geeft in het bijzonder inzicht in de ruimtelijke aspecten van die sector op de lange termijn.

parlementaire behandeling. In dit hoofdstuk staan systematisch geordend alle beleidsuitspraken geformuleerd, waarover in het kader van de pkb-procedure een beslissing wordt genomen. Hoewel die uitspraken uiteraard niet los gezien mogen worden van de context waarin zij in de nota als geheel zijn geformuleerd, heeft de rest van de nota steeds meer het karakter gekregen van een toelichting, een onderbouwing en een motivering van de beslissingen die in het pkb-hoofdstuk staan verwoord. Wie het ter discussie staande beleid wil beïnvloeden moet zich op de inhoud van dat hoofdstuk richten. In de praktijk werkt het ook zo. Niet alleen de Tweede Kamer richt haar amenderingmoties op de verschillende uitspraken in het pkb-hoofdstuk, ook de sprekers (zeker de goed georganiseerde belangengroepen) grijpen deze tekst aan voor hun wijzigingsvoorstellen. Ook de Raad van advies voor de ruimtelijke ordening pleegt in zijn ordening van de inspraakreacties het pkb-hoofdstuk als uitgangspunt te nemen. Dit hoofdstuk is daarmee steeds meer het kernpunt van de publieke discussie geworden. Tegenwoordig is het daarom gebruikelijk dit hoofdstuk vóór in de nota op te nemen, op afwijkend gekleurd papier.

Binnen het pkb-hoofdstuk is zich echter weer een nadere nuancering voor gaan doen. Men is daarin namelijk onderscheid gaan maken tussen essentiële en overige beslissingen. Achtergrond van deze verdere verfijning is de erkenning dat niet iedere beslissing in een pkb-hoofdstuk hetzelfde gewicht heeft en dat het in verband met de bestuurlijke gevolgen van pkb's van belang is dit verschil in gewicht ook zichtbaar te maken. Een beslissing wordt dan essentieel genoemd als hij zodanig bepalend wordt geacht voor de inhoud van de pkb dat een wijziging ervan in principe de pkb-procedure behoort te doorlopen. Van beslissingen die als essentieel zijn aangeduid zal de regering dus niet kunnen afwijken zonder dat de pkb-nota formeel wordt herzien. Deze zware procedure-cis leidt tot een zeer selectief gebruik van de aanduiding 'essentieel'. Door de essentiële beslissingen uitdrukkelijk als zodanig te bestempelen wordt meer duidelijkheid geboden over het eigen beleid van de rijksoverheid en daardoor ook over de mogelijke consequenties daarvan voor anderen. Tegelijkertijd wordt daarmee de keuze welke beslissingen essentieel zijn, vatbaar gemaakt voor inspraak, advisering, bestuurlijk overleg en 'amendering' door het parlement.

Daarnaast is zich nog een andere nuancering in de opzet van de pkb-nota's gaan aftekenen, in het bijzonder bij de structuurschema's. Het is daar namelijk gebruik geworden de 'hardheid' van bepaalde uitspraken aan te geven. Deze nuancering hangt samen met het globale karakter van structuurschema's. Over het algemeen worden er geen beslissingen over concrete projecten in genomen. Het schema zal dus verder uitgewerkt moeten worden en moet daarvoor een kader bieden. Door zijn kruispuntfunctie (een structuurschema is zowel onderdeel van het ruimtelijk beleid als van het beleid in de desbetreffende sector) moet het schema dus als basis kunnen dienen voor verdere besluitvorming in zowel de ruimtelijke facetlijn als de sectorlijn. De uitwerking in de facetlijn vindt plaats in streekplannen en bestemmingsplannen, de uitwerking in de sectorlijn in middellange termijn-plannen en projectplannen. Om zo'n basis voor verdere

besluitvorming te kunnen zijn plegen structuurschema's tegenwoordig een aantal graden van hardheid te onderscheiden, zowel voor wat betreft de beoordeling van de aanvaardbaarheid van een voorziening of project als wat de plaatsaanduiding betreft.

De mate waarin de planologische consequenties van een project door de rijksoverheid zijn afgewogen kan in het algemeen worden onderscheiden naar enerzijds de gevallen waarin het rijk een bepaalde voorziening slechts 'globaal afgewogen' heeft en behoefte heeft aan nadere afweging in streekplankader, en anderzijds de gevallen waarin het rijk zo'n voorziening reeds 'volledig afgewogen' heeft. In het laatste geval is een nadere beoordeling van de aanvaardbaarheid door de lagere overheid niet nodig en wordt ook niet gevraagd (maar is aan de lagere overheid evenmin verboden). Is een beslissing op rijksniveau slechts 'globaal afgewogen', dan is nog wel een nadere afweging nodig, die eventueel ook tot afwijzing van het project kan leiden. Die nadere afweging vindt enerzijds voor wat zijn sectorale aspecten betreft plaats in de desbetreffende sector en dus veelal, wanneer het om rijksprojecten gaat, door het rijk. Anderzijds zal de nadere ruimtelijke afweging veelal in eerste instantie aan de provincie gevraagd worden; daarbij kan het gaan om 'opneming in het streekplan' dan wel om 'fysiek openhouden'.

Naast een aanduiding van de mate waarin de verschillende daarin opgenomen projecten zijn afgewogen, kan een structuurschema ook inzicht geven in de mate van detaillering van de plaatsaanduiding van die projecten. Gewoonlijk zal die plaatsaanduiding slechts globaal kunnen zijn en zal een nadere plaatsbepaling in streekplankader nodig zijn. In sommige gevallen zal een structuurschema echter een exacte plaatsaanduiding of een alternatieve plaatsaanduiding kunnen geven.

Met het introduceren van het pkb-hoofdstuk, het onderkennen van essentiële beslissingen en het aangeven van hardheidsgraden heeft het pkb-systeem geleidelijk aan verfijningen ondergaan, die voor het structureren van de besluitvorming van nut zijn gebleken. Op die wijze zijn in de afgelopen jaren nuttige ervaringen opgedaan met pkb-beslissingen in de vorm van een beleidsnota. Men kan zich echter ook pkb's in een andere vorm voorstellen. Reeds in een vroeg stadium van de discussie is de mogelijkheid van de pkb in wetsvorm onderkend. Ook in het kader van de wettelijke regeling van de pkb-procedure in de Wet op de Ruimtelijke Ordening is die mogelijkheid ter sprake geweest. Daarbij komt als eerste de vraag aan de orde of ons grondwettelijk systeem wel ruimte laat voor de figuur dat een besluit van ministers, alvorens gelding te krijgen, de goedkeuring van de Tweede (en Eerste) Kamer behoeft. In haar advies over de wettelijke regeling van de pkb-procedure kwam de Commissie

Wetgevingsvraagstukken<sup>1</sup> tot de conclusie dat in ons staatsbestel de vorm van de wet in formele zin niet exclusief is voor materiële wetgeving door de regering in enigerlei vorm van overleg met de Staten-Generaal (wel zag de commissie in de voorgestelde constructie een aantal bezwaren die haar een voorkeur voor de pkb in wetsvorm deden uitspreken).

Ook als men vindt dat de zaken die in een pkb-procedure tot een beslissing gebracht worden naar hun gewicht en draagwijdte gelijkwaardig of vergelijkbaar zijn met wat in wetgeving geregeld pleegt te worden, dan nog hoeft dat niet direct te leiden tot de keus voor de wetsvorm. Die stap is in ons land ook maar zelden gezet; de Zuiderzeewet en de Deltawet zijn er de meest sprekende voorbeelden van. De keus voor de wetsvorm is alleen gerechtvaardigd als het gaat om beslissingen, die niet alleen zich als wetsartikelen laten formuleren, maar waar men ook de juridische betekenis van een wetstekst aan wil geven.

Wat het eerste punt betreft: over het algemeen gaat het bij pkb's om (een samenstel van) beleidsbeslissingen, die zich doorgaans niet of maar zeer moeilijk in wetsartikelen laten redigeren. Ook de Commissie Wetgevingsvraagstukken kwam – ondanks haar uitgesproken voorkeur voor de wetsvorm – na kennisgeving van een aantal pkb's tot de bevinding, dat het niet steeds eenvoudig zou zijn om de beleidsmatige inhoud van pkb's met behoud van hun strekking bevredigend uit te drukken in de vorm van wetsartikelen.

Belangrijker lijkt mij echter de factor dat bij veel beleidsvoornemens de betrokken ministers helemaal niet de bedoeling hebben daaraan ook de juridische betekenis van een wetstekst te geven, en daarmee hun beleid in rechte afdwingbaar te maken. Hoe sericus de voornemens van de regering ook mogen zijn, het is inherent aan beleidsbeslissingen dat er altijd rekening gehouden zal moeten worden met nieuwe omstandigheden (bijvoorbeeld geen geld) of gewijzigde inzichten (bijvoorbeeld in milieugevolgen), maar ook met veranderingen in het politieke machtenpatroon, die er toe leiden dat voorgenomen beleid niet tot uitvoering wordt gebracht. Een pkb in wetsvorm zou haar indicatief karakter verliezen en daarmee als bestuursinstrument vrijwel ongeschikt worden. Men kan het ook anders formuleren: als bewindslieden gedwongen zouden zijn hun beleidsvoornemens in wetsvorm te gieten, zouden waarschijnlijk veel uitspraken die nu in pkb's plegen voor te komen niet meer gedaan worden en zou over het algemeen de pkb voor bewindsman, Kamer en publiek veel van zijn aantrekkelijkheid verliezen. Daar komt tenslotte nog bij dat een pkb in wetsvorm het moeilijk zou maken de niet-hiërarchische planstructuur zoals die in de Wet op de Ruimtelijke Ordening is neergelegd zo te handhaven.

1. De Commissie Wetgevingsvraagstukken, onder voorzitterschap van mr. J.M. Polak, werd in 1981 ingesteld met als opdracht advies uit te brengen over mogelijke verbeteringen in het gebruik van de onderscheiden vormen van regelgeving bij de centrale overheid. Zij bracht in 1984 een deelvadvis uit over de wettelijke regeling van de pkb-procedure en eind 1985 haar eindrapport.

Bij de wettelijke regeling van de pkb-procedure in de Wet op de Ruimtelijke Ordening is dan ook aansluiting gezocht bij de bestaande praktijk en is niet voor de wetsvorm gekozen. Artikel 2a van de Wet op de Ruimtelijke Ordening spreekt van 'plannen voor bepaalde aspecten van het nationaal ruimtelijk beleid'; deze plannen kunnen bestaan uit structuurschetsen, structuurschema's en concrete beleidsbeslissingen, die van belang zijn voor het nationaal ruimtelijk beleid. In het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 worden deze plannen vervolgens aangeduid als planologische kernbeslissingen en worden de eisen uitgewerkt waaraan die plannen/pkb's moeten voldoen. Ingevolge artikel 3 van dit Besluit moet iedere pkb namelijk aangeven welke betekenis aan de daarin opgenomen beslissingen moet worden gehecht, in welke mate die beslissingen zijn afgewogen en welke betekenis de in de pkb opgenomen plaatsaanduidingen hebben. Daarnaast kan in een pkb worden aangegeven welke van de opgenomen beslissingen essentieel zijn. Met deze bepalingen wordt een gegroeide praktijk geformaliseerd. Deze voorschriften maken enerzijds de draagwijdte van de in een pkb-procedure te nemen beslissingen duidelijk, anderzijds maken zij ook ten opzichte van de lagere overheden zichtbaar wat de beoogde bestuurlijke gevolgen van de verschillende uitspraken zijn. Interessant is in dit verband tenslotte dat de regering in de Nota van Toelichting uitsprekt dat, wanneer zij een als essentieel aangemerkte beslissing wil wijzigen, daartoe opnieuw de pkb-procedure moet worden doorlopen.

### 3. DE PROCEDURE VOOR PLANOLOGISCHE KERNBESLISSINGEN

Bij planologische kernbeslissingen worden beleidsvoornemens van de regering ter discussie gesteld en voor beïnvloeding vatbaar gemaakt. Daarom is naast de vorm waarin die beslissingen gegoten worden ook de procedure die daarbij gevolgd moet worden van belang. In de tot nu toe gevolgde pkb-procedure heeft die mogelijkheid tot beleidsbeïnvloeding op verschillende manieren gestalte gekregen: in eerste instantie vindt over het beleidsvoornemen bestuurlijk overleg, inspraak en advisering plaats; de mede onder invloed daarvan opgestelde regeringsbeslissing wordt vervolgens in de Tweede Kamer ter discussie gesteld.

Bij het bestuurlijk overleg zit de bedoeling voor dat de rijksoverheid op bestuurlijk niveau over het te voeren beleid overlegt met de lagere overheden. Praktijk is echter dat dit overleg zich — noodgedwongen — in hoofdzaak richt op de provinciale bestuurslaag: de colleges van Gedeputeerde Staten van de betrokken provincies en het Interprovinciaal Overleg Ruimtelijke Ordening. Rechtsreeks overleg met gemeentebesturen is tot nu toe beperkt gebleven tot enkele gevallen waar apart met de besturen van de vier grote gemeenten werd overlegd. Inschakeling van het gemeentelijk bestuursniveau krijgt doorgaans gestalte in de vorm van overleg met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. De betekenis van dit overleg wordt echter beperkt door de omstandigheid,

dat het bestuur van de VNG wel de belangen van de gezamenlijke Nederlandse gemeenten kan behartigen, maar niet van afzonderlijke gemeenten. De terughoudendheid van het rijk ten opzichte van het gemeentelijk niveau vloeit overigens niet voort uit onwil, maar uit de fysieke onmogelijkheid voor de betrokken bewindslieden om met alle gemeentebesturen die het aangaat werkelijk overleg te voeren. Gezien het uitdrukkelijk bestuurlijk karakter van dit overleg zou het ook geen oplossing zijn indien de minister zich zou doen vertegenwoordigen door ambtenaren. Gevolg van deze situatie is wel, dat de gemeenten voor hun inbreng in pkb's zijn aangewezen op het inspraakkanaal.

Dat inspraakkanaal staat open voor een ieder. Van rijkszijde wordt elke keer veel moeite gedaan om bekendheid te geven aan beleidsvoornemens en om zoveel mogelijk mensen te stimuleren tot meedenken over het regeringsbeleid en tot het naar voren brengen van hun mening. Die benadering levert doorgaans — met onderling grote verschillen — enige honderden reacties op, afkomstig van zowel individuele insprekers als organisaties en lagere overheden. Bij enkele pkb's (namelijk de drie delen van de Derde nota ruimtelijke ordening) werden naast de normale inspraakmogelijkheid ook met behulp van 'provinciale steunpunten' gespreksgroepen georganiseerd, waar het beleidsvoornemen besproken werd; de zogenaamde regionaal begeleide bevolkingsinspraak.

Het totale inspraakmateriaal wordt door de Raad van advies voor de ruimtelijke ordening op basis van de indeling van het pkb-hoofdstuk geordend en gecomprimeerd tot een analytisch overzicht. Aangezien dit stuk ook na deze bewerking toch nog vaak enige honderden bladzijden omvat, is er daarnaast behoefte ontstaan aan een beknopte weergave in een beperkt aantal pagina's van de voornaamste trends uit de inspraak, het hoofdlijnenrapport. Daarnaast heeft de Raad van advies de gewoonte de resultaten van de inspraak ook in zijn advies te betrekken.

Ook de Tweede Kamer heeft de gewoonte ontwikkeld zich met de haar voorgelegde pkb's intensief bezig te houden. Voor een pkb wordt een bijzondere commissie benoemd, die eerst in een schriftelijke ronde een groot aantal (soms enige honderden) vragen formuleert. Als de commissie meent dat met de daarop door de regering gegeven antwoorden de behandeling voldoende is voorbereid, kan de mondelinge discussie een aanvang nemen. Deze speelt zich — zoals bij nota's gebruikelijk is — af in de zogenaamde uitgebreide commissievergadering en kan meerdere vergaderdagen in beslag nemen.

De wijze waarop de Kamer daarbij invloed uitoefent op de inhoud van de pkb is staatsrechtelijk interessant. Als de Kamer namelijk het in de pkb neergelegde beleid wil wijzigen, grijpt zij daartoe het pkb-hoofdstuk aan en nodigt de regering via moties uit daarin veranderingen aan te brengen. Zo'n motie geeft doorgaans — als ware het een amendement — de door de Kamer gewenste tekstwijziging exact aan. Dit verschijnsel, dat de naam 'amenderingsmotie' heeft gekregen, is staatsrechtelijk niets anders dan een gewone motie, die de regering desgewenst dus naast zich neer kan leggen. Interessant is nu dat zich bij de amenderingsmoties de gewoonte heeft ontwikkeld dat de regering in vergaande mate



rekening houdt met de wensen van de Kamer en daarbij amenderingsmoties bijna als amendementen behandelt. Bij alle pkb's die tot nu toe de Kamer gepasseerd zijn (met één uitzondering) heeft de regering zich namelijk op het standpunt gesteld dat aangenomen amenderingsmoties alsnog in de pkb-tekst verwerkt behoren te worden, ook als tegen deze moties van de kant van de regering bezwaren zijn ingebracht en zelfs als zij de regering in haar beleid voor de voeten liepen.

Deze gang van zaken geeft aan amenderingsmoties een wat zwaardere status dan een gewone motie, maar deze status berust uitsluitend op de bereidheid van de regering serieus met dergelijke amenderingsmoties rekening te houden. De pkb-procedure zoals die thans in de Wet op de Ruimtelijke Ordening geregeld is brengt echter een verschuiving in de machtsverhoudingen tussen Kamer en regering mee, die hier van belang is. Tot nu toe werd de behandeling van pkb's in de Tweede Kamer — zoals bij nota's in het algemeen gebruikelijk is — afgesloten met een 'voor kennisgeving aannemen'. De Wet op de Ruimtelijke Ordening introduceert op dit punt echter een nieuwe figuur: voortaan zal een pkb de 'goedkeuring' van de Tweede (en Eerste) Kamer behoeven, wil zij van kracht kunnen worden. Het is duidelijk dat dit goedkeuringsrecht in relatie tot de amenderingsmoties de Tweede Kamer een invloed op het regeringsbeleid geeft, die het effect van echte amendering benadert. De Kamer kan namelijk door te dreigen met gehele of gedeeltelijke onthouding van goedkeuring sterke druk op de regering uitoefenen om het beleid in de door de Kamer gewenste richting bij te sturen. Zij kan zelfs bepaalde beleidsbeslissingen blokkeren door daaraan geen goedkeuring te geven. Haar invloed kan echter niet zover gaan dat zij eenzijdig — zoals bij amendering het geval is — een beslispoint in de door haar gewenste zin kan wijzigen: zij blijft afhankelijk van de bereidheid van de regering om aangenomen amenderingsmoties in de pkb-tekst te verwerken.

In de tot nu toe gevolgde pkb-procedures speelde alleen de Tweede Kamer een rol, de Eerste Kamer niet. Bij het ontwerpen van de (buitenwettelijke) pkb-procedure heeft de regering zich namelijk op het standpunt gesteld dat beide Kamers in ons staatsbestel elk een eigen plaats innemen en dat de directe toetsing van het regeringsbeleid een taak van de Tweede Kamer is. Dit wil overigens niet zeggen dat het de Eerste Kamer niet vrij zou staan pkb's op haar agenda te plaatsen en over de inhoud daarvan een oordeel uit te spreken, maar het is volgens de regering aan de Eerste Kamer zelf om te beslissen of zij dat wil. Tot nu toe heeft de Eerste Kamer bij geen enkele pkb de behoefte gehad van deze mogelijkheid gebruik te maken.

Daarom is het des te opmerkelijker dat, toen de wettelijke regeling van de pkb in de Wet op de Ruimtelijke Ordening aan de orde kwam (waarin alleen voor de Tweede Kamer een goedkeuringsrecht geïntroduceerd werd) deze constructie bij een meerderheid van de Eerste Kamer op zodanige bezwaren stuitte dat zij zelfs het gehele wetsontwerp dreigde te verwerpen. De regering kon onder die omstandigheid weinig anders doen dan via een novelle aan de verlangens

van de Eerste Kamer voldoen en ook die Kamer een rol in de pkb-procedure toebedelen. Ook de Tweede Kamer legde zich zonder al te veel discussie bij deze aanvulling neer.

Ingevolge de thans geldende wetstekst zal een pkb niet van kracht worden dan voor zover de Tweede Kamer en nadat de Eerste Kamer deze heeft goedgekeurd. In overeenstemming met de situatie bij wetgeving blijft de rol van de Eerste Kamer beperkt tot het in zijn geheel verlenen of onthouden van goedkeuring aan de pkb-tekst, voor zover die door de Tweede Kamer is goedgekeurd. Daarmee is echter naar mijn mening niet uitgesloten dat de Eerste Kamer het dreigen met onthouding van goedkeuring aan de gehele pkb gebruikt als pressiemiddel om de regering ertoe te brengen de inhoud van een pkb door middel van een 'pkb-novelle' aan te passen op de door die Kamer gewenste wijze. Daarvoor is dan wel — zoals ook bij wetgeving het geval is — de medewerking van de Tweede Kamer nodig.

Het zal na de hiervoor gegeven beschrijving van de verschillende elementen in de pkb-procedure niet verbazen dat de tijdsduur die met deze procedure gemoeid is een belangrijk knelpunt is gaan vormen. Kon bij de eerste pkb's de procedureduur nog tot twee à drie jaar beperkt blijven, bij latere pkb's groeide zij geleidelijk aan uit tot ruim zes jaar. De bezwaren van een dergelijke ontwikkeling zijn duidelijk. Bij zo lange proceduretijden zal het in de pkb neergelegde beleid reeds tijdens de procedure (sterk) aan actualiteit verliezen. Daarbij is de kans groot dat, naarmate er meer tijd verloopt tussen de ene stap in de procedure en de volgende, er zich in de tussentijd nieuwe gegevens en nieuwe opvattingen voordoen die dwingen tot bijstelling van beslissingen of minstens tot heroverweging. Vertragingen in de procedure krijgen daarmee een cumulatief effect. Bovendien is bij dergelijke proceduretijden afhandeling van de zaak binnen één regeerperiode uitgesloten. Tot nu toe hebben alle voltooide pkb-procedures op één na zich geconfronteerd gezien met minstens één wisseling van kabinet en Kamer, met alle daaraan verbonden verdere vertragingen.

In reactie op deze gang van zaken kwam de regering in 1983 in een Actieprogramma planologische kernbeslissingen met een aantal besluiten en voorstellen, die aan dit knelpunt het hoofd moesten bieden. In de eerste plaats werden voor de verschillende onderdelen van de procedure termijnen gesteld. Ten tweede werd de procedure in zoverre in elkaar geschoven dat aan de Tweede Kamer verzocht werd voortaan reeds in de fase van inspraak, bestuurlijk overleg en advisering met een eerste schriftelijke vragenronde te komen. Op deze wijze zou een pkb-procedure van maximaal 15 maanden ontstaan. Bij de Structuurschets voor de stedelijke gebieden werd vervolgens met deze vernieuwde procedure proefgedraaid: de geplande 15 maanden werden daarbij ruimschoots overschreden.

Ook op een ander punt leidde het Actieprogramma planologische kernbeslissingen tot een ingreep in de pkb-procedure: besloten werd namelijk de regionaal begeleide bevolkingsinspraak voortaan als regel achterwege te laten en de

inspraak meer te richten op de functionele groepen. Als motief voor deze versoering gaf de regering dat de meerwaarde van deze begeleiding voor het beleid in het algemeen beperkt mag worden geacht, terwijl de kosten hoog zijn. Daarnaast kan nog toegevoegd worden dat ook de omvang van de papierberg die door de inspraak bij pkb's wordt opgeroepen, enigszins wordt ingeperkt. Inmiddels hebben de hier genoemde elementen van verkorting en versoering ook hun plaats gekregen in de pkb-procedure, zoals die thans wettelijk geregeld is.

De procedure die uiteindelijk in de Wet op de Ruimtelijke Ordening aan de pkb gegeven is, sluit nauw aan bij de procedure zoals die in de afgelopen jaren op experimentele basis gevoerd is, met toevoeging van een goedkeuringsrecht voor de Tweede en voor de Eerste Kamer. Aangezien deze constructie elders in ons recht niet voorkomt, werd daarmee voor de pkb een procedure (en vorm) sui generis gecreëerd. In de discussie binnen het parlement en daarbuiten zijn echter ook andere constructies ter sprake geweest, die wel aansluiten bij bestaande rechtsfiguren en -procedures.

Dat geldt in de eerste plaats voor de pkb als wet. Hiervoor zijn reeds enige bezwaren van de keus voor deze vorm vermeld. Consequentie van de wetsprocedure is dat dan meteen de rol van de Eerste Kamer verzekerd is en dat de Tweede Kamer een volwaardig amendementsrecht heeft. In hoeverre men dit laatste als voor- dan wel nadeel moet beschouwen hangt af van de rol die men aan de Tweede Kamer ten aanzien van pkb's wil toekennen. Vanuit het door haar voorgestane 'primaat van de wetgever' had de Commissie Wetgevingsvraagstukken ook een zekere voorkeur voor deze constructie, maar zij gaf er anderzijds blijk van de bezwaren van deze vorm en procedure te onderkennen. Daarom wees zij als aanvaardbaar alternatief op de mogelijkheid de goedkeuring van de pkb bij wet in formele zin te doen plaatsvinden. De pkb behoudt dan de notavorm en vormt een bijlage bij de goedkeuringswet. Deze goedkeuringswet kon naar de mening van de commissie beknopt zijn: naast het goedkeuringsartikel zou zij moeten aangeven welke beslissingen essentieel werden geacht. Terecht waarschuwde de commissie dat de Tweede Kamer haar amendementsrecht bij zo'n goedkeuringswet slechts zou mogen gebruiken voor amendementen die de eigen aard van de pkb ontzien en passen bij het karakter van een goedkeuringswet. Als zodanig noemde de commissie amendementen tot aanvulling of schrapping in de aanduiding van essentieel geachte beslissingen, of amendementen waarbij het wetsvoorstel wordt beperkt tot slechts een gedeeltelijke goedkeuring. De beïnvloeding van de inhoud van de pkb zou via de amenderingsmoties moeten blijven lopen. Deze variant — die aansluit bij de procedure tot goedkeuring van tractaten — heeft echter in de parlementaire discussie verder geen rol meer gespeeld. In haar eindrapport merkt de Commissie Wetgevingsvraagstukken dan ook over de uiteindelijk ontstane constructie op, dat zakelijk gezien niet goed valt in te zien waarom aan het staatsrechtelijke novum van goedkeuring door elk van de beide Kamers der Staten-Generaal nog

de voorkeur moet worden geven boven de meer vertrouwde procedure van goedkeuring bij wet.

#### 4. (RECHTS)GEVOLGEN VAN PLANOLOGISCHE KERNBESLISSINGEN

Bij beslissingen van een dergelijke inhoud en met een dergelijke procedure is uiteraard de vraag relevant, welke (rechts)gevolgen daaraan verbonden zijn, c. q. op welke (rechts)gevolgen die procedure gericht is. Aangezien de wettelijke regeling van de pkb in de Wet op de Ruimtelijke Ordening juist op dit punt verschuivingen teweeg heeft gebracht, moet het antwoord op die vraag in twee etappes gegeven worden.

In de experimentele fase van de pkb heeft de regering zich steeds op het standpunt gesteld dat aan totstandgekomen pkb's 'een zekere bestuurlijke werking' moet worden toegekend. Die bestuurlijke werking wordt in de eerste plaats gezien als zelfbinding voor de betrokken ministers. Voor de centrale overheid betekent een in werking getreden pkb namelijk dat zij zich — behoudens herziening — zal onthouden van een wezenlijk ander beleid ten opzichte van de beleidsonderdelen, waarover de pkb uitspraken doet. Daarnaast mag van de rijksoverheid verwacht worden dat zij de pkb's hanteert als toetsingskader voor de plannen, maatregelen en besluiten van de lagere overheden. Van de lagere overheden verwacht de regering in het algemeen dat zij bij vaststelling of herziening van streek-, structuur- en bestemmingsplannen ernstig rekening zullen houden met in werking getreden pkb's en deze zullen gebruiken als toetsingskader voor hun eigen ruimtelijke plannen. De lagere overheden zijn alleen gehouden tot datgene waartoe zij zich in het bestuurlijk overleg tegenover het rijk uitdrukkelijk gebonden hebben verklaard; daarbuiten behouden zij de volle vrijheid tot een eigen belangenafweging. Zij zijn niet zonder meer gedwongen over te gaan tot een ruimtelijke vertaling van het in een pkb neergelegde regeringsbeleid, en als zij daartoe wel overgaan hoeft de eigen belangenafweging niet te leiden tot die ruimtelijke vertaling die de regering voorstaat. Tegenover de vrijheid van de lagere overheid tot een eigen belangenafweging staat echter dat, voor zover die belangenafweging leidt tot een voor de rijksoverheid onaanvaardbaar resultaat, de minister voor ruimtelijke ordening de bevoegdheid heeft een bepaald pkb-onderdeel bindend te maken door middel van een aanwijzing. In overeenstemming met het niet-hiërarchieke systeem van de Wet op de Ruimtelijke Ordening ligt aan zo'n aanwijzing een aparte afweging ten grondslag; zij is niet de automatische consequentie van afwijking door de lagere overheid van een pkb-uitspraak.

De 'zekere bestuurlijke werking' die van een pkb uitgaat betekent dus een binding in bestuurlijke zin: de overheden die aan het overleg deelnemen voelen zich gebonden aan de uitkomsten daarvan en zullen zich daarnaar gedragen. De verschillende pkb-uitspraken leiden vooral tot zelfbinding voor de rijksoverheid, de lagere overheden zijn tot niet meer gebonden dan waartoe zij zich uit-

drukkelijk gebonden hebben verklaard. Voor zover het overleg niet tot overeenstemming leidt kan de centrale overheid incidenteel bepaalde pkb-elementen aan de lagere overheden opleggen door middel van aanwijzingen. Het feit dat de rijksoverheid de pkb's hanteert als toetsingskader voor de plannen, maatregelen en besluiten van de lagere overheden en de mogelijkheid van aanwijzingen laat van pkb's uiteraard ook een zekere indirecte werking uitgaan. Op dit punt is ook het onderscheid tussen essentiële en andere beslissingen van belang: als de rijksoverheid bepaalde beslissingen zo essentieel vindt dat zij daar zelf alleen maar via een hernieuwde pkb-procedure van wil afwijken, zal bij inbreuk door de lagere overheid op zo'n essentiële beslissing de kans op een ministeriële aanwijzing waarschijnlijk heel wat groter zijn dan bij andere beslissingen.

De zelfbinding van de regering heeft naast het element van de binding ten opzichte van andere overheden natuurlijk ook het aspect van de politieke binding ten opzichte van het parlement, dat zich immers ook over de inhoud van de pkb uitsprekt. Tot voor kort eindigde de pkb-procedure — zoals bij de behandeling van nota's in het algemeen gebruikelijk is — in een 'voor kennisgeving aannemen' door de Tweede Kamer. Een dergelijke uitspraak is voor de betrokken minister een sein dat hij in de Kamer voldoende politieke steun vindt om het in de nota neergelegde beleid — met inachtneming van de door de Kamer via moties gemaakte opmerkingen — tot uitvoering te brengen. Bij pkb's was het de laatste jaren gebruik dat de Kamer de pkb-nota pas voor kennisgeving aannam nadat de regering had laten blijken op welke wijze zij de aangenomen amendingsmoties in de pkb-tekst had verwerkt.

Juist in de parlementaire afronding van de pkb-procedure heeft de wettelijke regeling echter een belangrijke verandering gebracht. Zoals hiervoor al bleek zal voortaan de 'goedkeuring' van de Tweede en Eerste Kamer op een pkb nodig zijn, wil zij van kracht worden. De rol van de beide Kamers der Staten-Generaal ten aanzien van pkb's is op die wijze aanzienlijk versterkt, en daarmee ook de politieke binding aan de inhoud van die pkb's. Deze versterkte rol voor de Kamers heeft echter ook consequenties voor de rechtsgevolgen van de pkb ten opzichte van de andere bestuurlijke niveaus. In de gewijzigde Wet op de Ruimtelijke Ordening is namelijk een bevoegdheid voor de minister voor ruimtelijke ordening opgenomen tot het geven van rechtstreekse aanwijzingen aan het gemeentebestuur betreffende de inhoud van bestemmingsplannen (bijvoorbeeld om daarmee een rijksbelang te laten doorwerken naar de lagere overheid). Als de minister van deze bevoegdheid gebruik wil maken, heeft hij daarvoor de uitdrukkelijke instemming van de Tweede Kamer nodig. Voor zover echter zo'n ministeriële aanwijzing berust op een pkb kan die instemming van de Kamer achterwege blijven. Dit is het enige rechtsgevolg dat de wet aan een afgeronde pkb-procedure verbindt.

In een eerdere fase van het wetgevingsproces tot wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening was aanvankelijk sprake van een ander rechtsgevolg: voor zover de ministeriële aanwijzing berust op een pkb zou daartegen geen Kroonberoep open staan; zulks op grond van de redenering dat bij een zo grote

betrokkenheid van de Tweede Kamer bij de pkb zo'n Kroonberoep weinig zinvol c.q. illusoir zou zijn. Toen in de loop van het wetgevingsproces ook ten aanzien van de rechtstreekse aanwijzing de bemoeienis van de Tweede Kamer veel sterker werd (namelijk instemming van die Kamer), raakte op basis van dezelfde redenering het Kroonberoep tegen zo'n aanwijzing geheel uit het beeld en werd vervangen door AROB-beroep.

Voor de juridische betekenis van de pkb onder de huidige wetgeving is bovendien van belang dat een eenmaal van kracht geworden pkb alleen via de pkb-procedure herzien of ingetrokken kan worden. Deze procedure mag eenvoudiger zijn, maar voorziet in ieder geval in goedkeuring door de Tweede en Eerste Kamer (art. 2b WRO). Dit betekent dat van beleidsbeslissingen waaraan de Kamers hun goedkeuring gehecht hebben alleen met medewerking van die Kamers afgeweken kan worden. Ook deze constructie accentueert de politieke gebondenheid van de ministers aan het in pkb's vastgelegde beleid. De Commissie Wetgevingsvraagstukken gaat in haar eindrapport zelfs zover te constateren dat de politieke binding voor pkb's daarmee geworden is tot een ook in juridisch opzicht gebonden zijn van ministers aan hun beleidsuitspraken, zonder dat echter die gebondenheid dezelfde is als die welke van algemeen verbindende voorschriften uitgaat.

Hierbij is opvallend dat in de wet geen onderscheid meer gemaakt wordt tussen essentiële en andere beslissingen, zoals in een eerdere versie van het wetsontwerp wel het geval was: voor beide categorieën geldt nu dat bij herziening/intrekking de pkb-procedure moet worden gevolgd. Deze regeling laat echter onverlet dat in de pkb-tekst zelf wordt aangegeven in hoeverre van bepaalde beslissingen mag worden afgeweken. In de Nota van Toelichting bij het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 heeft de regering — zoals hiervoor reeds bleek — uitgesproken dat wanneer een beslissing als essentieel is bestempeld dit wil zeggen dat bij wijziging opnieuw een pkb-procedure doorlopen moet worden. Deze constructie was aanvankelijk uitdrukkelijk in het wetsontwerp vastgelegd, maar is daaruit in de loop van het wetgevingsproces verdwenen. Opmerkelijk is dat eenzelfde constructie ten aanzien van essentiële beslissingen in een streekplan wel zijn beslag kreeg in de Wet op de Ruimtelijke Ordening (art. 4a, lid 8, nieuw).

## 5. SLOT

In het voorgaande is beschreven hoe ten aanzien van belangrijke ruimtelijke beslissingen op nationaal niveau de besluitvorming gestalte heeft gekregen in de pkb-procedure. Daarbij zijn ter sprake gekomen de ervaringen die in de experimentele fase met pkb's zijn opgedaan en de wettelijke constructie die de wetgever uiteindelijk voor de pkb gekozen heeft. Het meest opmerkelijke van deze constructie is de keus voor goedkeuring van de pkb door Tweede en Eerste Kamer, een staatsrechtelijk nieuwe vorm. Daarmee wordt aan het parlement in

ruimtelijke aangelegenheden aanzienlijk meer invloed gegeven dan op andere beleidsterreinen gebruikelijk is. Hoever de Kamers zullen willen gaan in de uitoefening van deze invloed is daarmee uiteraard nog niet vastgesteld. Met name is interessant of de Eerste Kamer zich nu ook daadwerkelijk met pkb's zal gaan bezighouden en of de Tweede Kamer in een conflict met de regering ook inderdaad het wapen van de (onthouding van) goedkeuring zal durven gebruiken.

In hoeverre zijn de met pkb's opgedane ervaringen en de gekozen constructie nu ook van nut of toepasbaar op andere beleidsterreinen dan de ruimtelijke ordening? Ook op andere beleidsterreinen doen zich immers beslissingen voor die in gewicht vergelijkbaar zijn met pkb's en waarvoor men zich evengoed kan voorstellen dat daar behoefte bestaat aan een procedure die een goed gefundeerde en afgewogen uitspraak garandeert met een zo breed mogelijk draagvlak onder de bevolking. Met name op het terrein van het economisch beleid laten zich gemakkelijk voorbeelden bedenken, zoals de steunmaatregelen voor scheepswerven en de inzet van kernenergie. In deze gedachtenlijn zou men zich uiteindelijk zelfs een algemene procedureregeling kunnen voorstellen voor alle belangrijke beleidsbeslissingen op nationaal niveau. Ook in de VVD-fractie heeft deze gedachte gespeeld, toen zij bij de behandeling van de wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in de Tweede Kamer aanvankelijk de voorkeur gaf aan de totstandkoming van een algemene 'Organisatiewet facetbeleid' boven een regeling van de pkb in de Wet op de Ruimtelijke Ordening.

Het ziet er echter naar uit dat de lering die uit de pkb-ervaringen getrokken wordt voornamelijk beperkt blijft tot de vormgeving van beleidsnota's. Zowel in het eindrapport van de Commissie Wetgevingsvraagstukken als in het rapport van de bijzondere Kamercommissie voor Onderzoek van de Organisatie en de Werkwijze der Kamer klinken de ervaringen met pkb's duidelijk door in de aanbevelingen die worden gedaan ten aanzien van de vormgeving en de behandeling van beleidsnota's in het algemeen. Anderzijds echter worden in beide rapporten de pkb's als apart fenomeen behandeld, waar het de besluitvorming betreft. Als de bijzondere Kamercommissie in haar rapport uitsprekt dat amenderende moties bij nota's naar haar mening niet mogelijk moeten zijn, maakt zij daarop direct een uitzondering voor pkb's. 'De planologische kernbeslissing is namelijk een vorm van gedelegeerde quasi-wetgeving. De Staten-Generaal hebben het recht invloed uit te oefenen op de details van planologische kernbeslissingen en de Kamer kan dit recht slechts geldend maken in de vorm van amenderende moties'. En de Commissie Wetgevingsvraagstukken vraagt zich af of, nu het vereiste van goedkeuring door de beide Kamers op pkb's in de gewijzigde Wet op de Ruimtelijke Ordening is neergelegd, het niet aanbeveling verdient ook andere plannen of besluiten van ministers volgens een vergelijkbare procedure aan de goedkeuring van het parlement te onderwerpen. Hoewel de commissie geen staatsrechtelijke bezwaren tegen dergelijke goedkeuringsconstructies ziet, beveelt zij niettemin aan 'eerst gedurende een niet te korte periode ervaring op te doen met deze nieuwe formele procedure voor overleg tussen

ministers en parlement, alvorens voor export van deze figuur naar andere terreinen van overheidszorg voorstellen te ontwikkelen'.

De (buitenwettelijke) experimentele fase van de pkb mag dan nu voorbij zijn, het ziet er naar uit dat daarmee een nieuwe (wettelijke) experimentele fase is angebroken. De pkb blijft proefkonijn.

### *Literatuur*

Brussaard, W., 1976. Nieuwe juridisch-bestuurlijke ontwikkelingen in de ruimtelijke ordening, in het bijzonder in de relatie tussen de verschillende bestuursniveaus. Preadvies voor de Vereniging voor Administratief Recht. Groningen: H.D. Tjeenk Willink.

– 1979. Planologische kernbeslissingen; nieuwe ervaringen naar aanleiding van de procedure van de Verstedelijkingsnota. In: *Bouwrecht* 16: 2-8.

– 1982. Planologische kernbeslissingen; nieuwe ervaringen naar aanleiding van de procedure van de Nota Waddenzee, het Structuurschema Verkeer en Vervoer en het Structuurschema Elektriciteitsvoorziening. In: *Bouwrecht* 19: 26-34.

– 1983. De besluitvorming over het nationaal ruimtelijk beleid ten aanzien van landelijke gebieden. In: *Economie en Landbouw* (bundel opstellen aangeboden aan prof. dr. Th. L. M. Thurlings). 's-Gravenhage: Vuga, pp. 235-254.

– 1984. De planologische kernbeslissing in een nieuwe levensfase. In: *Bouwrecht* 21: 681-692.

Bijzondere commissie Onderzoek Organisatie en Werkwijze Tweede Kamer, 1985. Rapport onderzoek van de organisatie en de werkwijze der Kamer. Tweede Kamer, vergaderjaar 1985 - 1986, 19336, nrs. 1 en 2.

Commissie Wetgevingsvraagstukken, 1984. Advies inzake het wettelijk regelen van de planologische kernbeslissingsprocedure. Tweede Kamer, vergaderjaar 1983 - 1984, 18007, nr. 2.

– 1985. Orde in de regelgeving (eindrapport). 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.

Lucassen, R. J., 1985. De planologische kernbeslissing: een controversieel fenomeen. *Ars Aequi* 34: 520 - 527.

Raad van advies voor de ruimtelijke ordening, 1976. Advies over de planologische besluitvorming op rijksniveau. Tweede Kamer, zitting 1975 - 1976, 13996, nrs. 1 - 2.

– 1982. Advies over de nadere voorstellen tot wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.

– 1983. Advies over de wettelijke regeling van de planologische kernbeslissing. 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.

Ruiter, D.W.P., 1978. De normerende functie van de planologische kernbeslissing. In: *Bestuurswetenschappen* 32: 1 - 4.

Nota over de openbaarheid bij de voorbereiding van het ruimtelijk beleid. Tweede Kamer, zitting 1972, 12006.



## PLANOLOGISCHE KERNBESLISSINGEN

Wetsontwerp tot wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Tweede Kamer (1977-1985), 14889 en 19018. Staatsblad 1985, nrs. 623 - 626.

Nota over inspraak bij planologische kernbeslissingen. Tweede Kamer, zitting 1980 - 1981, 16798, nrs. 1 - 2.

Nota Structuurschema's. Tweede Kamer, zitting 1980 - 1981, 16799, nrs. 1 - 2.

Actieprogramma planologische kernbeslissingen. Tweede Kamer, zitting 1982 - 1983, 18056, nr. 1.