

## 11 De besluitvorming over het nationaal ruimtelijk beleid ten aanzien van landelijke gebieden

*W. Brussaard*

### Inleiding

‘Ruimte is in grote delen van Nederland een schaars goed geworden.’ Met deze woorden opent de Oriënteringsnota ruimtelijke ordening, het eerste deel van de Derde nota ruimtelijke ordening.<sup>1</sup>

Deze uitspraak geldt waarschijnlijk nog wel het sterkst voor het landelijk gebied van Nederland, waar steeds meer functies concurreren om steeds minder ruimte. Niet alleen het stedelijk ruimtebeslag heeft in de loop der jaren steeds weer nieuwe stukken aan het landelijk gebied onttrokken, ook tal van nieuwe functies moesten en moeten in dat gebied een plaats vinden, zoals wegen, spoorwegen, elektriciteitscentrales en hoogspanningslijnen, buisleidingen, vliegvelden, militaire oefenterreinen, recreatiegebieden, waterwingebieden, delfstoffenwinplaatsen en afvalopslagplaatsen. Ook functies die vanouds aan het landelijk gebied inherent zijn geweest - de landbouw in al zijn schakeringen, natuur en landschap - raken steeds vaker in onderlinge concurrentie. Bij sommige gebruiksvormen doet zich bovendien voor, dat zij hun invloed zichtbaar, hoorbaar of ruikbaar tot ver buiten het door hen geoccupeerde gebied uitstrekken en daarmee bijdragen aan een verdere ‘verkleining’ van het landelijk gebied.

De vraag hoe die schaarse ruimte, waarop zoveel claims worden gelegd, zo goed mogelijk kan worden verdeeld, is een gecompliceerd maatschappelijk probleem. Daartoe moeten (soms zeer moeilijke) keuzen worden gedaan. Het behoort tot het werkterrein van de ruimtelijke ordening die keuzen tot stand te laten komen en voor te bereiden. Doel daarbij is - in de termen van de op het ogenblik gangbare definitie van ruimtelijke ordening - de best denkbare wederkerige aanpassing van ruimte en samenleving te bewerkstelligen.

Ruimtelijke ordening is een verantwoordelijkheid van drie bestuursni-

---

Prof. mr. W. Brussaard, vakgroep Agrarisch recht, Landbouwhogeschool

veaus. Zowel rijk, provincies als gemeenten voeren ruimtelijk beleid, maar de mate waarin elk bestuursniveau op dat terrein actief is en was vertoont onderling en in de tijd gezien wel verschillen. Wat het landelijk gebied betreft zijn het in veel gevallen de provincies geweest, die zich als eerste in streekplannen systematisch met dat gebied gingen bezighouden. Voor de gemeentebesturen lag gemiddeld genomen de prioriteit - zeker na de Tweede Wereldoorlog - meer bij plannen voor stads- en dorpsuitbreiding, toen dan ook terecht 'uitbreidingsplannen' geheten. Op rijksniveau was de situatie tot in de jaren zestig zeer versnipperd. Wat daar aan ruimtelijk relevante besluiten werd genomen berustte op verschillende (soms wettelijke, soms buiten-wettelijke) regelingen buiten het kader van de ruimtelijke ordening. Een Nationaal Plan (in de zin van een ruimtelijk eindbeeld voor omstreeks het jaar 2000) was jarenlang in voorbereiding, maar kwam nooit tot stand. Al met al een situatie waarin het ruimtelijk beleid ten aanzien van de landelijke gebieden zeer versnipperd was, verspreid als het was over verschillende bestuurslagen en verschillende departementen. De toen geldende hiërarchische structuur voorkwam dat daarbij belangen waarvoor de hogere overheid zich verantwoordelijk voelde, in het gedrang konden komen.

Met de spectaculaire ruimtelijke ontwikkelingen in de jaren vijftig en zestig groeide echter ook de behoefte om dit ruimtelijk beleid inhoudelijk meer samenhang te geven. Dit leidde in 1960 tot het verschijnen van de Eerste nota ruimtelijke ordening, in 1966 gevolgd door de Tweede nota, die inzicht gaven in het nationaal ruimtelijk beleid en de relatie daarvan met het beleid van de lagere overheden. In de loop van de jaren zeventig zette dit proces zich voort met het verschijnen van de structuurschema's als instrument van nationaal (ruimtelijk en sector-) beleid, en met de introductie van de procedure voor planologische kernbeslissingen, waarmee de ruimtelijke besluitvorming op rijksniveau ook procedureel meer eenheid kreeg.

Deze bijdrage handelt over de besluitvorming inzake het nationaal ruimtelijk beleid. Daarbij zal de aandacht geconcentreerd worden op de planologische kernbeslissingen, die op het ogenblik het gezicht van het nationaal ruimtelijk beleid zowel inhoudelijk als procedureel sterk bepalen. Omdat met de komst van de planologische kernbeslissingen een nieuw element is geïntroduceerd in het spanningsveld tussen de drie bestuursniveaus die zich met ruimtelijke ordening bezig houden, zal daarbij verhoudingsgewijs veel aandacht worden besteed aan die aspecten van het verschijnsel pkb, waarbij de relatie met het ruimte-

lijk beleid op de andere bestuursniveaus in het geding is. Eén en ander zal waar mogelijk worden toegespitst op of geïllustreerd aan de situatie in de landelijke gebieden.

### Ontwikkelingen sinds 1965

Met de inwerkingtreding in 1965 van de Wet op de ruimtelijke ordening maakte een op hiërarchie gebaseerd systeem plaats voor een systeem dat sterk afhankelijk was van een goed functionerende bestuurspraktijk. Provinciale streekplannen deden niet langer bij hun inwerkingtreding daarmee strijdige bepalingen uit gemeentelijke uitbreidingsplannen van rechtswege vervallen. Voor de gebieden buiten de bebouwde kom werd de gemeente verplicht een bestemmingsplan te maken, en ter handhaving van dat plan kreeg de gemeente naast de bouwvergunning de mogelijkheid tot het eisen van aanlegvergunningen. Het streekplan behoefde niet langer de goedkeuring van de Kroon, maar moest na de vaststelling door Provinciale Staten slechts aan de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening worden 'medegedeeld'. De gedachte dat het mogelijk zou zijn op rijksniveau een 'Nationaal Plan' te maken werd definitief als te star verlaten; daarvoor in de plaats kwam het 'nationaal ruimtelijk beleid'. Wel werd daarnaast nog de mogelijkheid van nationale facetplannen geïntroduceerd, maar van die mogelijkheid is nooit gebruik gemaakt. In het nieuwe wettelijke systeem kwam daarmee het zwaartepunt van de besluitvorming op gemeentelijk niveau te liggen. Daar beschikte de gemeente in het bestemmingsplan over het enige rechtstreeks bindende plan in de ruimtelijke ordening, en in de bouw- en vooral de aanlegvergunning over instrumenten om dat plan te handhaven, óók ten opzichte van de hogere overheden. Voor de lagere overheden - niet alleen de gemeente, maar ook de provincie - betekende de komst van de Wet op de ruimtelijke ordening dus een grote(re) mate van vrijheid in het bepalen van het eigen beleid. Daartegenover verschaftte die wet de hogere overheden echter wel instrumenten om in te grijpen, als de lagere overheid aldus het beleid van de hogere overheid op onaanvaardbare wijze mocht doorkruisen.

Een ander kenmerk van het nieuwe systeem was de grote mate van vertrouwen die gesteld werd in het overleg tussen bestuursniveaus als middel tot onderlinge afstemming van beleid. Deze combinatie van factoren trok een zware wissel op de bestuurskracht en het verantwoordelijkheidsbesef van de verschillende bestuurslagen. Er begon-

nen zich al spoedig problemen voor te doen en twijfels te rijzen over de evenwichtigheid van het nieuwe systeem. Dat systeem bleek namelijk niet altijd voldoende recht te doen aan de noodzaak om de behartiging van bepaalde belangen, waarvoor de verantwoordelijkheid op nationaal of provinciaal niveau lag, op gemeentelijk niveau in bestemmingsplannen te laten doorwerken.

Het was de vestiging van Shell Chemie aan de Moerdijk die de stoot gaf tot een herbezinning op dit punt. Niet dat de betrokken gemeentebesturen en het provinciaal bestuur aan die vestiging belemmeringen in de weg legden, maar de loop der gebeurtenissen deed velen wel beseffen dat het irreal is vol te houden, dat over dergelijke zaken definitief beslist wordt in de desbetreffende gemeenteraden onder toezicht van Gedeputeerde Staten. Zaken waarbij het nationaal beleid zozeer in het geding is, vinden (ook) een belangrijk - en soms hun belangrijkste - beslissingsmoment in Den Haag: in de regering, al dan niet in samspraak met de Tweede Kamer.

Dit besef bracht het Kamerlid Nypels op de gedachte van 'nationale bestemmingen': op rijksniveau vastgestelde bestemmingen, die het gemeentelijk bestemmingsplan zouden vervangen en ook rechtstreeks bindend zouden zijn voor de burger. De regering ging echter op een andere koers zitten: niet bindende nationale bestemmingen, maar een procedure voor planologische kernbeslissingen in combinatie met een verbreding van de aanwijzingsbevoegdheid van de minister voor ruimtelijke ordening. Deze benadering respecteert de in de Wet op de ruimtelijke ordening neergelegde gedecentraliseerde opzet van de ruimtelijke ordening, waarbij alleen in het gemeentelijk bestemmingsplan rechtstreeks bindende voorschriften kunnen worden gegeven, maar waarbij anderzijds - als onmisbaar complement daarop - de hogere overheid over effectieve middelen moet beschikken om in incidentele gevallen beslissingen die op dat hogere bestuursniveau genomen moeten worden te kunnen laten doorwerken naar de lagere overheden. Aangezien op rijksniveau voor dergelijke belangrijke regeringsbeslissingen procedureregels vrijwel geheel ontbraken, werd met de introductie van de procedure voor planologische kernbeslissingen daarin voorzien.

Het verschijnsel planologische kernbeslissing heeft sindsdien een grote vlucht genomen en gaat in toenemende mate zijn stempel drukken op de besluitvorming over ruimtelijk relevante aangelegenheden. Het is daarbij niet onaangevochten gebleven. De discussie over de voors en tegens vertonen op het ogenblik een sterke opleving, nu bij de Tweede Kamer een wetsontwerp tot wijziging van de Wet op de ruim-

telijke ordening<sup>2</sup> aanhangig is, waarin (onder meer) aan de pkb-procedure - die tot nu toe berust op een buitenwettelijke regeling, neergelegd in de Nota Openbaarheid ruimtelijk beleid<sup>3</sup> - een wettelijke basis gegeven wordt. In de hierna volgende bladzijden zal dit nieuwe verschijnsel wat nauwkeuriger worden bekeken, waarbij in het bijzonder aandacht zal worden besteed aan de betekenis van dit instrument in relatie met de besluitvorming op de andere bestuursniveaus.

### **Planologische kernbeslissingen**

De procedure voor planologische kernbeslissingen is bedoeld voor drie categorieën van beslissingen:

- a* hoofdlijnen en beginselen, die van algemeen belang zijn voor het nationaal ruimtelijk beleid;
- b* concrete beleidsplannen, die van belang zijn voor het nationaal ruimtelijk beleid en afwijken van die vastgestelde hoofdlijnen en beginselen;
- c* concrete beleidsplannen, die van belang zijn voor het nationaal ruimtelijk beleid en vooruitlopen op de vaststelling van die hoofdlijnen en beginselen.

Op basis van deze omschrijvingen is de kring van beslissingen, waarvoor de regering zich voorstelt de pkb-procedure te volgen, inmiddels vastgesteld. Voor al deze beslissingen heeft de procedure reeds een aanvang genomen, en voor enkele is zij reeds afgerond.

Verreweg het grootste deel van die beslissingen behoort tot de hiervoor onder a omschreven categorie. Dat zijn in de eerste plaats alle delen van de Derde nota ruimtelijke ordening: de Oriënteringsnota (procedure voltooid), de Verstedelijkingsnota (voltooid) en de Nota Landelijke Gebieden. In samenhang met de Verstedelijkingsnota en de Nota Landelijke Gebieden zijn ook twee structuurschetsen, respectievelijk voor de verstedelijking en voor de landelijke gebieden, in procedure gebracht, die een meer regionale toespitsing van het in de nota's neergelegde beleid geven. De hoofdmoot van de beslissingen in deze categorie wordt echter gevormd door de structuurschema's, nota's die voor een bepaalde sector van rijksbeleid de hoofdlijnen en beginselen bevatten die van algemeen belang zijn voor het nationaal ruimtelijk beleid en die in het bijzonder inzicht geven in de ruimtelijke aspecten van het beleid in die sector. Voor het landelijk gebied zijn in de eerste plaats de drie 'groene' structuurschema's van belang: landinrichting, natuur- en landschapsbehoud en openluchtrecreatie. Maar

ook bijna alle andere structuurschema's zijn wel in meerdere of mindere mate voor het landelijk gebied relevant: drink- en industriewatervoorziening (procedure voltooid), verkeer en vervoer (voltooid), vaarwegen, elektriciteitsvoorziening (voltooid), burgerluchtvaartterreinen, militaire terreinen, buisleidingen. Alleen de structuurschema's voor volkshuisvesting en voor zeehavens geven waarschijnlijk nauwelijks aanknopingspunten met het landelijk gebied.

Naast deze meer algemene beslissingen volgen ook enkele beslissingen met een wat incidenteler karakter de pkb-procedure. Dat zijn de beslissingen over de ontwikkeling van de Waddenzee (procedure voltooid) en de vraag of de Markerwaard ingepolderd moet worden. Aanvankelijk was in dit rijtje ook de beslissing over aanleg en plaatskeuze van de tweede nationale luchthaven opgenomen, maar deze beslissing is inmiddels geïncorporeerd in het structuurschema burgerluchtvaartterreinen.

Daarmee is het tableau van beslissingen waarvoor de pkb-procedure is of zal worden gevolgd, geschetst. Deze opsomming heeft echter geen limitatief karakter. Het is mogelijk dat zich in de toekomst beslissingen aandienen van een zodanig gewicht, dat de regering besluit daarop de pkb-procedure toe te passen. Ook is denkbaar dat de kring van structuurschema's nog uitbreiding ondergaat.

Afgezien van de enkele pkb die een min of meer incidentele beslissing (van overigens grote reikwijdte) betreft, gaat het bij pkb's dus doorgaans om een samenstel van beslissingen die te zamen het op een bepaald gebied te voeren (ruimtelijk) beleid omvatten. Het belang van een pkb-nota is dan dat deze inzicht geeft in het te voeren beleid en in de interne samenhang daarvan. In dat opzicht zijn in het bijzonder de structuurschema's interessant, omdat zij op het terrein van het nationaal ruimtelijk beleid een nieuw instrument vormen.

Voor alle ruimtelijk belangrijke beleidssectoren zijn thans structuurschema's verschenen, die in het bijzonder inzicht geven in de ruimtelijke implicaties van het beleid in een bepaalde sector. Die schema's zijn tot stand gekomen op aandrang van de coördinerende bewindsman voor de ruimtelijke ordening. Omdat het hier primair om *sector*beleid gaat, draagt de desbetreffende sectorminister de primaire verantwoordelijkheid, hetgeen tot uitdrukking komt in het feit dat hij een structuurschema als eerste ondertekent; omdat het hier om *ruimtelijk relevant* sectorbeleid gaat, pleegt een structuurschema in nauwe samenwerking met de minister voor ruimtelijke ordening te worden opgesteld, hetgeen tot uitdrukking komt in zijn mede-ondertekening.

Het beleid dat in een structuurschema zijn verwoording vindt zal doorgaans al langer bestaand beleid betreffen, dat tot dan nog niet, of maar gedeeltelijk, of verspreid en versnipperd beschreven was. Wat het structuurschema dan doet is dat beleid systematisch ordenen en beschrijven en de samenhang duidelijk maken. Het kan zijn dat daarbij bepaalde interne inconsistenties en witte plekken in dat beleid aan het licht treden, die dan aanleiding kunnen geven tot het ontstaan van nieuw beleid.

Een structuurschema is niet alleen van belang voor het zichtbaar maken van de interne samenhang van het beleid in een bepaalde sector, maar ook voor de samenhang met de ruimtelijke aspecten van het beleid in andere sectoren. Binnen een betrekkelijk gering aantal jaren zijn nu voor alle belangrijke ruimtelijk relevante beleidssectoren structuurschema's verschenen. De opeenstapeling van al deze schema's maakt inzicht mogelijk in de ruimtelijke relaties van het beleid dat in de onderscheidene sectoren gevoerd zal worden. Juist doordat de structuurschema's naar de lange termijn kijken brengen zij op deze wijze de ruimtelijke problemen waarvoor ons land in de toekomst komt te staan duidelijk aan het licht. Deze probleemopsporende werking van structuurschema's is voor de kwaliteit van het ruimtelijk beleid van niet te onderschatten betekenis.

### **De pkb-procedure**

De procedure voor planologische kernbeslissingen is in het leven geroepen met het doel over bepaalde belangrijke ruimtelijke beslissingen of - vaker - over een reeks van beslissingen die tezamen het te voeren beleid omvatten, 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 uitbrengt, 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 planologische kernbeslissingen bezig te houden en oefent invloed uit op de inhoud door middel van 'amenderingsmoties'. De aldus door de Kamer beïnvloede pkb wordt daarna voor kennisgeving aangenomen en is vervolgens uitgangspunt voor het door de regering te voeren beleid op het desbetreffende terrein.

Bij een procedure als die van de planologische kernbeslissing, waarbij een doorgaans complexe materie langs verschillende kanalen en in verschillende fasen beïnvloedbaar wordt gemaakt, is de voornaamste zorg natuurlijk hoe de besluitvorming zodanig gestructureerd kan worden, dat de met die procedure beoogde doeleinden zo goed mogelijk tot hun recht kunnen komen. Ook al heeft het verschijnsel pkb in zijn nog vrij korte bestaan een grote vlucht genomen, het bevindt zich feitelijk nog in de experimentele fase, waar iedere nieuwe pkb nieuwe ervaringen oplevert. In de loop der jaren zijn in de besluitvorming dan ook voortdurend verfijningen en nuanceringen aangebracht, in het bijzonder voor wat de opzet van de voor deze procedure bestemde stukken betreft.

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 te zamen 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 parlementaire behandeling. Daarin 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 (iedere pkb-nota wijst daar tegenwoordig uitdrukkelijk op), krijgt de rest van de nota steeds meer het karakter 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, en zo werkt het in de praktijk ook. Niet alleen de Tweede Kamer richt haar amenderingsmoties op de verschillende uitspraken in het pkb-hoofdstuk, ook de sprekers (zeker de goed georganiseerde belangengroepen) grijpen deze tekst aan voor hun wijzigingsvoorstellen. Voor zover de sprekers zelf dat niet doen pleegt de Raad van advies voor de ruimtelijke ordening in zijn ordening van de inspraakreacties het pkb-hoofdstuk als uitgangspunt te nemen. Dit pkb-hoofdstuk is daarmee steeds meer het kernpunt van de publieke discussie geworden.



Binnen het pkb-hoofdstuk doet zich echter weer een verdere nuancering voor. Men is daarin namelijk onderscheid gaan maken tussen essentiële en overige beslissingen, zulks naar analogie van een (van rijkszijde sterk gestimuleerde) ontwikkeling die zich ook bij streekplannen voordoet. 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 planologische kernbeslissingen 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 planologische kernbeslissing dat een wijziging ervan in principe de pkb-procedure moet 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-eis dwingt tot een zeer selectief gebruik van de aanduiding 'essentieel'.

Aldus wordt bereikt dat alleen die beslissingen die de kern van het beleid betreffen essentieel genoemd worden; maar als men daaraan dan ook wil tornen is het gerechtvaardigd daarvoor een complete pkb-procedure voor te schrijven. Door de essentiële beslissingen uitdrukkelijk als zodanig te bestempelen wordt meer duidelijkheid geboden over het eigen beleid 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.

Sinds kort is zich nog een andere nuancering in de opzet van de pkb-nota's aan het aftekenen, in het bijzonder bij de structuurschema's. Het begint daar namelijk gebruik te worden 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 projecten in genomen. Het schema zal dus verder uitgewerkt moeten worden. Een structuurschema biedt een kader voor verdere besluitvorming. 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.

Wil een structuurschema zo'n basis voor verdere besluitvorming kunnen zijn dan is het - zeker waar in die verdere besluitvorming ook an-

dere bestuursniveaus een rol spelen - nodig dat het rijk zich in het schema voldoende duidelijk uitsprekt, zonder daarbij evenwel zover te gaan dat de eigen verantwoordelijkheden van provincies en gemeenten worden aangetast. De lagere overheden moeten weten wat al besloten is en wat niet. Om die duidelijkheid te bieden 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. Het laatste is het geval wanneer de noodzaak en de ruimtelijke realiseerbaarheid van de voorziening naar het oordeel van de rijksoverheid met voldoende zekerheid zijn aangetoond. Een nadere beoordeling van de aanvaardbaarheid door de lagere overheid is dan niet nodig en wordt ook niet gevraagd (maar is aan de lagere overheid evenmin verboden). Van de provincie wordt in zulke gevallen gevraagd het project of de voorziening in het streekplan op te nemen, voor zover dat al niet gebeurd is. Een voorbeeld hiervan is de aanwijzing van een beperkt aantal gebieden in het Structuurschema natuur- en landschapsbehoud tot grote eenheden natuurgebied.

Vaker echter zal een beslissing op rijksniveau slechts 'globaal afgewogen' zijn. Met deze term geeft de rijksoverheid te kennen, dat nog een nadere afweging nodig is, 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, en wel met een verschillende inhoud al naar gelang om 'opneming in het streekplan' dan wel om 'fysiek openhouden' wordt gevraagd. Welke van deze twee mogelijkheden gebruikt wordt zal afhangen van de stand van zaken van het project in de sectorlijn. 'Opneming in het streekplan' impliceert aanvaarding van het project door de provincie en ligt alleen in de rede voor projecten die tijdens de streekplanperiode in uitvoering kunnen komen, dat wil zeggen voor projecten uit de eerste tijdsfase van een structuurschema. Voor projecten uit de tweede fase zal de rijksoverheid gewoonlijk kunnen volstaan met een verzoek tot 'fysiek openhouden'. Van de provincie

wordt dan nog geen volledige afweging van het project gevraagd; haar wordt slechts gevraagd zodanige streekplanaanduidingen te kiezen, dat geen fysieke barrières worden opgeworpen die de eventuele verwezenlijking van het project in de verdere toekomst onmogelijk zouden maken of in de toekomst erg grote belangentegenstellingen zouden doen ontstaan.

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. Bij een exacte plaatsaanduiding is de afweging van de lokatie via bijvoorbeeld een tracé- of lokatievaststellingsprocedure reeds volledig afgerond en is nadere detaillering naar het oordeel van de rijksoverheid derhalve niet meer nodig. Veelal zal het desbetreffende project ook al in het streekplan zijn opgenomen en behoeft dus alleen om handhaving daarvan te worden gevraagd. Is dit niet het geval, dan kan van de provincie alsnog opnemings in het streekplan worden gevraagd of fysiek openhouden op de door het rijk aangegeven plaats.

Een alternatieve plaatsaanduiding houdt in dat de rijksoverheid voor één project verschillende, min of meer nauwkeurig bepaalde, mogelijke lokaties of tracés onderscheidt. Van de lagere overheden wordt in die gevallen gevraagd om - in samenhang met nadere studies en afwegingen in de sectorlijn - een keus te doen, zo nodig gevolgd door een nadere detaillering. Bij alternatieve plaatsaanduidingen zal de rijksoverheid niet alleen moeten aangeven of zij opnemings van het project in het streekplan, dan wel fysiek openhouden vraagt, maar ook of zij bij voorbaat de provinciale keus zal volgen, dan wel deze keus zal toetsen aan bepaalde elementen, bijvoorbeeld vanwege de samenhang met andere beslissingen.

In de meeste gevallen zal de plaatsaanduiding waarschijnlijk globaal kunnen zijn, maar de mate van globaliteit kan nog sterk variëren. Aan de provincie kan dan een nadere detaillering worden gevraagd, wederom in samenhang met nadere studies en afwegingen in de sectorlijn. Ook hier zal de rijksoverheid niet alleen moeten aangeven of zij een nadere detaillering door de provincie wenselijk acht, maar ook of zij bij voorbaat de provinciale keus zal volgen of deze nog zal willen toetsen aan bepaalde elementen.<sup>4</sup>

Met het aangeven van 'hardheidsgraden' zoals hiervoor beschreven krijgt het pkb-systeem een belangrijke verfijning. Op die wijze wordt voor de lagere overheden beter zichtbaar wat de (beoogde) bestuurlijke gevolgen van de onderscheidene beleidsuitspraken zijn. Het zichtbaar maken van die bestuurlijke gevolgen is bovendien belangrijk, omdat zij daardoor ook vatbaar worden voor kritiek en wijziging. Wij komen daarmee aan een ander aspect van de pkb-procedure: de daarin geboden mogelijkheid tot beleidsbeïnvloeding.

### **Mogelijkheden tot beleidsbeïnvloeding**

In de pkb-procedure wordt een voorlopige keuze van de regering blootgesteld aan beïnvloeding van buitenaf, en wel langs verschillende kanalen: 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 Geëerde Staten van de betrokken provincies en het Interprovinciaal Overleg Ruimtelijke Ordening. Rechtstreeks overleg met gemeentebesturen is tot nu toe beperkt gebleven tot enkele gevallen waar apart met de besturen van de vier grote gemeenten werd overlegd, namelijk bij de Oriënteringsnota, de Verstedelijkingsnota en het Structuurschema verkeer en vervoer. Inschakeling van het gemeentelijk bestuursniveau krijgt doorgaans gestalte in de vorm van overleg met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (en bij de Nota Waddenzee met de Vereniging 'Contact Waddengemeenten'). 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; een argument dat des te sterker geldt voor het landelijk gebied van Nederland met zijn vele honderden (vaak betrekkelijk kleine) gemeenten. 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 planologische kernbeslissingen nu 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 individuele insprekers, organisaties en lagere overheden. Zo werden op de Nota Landelijke Gebieden een 800 reacties ontvangen. 340 daarvan waren afkomstig uit de zogenaamde regionaal begeleide bevolkingsinspraak. Bij de delen van de Derde nota ruimtelijke ordening worden namelijk naast de normale inspraakmogelijkheid met behulp van 'provinciale steunpunten' gespreksgroepen gevormd, waar het beleidsvoornemen besproken wordt. Bij de Nota Landelijke Gebieden werden op die wijze in 368 groepen ruim 6000 mensen gemobiliseerd.

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.

Hoe groot de invloed is die van deze inspraak uitgaat op de daarna door de regering te nemen beslissingen is tot nu toe nauwelijks onderzocht en is trouwens ook moeilijk te meten. Zowel in de inspraak als in het bestuurlijk overleg kunnen dezelfde punten naar voren komen, en ook de regering behandelt in de regeringsbeslissing deze drie beïnvloedingsbronnen gezamenlijk. Daardoor is nauwelijks na te gaan of bepaalde wijzigingen het gevolg zijn van inspraak dan wel van bestuurlijk overleg of advisering. Wel bestaat de indruk dat het bestuurlijk overleg verhoudingsgewijs meer gewicht in de schaal legt dan de inspraak.

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 tegenwoordig praktisch geheel 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 ook staatsrechtelijk bijzonder 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 uitzondering van het Structuurschema verkeer en vervoer) heeft de regering namelijk als houding aangenomen dat amenderingsmoties, als deze ondanks bezwaren van de kant van de regering toch door de Kamer werden aangenomen, alsnog in de pkb-tekst werden verwerkt, zelfs als deze moties - zoals bij de Verstedelijkingsnota het geval was - haar in haar beleid voor de voeten liepen.

Deze gang van zaken geeft aan de amenderingsmotie een wat zwaardere status dan een gewone motie. Die positie zal overigens nog aanzienlijk sterker worden als de pkb een wettelijke regeling gekregen heeft conform het nu aanhangige wetsvoorstel. Dan zal namelijk de behandeling door de Kamer niet meer eindigen in een 'voor kennisgeving aannemen' (zoals nu het geval is), maar in een 'goedkeuring' door de Tweede Kamer.

In het voorgaande werd alleen gesproken over de Tweede Kamer, want aan de Eerste Kamer is in de pkb-procedure geen rol toebedeeld. Dat berust op een bewuste keuze van de regering, die zich tot nu toe op het standpunt heeft 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 over de inhoud van

een planologische kernbeslissing een oordeel uit te spreken, maar het is volgens de regering aan de Eerste Kamer zelf om te beslissen of zij dat wil. Hieraan zou nog toegevoegd kunnen worden dat de Eerste Kamer tot nu toe nog geen behoefte heeft getoond om van deze mogelijkheid gebruik te maken. Wat haar voorzitter Thurlings betreft is dat ook geen toeval: zijn overtuiging is dat de Eerste Kamer, als 'chambre de réflexion', zich vooral moet toeleggen op de uiterst kritische doorlichting van wetsontwerpen.<sup>5</sup>

### Bestuurlijke gevolgen

Bij een procedure met een dergelijke gedegenheid is natuurlijk een belangrijke vraag wat nu de (rechts)gevolgen zijn van een op die wijze vastgestelde planologische kernbeslissing. Het antwoord op die vraag moet zijn dat een planologische kernbeslissing geen directe juridische gevolgen heeft, noch voor de overheid, noch voor de burger.<sup>6</sup> Dat mag verrassend lijken, het is wel geheel in overeenstemming met het niet-hiërarchische stelsel dat sinds 1965 onze wetgeving op de ruimtelijke ordening kenmerkt. Met dit stelsel is het ook in overeenstemming, dat de regering aan planologische kernbeslissingen wel 'een zekere bestuurlijke werking' toekent, 'al was het alleen al vanwege de wijze van totstandkoming'. Die bestuurlijke werking doet zich naar twee kanten voor.

Voor de centrale overheid betekent een in werking getreden planologische kernbeslissing 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. Maar die lagere overheden behouden daarbij, voor zover zij zich in het bestuurlijk overleg niet hebben gebonden, 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. Het resultaat van die afweging kan anders luiden, zon-

der dat dit wil zeggen dat de hogere overheid automatisch het haar ter beschikking staande instrumentarium zal aanwenden om alsnog een ruimtelijke vertaling, dan wel de door de regering voorgestane ruimtelijke vertaling, af te dwingen.<sup>7</sup>

Waar de regering de lagere overheid wél aan zal houden is datgene waartoe die overheid zich in het bestuurlijk overleg tegenover het rijk uitdrukkelijk gebonden heeft verklaard. Daarmee krijgt dat overleg een bijzondere betekenis. Wat daar wordt afgesproken is bepalend voor de mate waarin de lagere overheid gebonden moet worden geacht aan de inhoud van een planologische kernbeslissing. Datgene wat de rijksoverheid aan de lagere overheden (doorgaans dus het provinciaal bestuur) kan vragen en waarmee dat bestuur zich desgewenst akkoord kan verklaren, kan sterk variëren. Zoals hiervoor al werd vermeld pleegt tegenwoordig bij structuurschema's zo duidelijk mogelijk te worden aangegeven, in hoeverre de daarin voorkomende voorzieningen en projecten op rijksniveau zijn afgewogen en welke acties van de provincies worden gevraagd ten aanzien van de beoordeling van die voorzieningen en projecten. Voor zover de rijksoverheid er behoefte aan heeft niet alleen met provincies, maar ook met de betrokken gemeenten (die doorgaans in het bestuurlijk overleg geen partij zullen zijn) tot dergelijke afspraken te komen, zal zij de desbetreffende gemeentebesturen dus rechtstreeks in het overleg moeten betrekken.

Het gaat bij het voorgaande dus niet om een binding in formeel-juridische zin, maar om een bestuurlijke binding: partijen voelen zich gebonden aan de uitkomsten van het overleg en zullen zich daarnaar gedragen. Het overleg is ook gericht op het bereiken van dit soort binding. Voor zover daarbij geen overeenstemming wordt bereikt is de lagere overheid niet aan de in een planologische kernbeslissing neergelegde uitspraken gebonden en kan zij tot een andere belangenafweging komen. Maar het is natuurlijk wel mogelijk, dat die andere belangenafweging leidt tot een voor de rijksoverheid zo onaanvaardbaar resultaat, dat de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening besluit - al dan niet op aandrang van één van zijn sectorcollega's - een bepaald pkb-onderdeel bindend te maken door middel van een aanwijzing. Aan zo'n aanwijzing ligt dan wel een aparte belangenafweging ten grondslag; zij is niet de automatische consequentie van afwijking door de lagere overheid van een pkb-uitspraak. Op dit punt wordt weer het onderscheid tussen essentiële en andere beslissingen van belang. Weliswaar zegt de Nota Structuurschema's dat dit onderscheid in wezen niet relevant is voor de verhouding met de lagere overheden (voor beide categorieën zou gelden dat het ontbreken van over-



eenstemming *kan* leiden tot het gebruik van de aanwijzingsbevoegdheid), maar het wil mij voorkomen dat de kans op zo'n aanwijzing bij essentiële beslissingen heel wat groter is dan bij andere beslissingen. Immers: als de regering bepaalde uitspraken zo belangrijk vindt dat zij daar zelf alleen maar via een hernieuwde pkb-procedure van wil afwijken, zal zij naar mijn indruk ook van de lagere overheden een dergelijke afwijking niet gemakkelijk accepteren.

## Evaluatie

Als men de ontwikkelingen sinds 1965 overziet springen enige opmerkelijke dingen in het oog.

Zo is opvallend dat kort na het vervangen van het 'Nationale Plan' door een 'nationaal ruimtelijk beleid' dit beleid via nota's, structuurschetsen en structuurschema's een zodanige invulling heeft gekregen dat de opeenstapeling van al die stukken best als nationaal plan gekarakteriseerd zou kunnen worden. Maar dan wel een veel flexibeler en procesmatiger nationaal plan dan het nogal starre eindbeeldplan dat vóór 1965 voor ogen stond. Wil die opeenstapeling van stukken echter ook als nationaal plan functioneren, dan zullen er hoge eisen aan moeten worden gesteld, in het bijzonder waar het enerzijds de interne samenhang betreft, en anderzijds de flexibiliteit. Op dit punt zijn er echter een aantal gevaren te signaleren die het verschijnsel pkb in min of meer ernstige mate bedreigen.

In de eerste plaats is met het volgen van de pkb-procedure steeds meer tijd gemoeid. De totale procedureduur is inmiddels opgelopen tot rond de vier jaar, in één geval zelfs tot zes jaar. Het is duidelijk dat bij een dergelijke lange duur het in de pkb neergelegde beleid reeds tijdens de procedure aan actualiteit verliest. Bovendien 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 nopen tot bijstelling van beleidslijnen of minstens tot heroverweging. Vertragingen in de procedure krijgen daarmee een cumulatief effect. En tenslotte moet het bij een dergelijke lange behandelingsduur praktisch uitgesloten worden geacht om de zaak binnen één regeerperiode af te ronden, en dus moet er rekening mee gehouden worden dat binnen de procedure minstens één wisseling van kabinet en Kamer valt met alle daaraan verbonden verdere vertragingen.

Een tweede gevaar dat de planologische kernbeslissing bedreigt is de omvang van de stukken. Had de regering bij de Eerste en Tweede nota

ruimtelijke ordening nog voldoende aan één boekwerkje van redelijk beperkte omvang, bij de Derde nota is de materie al verdeeld over drie deelnota's. Ook de structuurschema's vertonen de neiging steeds dikker te worden. Er zijn kennelijk steeds meer woorden nodig om uit te leggen waar het over en om gaat. Een dergelijke ontwikkeling draagt gevaaren in zich van ondoorzichtigheid en interne inconsistentie. In dat opzicht is de profilering die het pkb-hoofdstuk gekregen heeft uiterst belangrijk, niet alleen uit een oogpunt van goede besluitvorming, maar ook als hulpmiddel tot het bewaken van de interne en externe consistentie van het beleid.

Die onderlinge samenhang van de onderscheidene planologische kernbeslissingen en van de structuurschema's in het bijzonder is tenslotte het laatste - en belangrijkste - punt van zorg. Waar vanuit zoveel sectoren claims worden opgelegd op de (beperkte) Nederlandse ruimte, vereist dit aspect bijzondere aandacht, ter voorkoming van onderling conflicterende beslissingen. Daartoe zal onder meer nodig zijn dat, zodra in een later structuurschema een knelpunt met een eerder structuurschema van een andere sector wordt geconstateerd, het latere schema aangeeft hoe dit punt moet worden opgelost. Hetzelfde geldt als een later structuurschema aanvulling van een eerder schema uit een andere sector noodzakelijk maakt. Het aldus bewaken van de onderlinge samenhang van structuurschema's moet gerekend worden tot de verantwoordelijkheid van de coördinerende bewindsman voor de ruimtelijke ordening, die immers alle structuurschema's mede ondertekent.

Een tweede opmerkelijk punt betreft de onderlinge relatie tussen de bestuursniveaus. Het loslaten in 1965 van een hiërarchische structuur bleek na enige tijd zodanige problemen op te leveren voor de goede behartiging van bepaalde rijkstaken, dat bij de verschillende sectordepartementen in verschillende mate behoefte ging ontstaan aan terugkeer naar (een zekere) hiërarchie. Vanuit de ruimtelijke ordening is tot nu toe niet gestreefd naar een hiërarchieke oplossing, maar wel werden door de introductie van de pkb-procedure in combinatie met vergroting van de aanwijzingsmogelijkheden voor de hogere overheid betere waarborgen gezocht voor de behartiging van belangen, waarvoor het rijk de verantwoordelijkheid draagt of zich verantwoordelijk voelt. In hoeverre daarmee in het huidige gedecentraliseerde systeem centralistische tendenzen worden ingebracht is een twistpunt, dat vooral door de invulling die het pkb-stelsel op het ogenblik via de structuurschema's krijgt weer sterk leeft.

Van de zijde van de regering zijn centralistische bedoelingen tot nu toe steeds ontkend. De redenering die zij daarbij volgt is dat met de planologische kernbeslissingen de al bestaande rijksverantwoordelijkheden beter zichtbaar worden gemaakt en dat belangrijke beslissingen die op basis van die verantwoordelijkheden worden genomen beter bespreekbaar en beïnvloedbaar worden gemaakt. Het is niet de bedoeling met de pkb-procedure bevoegdheden te onttrekken aan de lagere overheden of nieuwe taken naar het rijksniveau te trekken.<sup>8</sup>

Dat van rijkszijde op dit punt inderdaad geen centralisme wordt nagestreefd, vindt naar mijn mening ook ondersteuning in de omstandigheid dat aan planologische kernbeslissingen tot nu toe meer bindende werking is toegekend voor de rijksoverheid zelf dan voor de lagere overheden. Daarnaast lijkt het mij ook voor de lagere overheden een belangrijke stap vooruit dat van rijkszijde - beter en systematischer dan tot voor kort het geval was - inzicht wordt geboden in het eigen beleid, in wat al beslist is en wat nog niet, in wat van de lagere overheden gevraagd wordt en op welke termijn. Het is daarbij overigens niet uitgesloten dat het 'overredend effect' dat van al dat zichtbaar gemaakte rijksbeleid uitgaat groter is dan toen het nog niet zo goed zichtbaar was, al is het gezag van Den Haag al lang niet meer wat het geweest is.

Op dit punt is naar mijn schatting nog een andere factor van belang. Bij de pkb-procedure gaat het uiteindelijk om het tot stand laten komen van een aantal beslissingen. Een departement dat - meestal niet op eigen verzoek - zijn beleid onderworpen heeft aan een langdurige en arbeidsintensieve procedure, zal de gerechtvaardigde wens hebben aan het eind van de rit als resultaat over een aantal beslissingen met een zekere (liefst zo groot mogelijke) mate van onaantastbaarheid te willen beschikken. Tegen die achtergrond kan ik mij voorstellen dat sectordepartementen bij de beschrijving van het beleid in structuurschema's misschien de neiging hebben wat meer in detail te gaan dan voor het dragen van de eigen verantwoordelijkheden nodig is, of geneigd zullen zijn de mate waarin bepaalde beslissingen op rijksniveau reeds tot afweging zijn gekomen over te waarden en daarmee de beslissingsruimte voor de lagere overheden te onderschatten.

Voor zover de pkb-procedure en de opzet van pkb-nota's al tot een dergelijke 'sluipende centralisatie' aanleiding geven, gebeurt dat echter niet als een eenzijdig dictaat. Eén van de belangrijkste winstpunten van het nieuwe systeem is ongetwijfeld het sterke accent op overleg, zowel binnen bestuursniveaus als tussen bestuursniveaus. De lagere overheden hebben thans veel meer dan vroeger het geval was kansen

om de inhoud van het beleid van de hogere overheid - en dus ook de daar gedane voorlopige keuzen over wat onder rijksverantwoordelijkheid valt - te beïnvloeden.

Na een wat onwennige start beginnen bestuurders en ambtenaren op de verschillende bestuursniveaus de mogelijkheden op dit punt ook steeds beter te benutten. Daaraan wordt in niet-onbelangrijke mate bijgedragen door de Werkcommissie Verticale coördinatie ruimtelijk beleid (een werkverband van rijk, provincies en gemeenten, waar voorstellen over een betere onderlinge afstemming van het ruimtelijk beleid tot ontwikkeling gebracht worden), die in haar adviezen ook een gedragscode voor overleg heeft aangereikt.<sup>9</sup>

Al met al zijn wij in het ruimtelijk beleid naar mijn indruk op weg naar een nieuw evenwicht tussen de drie bestuursniveaus, waarin de positie van het rijk veel duidelijker en misschien iets sterker is dan kort na 1965. Het proces waarlangs dat nieuwe evenwicht tot stand komt en het uiteindelijk resultaat lijken mij leerzaam materiaal voor diegenen die op het ogenblik op allerlei andere terreinen decentralisatie van beleid nastreven.

## Noten

<sup>1</sup> Tweede Kamer, zitting 1973-1974, 12757, nr. 2.

<sup>2</sup> Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 14889, nr. 13.

<sup>3</sup> Tweede Kamer, zitting 1972, 12006.

<sup>4</sup> Memorie van Antwoord wijziging Wet op de ruimtelijke ordening, Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 14889, nr. 10, blz. 29-30; Nota Structuurschema's, Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16799, nrs. 1-2, blz. 19-21.

<sup>5</sup> Toespraak bij zijn huldiging t.g.v. zijn 25-jarig lidmaatschap van de Eerste Kamer; Handelingen Eerste Kamer, 10 november 1981, blz. 69-70.

<sup>6</sup> Het wetsontwerp tot wijziging van de Wet op de ruimtelijke ordening wil aan planologische kernbeslissingen twee rechtsgevolgen verbinden: (1) afwijking van essentiële beslissingen is slechts mogelijk via een herziening van de pkb, (2) tegen een aanwijzing voorzover die rechtstreeks voortvloeit uit een pkb staat geen beroep op de Kroon open.

<sup>7</sup> Memorie van Antwoord wijziging Wet op de ruimtelijke ordening, blz. 13-25.

<sup>8</sup> Memorie van Antwoord wijziging Wet op de ruimtelijke ordening, blz. 25.

<sup>9</sup> Tweede Kamer, zitting 1976-1977, 14507, nrs. 1-2; resp. zitting 1979-1980, nrs. 3, 4 en 5.