

Notities over de „Nota over de openbaarheid bij de voorbereiding van het ruimtelijk beleid” *)

De nota openbaarheid ruimtelijk beleid begint met het formuleren van een fundamenteel uitgangspunt, dat vervat is in klarenstoten, die vooral in technische kringen opzien zullen baren, schrik teweegbrengen, afweer zullen oproepen, onzekerheid zullen veroorzaken en tenslotte zullen leiden tot een algehele heroriëntering van denken en doen.

De tekst van dit uitgangspunt luidt:

„De regering acht het van grote betekenis, dat beslissingen, die van invloed zijn op de ruimtelijke structuur en de kwaliteit van de omgeving van de mens, niet worden genomen zonder dat een ieder wiens leefomgeving daarbij in het geding is, zijn aandeel heeft kunnen hebben in de gedachtenvorming. Informatie — zowel van het bestuur aan de bevolking als omgekeerd — en publieke discussie zijn van wezenlijk belang voor de werking van de democratie en voor de kwaliteit van het overheidsbeleid, met name ook op het gebied van de ruimtelijke ordening”.

Het gaat hierin met name over het recht, dat een ieder heeft om een aandeel te hebben in de gedachtenvorming over beslissingen, die de leefomgeving van de mens raken. Niemand zal ontkennen, dat voor deze leefomgeving de aanwezigheid en het beschikbaar zijn van water voor mens, dier en plant een onmisbare voorwaarde is. De gedachtenvorming over te nemen beslissingen, die dit water betreffen, is dus niet alleen meer een zaak van technici en van bestuurders, maar van iedere burger. De regeringsnota erkent de inspraak ook in zaken, die tot nog toe werden beschouwd als louter technisch handelen.

Wat is inspraak? Aannemend dat een algemeen aanvaarde definitie van dit wordende grondrecht van de burger nog in wording is, lijkt het verantwoord als essentiële elementen van de inspraak te noemen:

1. de informatie;
2. de communicatie;
3. de dialoog.

Deze elementen zijn op hun beurt onafscheidelijk verbonden aan de volgende voorwaarden, nl.:

- a. tijdigheid;
- b. alternatieven;
- c. verantwoording.

De informatie is pas goed als zij gegeven wordt in een duidelijke, eenvoudige taal zonder terughoudendheid en met openbaarheid van adviezen. Om te voldoen aan de eis van duidelijke, eenvoudige taal zullen vooral technische en ambtelijke adviezen moeten worden „vertaald”.

Om communicatie mogelijk te maken moet de informatie niet alleen beschikbaar zijn maar ook worden overgebracht door middel van de pers, publicatie-mogelijkheden, speciale media en andere middelen, die in de gegeven situatie voor dit doel dienstbaar kunnen zijn.

De communicatie dient te leiden tot de dialoog, de discussie tussen de burger en de overheid, die beslist.

Deze dialoog heeft tot voorwaarde, dat zij voor belanghebbende en belangstellende zinvol moet zijn. Daartoe is tijdigheid van de inspraakprocedure noodzakelijk. En deze tijdigheid heeft tot kenmerk, dat zij begint in het stadium, dat er werkelijk nog niets vaststaat. Vele pogingen tot inspraak lopen dood, omdat er al zó veel is vastgelegd en zó

veel geld uitgegeven, dat veranderingen nauwelijks mogelijk zijn. Daarom is ook het geven van reële alternatieve mogelijkheden en een vergelijking tussen de alternatieven een voorwaarde van inspraak. Tenslotte eindigt de inspraak-procedure met een duidelijke verantwoording van de motieven, die tot de uiteindelijke beslissing hebben geleid, zodat een inzicht wordt verkregen in wat er van de „inspraak” is overgenomen of waarom bepaalde suggesties niet zijn overgenomen.

Deze inspraak is geen doel in zichzelf. Over het doel ervan legt de nota ook een principiële verklaring af. Het is een middel gericht op het doelmatig functioneren van de democratie en op de kwaliteit van het overheidsbeleid. Vooral op het laatste, op de kwaliteit van het overheidsbeleid, dient nadere aandacht te worden gericht. De beoordeling van de kwaliteit van het overheidsbeleid, zoals dit op onze drie bekende bestuursniveaus van rijk, provincie en gemeente wordt gevoerd, kan niet zonder maatstaven en normen geschieden. Het is een bekend verschijnsel, dat bestuurscolleges als zodanig — het verschijnsel geldt immers voor overheid en bedrijfsleven — voor hun beleid maatstaven en normen plegen te ontwikkelen en te hanteren, die bijzonder lang gelding plegen te hebben. In wat statisch gestructureerde samenlevingen levert deze situatie betrekkelijk weinig moeilijkheden op. In sterk dynamische samenlevingen als ook de Nederlandse er één is, wordt juist deze dynamiek gekenmerkt door tendenties naar nieuwe verhoudingen, naar wijzigingen in het bestaande patroon van normen. Het zijn deze verschuivende normen van de samenleving, die oordelen over de kwaliteit van het overheidsbeleid. Wat jarenlang voor goed werd aanzien, is in korte tijd soms in zijn tegendeel verkeerd. De overtuiging is gegroeid, dat de politiek verantwoordelijke organen niet meer alleen op grond van politieke programma's kunnen regeren, maar dat voor belangrijke beslissingen een sondering van de opvattingen in de samenleving onmisbaar is om de altijd aanwezige spanning tussen de overheid en de burger, tussen bestuur en bestuurden, niet node-loos te vergroten. Met dit bestuurlijke probleem heeft ook de cybernetica zich beziggehouden en gaat bij de beschouwing daarover uit van de stelling, dat ieder bestuursproces gekenmerkt wordt door tweezijdigheid. Enerzijds bestuurt het bestuur de samenleving, maar anderzijds bestuurt de samenleving het bestuur en wel in die zin, dat de samenleving met inachtneming van een zekere tolerantiegraad op den duur geen bestuur gedooft, dat andere doeleinden nastreeft dat zij wenst. Wil het bestuur zich handhaven, dan moet de tolerantiegraad worden verkleind. Dit wordt slechts bereikt, aldus de cybernetica, door een tweezijdig communicatieproces doelbewust zo efficiënt mogelijk te maken. Hierdoor reageert het bestuur sneller op informatie uit de samenleving en de samenleving op informatie van de zijde van het bestuur. Er moeten dan vormen gevonden worden, waarbij het tweezijdig communicatieproces tussen bestuur en samenleving zo verloopt, dat beider doeleinden dicht in elkaars verlengde liggen.

Als de doeleinden van de overheid en de samenleving ver uit elkaar liggen, zal de samenleving de kwaliteit van het overheidsbeleid niet hoog aanslaan. De overheidsmaatregelen vinden weinig of geen houvast in de opvattingen van de burger en zullen steeds minder worden nageleefd. De burger zal er zich zelfs door geremd voelen. Voor de ruimtelijke ordening is zo'n situatie weinig aanvaardbaar. Immers nog altijd wordt in de ruimtelijke ordening als doel van haar handelen gezien de vrije ontplooiing van het individu. Hoe

*) Voordracht voor de VVN op 16 mei 1973.

belangrijk voor dit doel de leefomgeving van het individu is, behoeft nauwelijks betoog. De nota openbaarheid ruimtelijk beleid vat dit alles samen in de formulering, dat over beslissingen, die van invloed zijn op de ruimtelijke structuur en de kwaliteit van de omgeving van de mens, juist deze mens recht heeft op inspraak, op meespreken in de beleidsvorming, die tot beslissingen leidt.

Van de ruimtelijke structuur en van de kwaliteit van de omgeving van de mens maakt de drinkwatervoorziening een essentieel element uit. De relatie tussen de ruimtelijke ordening en de drinkwatervoorziening is van oude datum en vanaf het begin is het een goede relatie geweest. De behoefte om waterwingebieden veilig te stellen heeft zelfs geleid tot de eerste streekplannen, die in ons land kort na de tweede wereldoorlog tot stand werden gebracht. Het Limburgse facet-streekplan Waterwingebied dateert van 5 juni 1952 en het Groninger facet-plan van 2 juli 1953.

Zoals bekend wordt een streekplan door het provinciaal bestuur opgesteld en door provinciale staten vastgesteld. Voordat de Wet op de Ruimtelijke Ordening in 1965 in werking trad, moest elk streekplan door de Kroon worden goedgekeurd. Daarbij kwam niet alleen de vraag aan de orde of de voorgeschreven regels wel behoorlijk in acht genomen waren, maar ook de materiële vraag of de in het streekplan geregelde materie inderdaad in het kader van de ruimtelijke ordening geregeld kon en mocht worden. Juist dit materiële punt is bij de behandeling van deze facet-streekplannen op ons hoogste rijksniveau nooit aan enige twijfel onderhevig geweest. De drinkwatervoorziening is op zichzelf reeds een element van ruimtelijke ordening en de noodzaak om het algemeen belang, dat de drinkwatervoorziening vertegenwoordigt, te dienen door middel van grondgebruik, plaatst de drinkwatervoorziening in de lange rij van belangen, die een eigen en eigensoortige claim leggen op de grond. Deze situatie maakt een afweging van deze belangen noodzakelijk, het leggen van prioriteiten en een zodanige coördinatie dat een synthese wordt verkregen, waarbij elk belang zo optimaal mogelijk tot zijn recht en aan zijn trekken komt.

In de ruimtelijke ordening is het woord optimaal geliefd, omdat het aangeeft dat er een evenwicht moet zijn waarin alle belangen hun toekomstige rol op een verantwoorde wijze kunnen spelen. Dat evenwicht kan niet gevonden worden als één belang bij voorbaat zijn maximale eisen veilig stelt. Dit gevaar van maximalisatie van ieder belang is niet denkbeeldig in een bestuursstelsel, zoals ons land dit kent, waarbij elke minister een eigen verantwoordelijkheid draagt jegens de volksvertegenwoordiging. Bovendien heeft het bestuur als erfenis van 19e eeuwse staatsrechtelijke opvatting nog steeds de neiging om de maatschappij te zien in het perspectief van het vooruitgangsideaal en de technische ontwikkelingen te beschouwen als de onmisbare motoren tot dit ideaal. Als de aanleg van wegen uitsluitend bepaald wordt door het aantal auto's en de snelheid, als olie- en gasconcessies te allen tijde en overal moeten gegeven worden, omdat er geld mee verdient wordt, als een productieproces los wordt gezien van zijn neveneffecten op het milieu, dan ontstaan trends die omgezet in prognoses leiden tot feitelijke onmogelijkheden. Het schokeffect van de „Club van Rome” mag dan vele slapenden gewekt hebben, in de ruimtelijke ordening heeft men altijd gesteld, dat de optelsom van alle belangen in beginsel minder is dan het gecoördineerde geheel van deze zelfde belangen. De nota openbaarheid ruimtelijk beleid stippelt een procedure uit om dit gecoördineerde geheel tot stand te brengen ten aanzien van de zgn. planologische kernbeslissingen. Bij lezing van deze nota zal het duidelijk zijn dat er een aantal onderwerpen in behandeld wordt dat niet direct met de openbaarheid te maken heeft. Hun aanwezigheid vindt zijn verklaring in de omstandigheid, dat ook zoveel mogelijk het instrumentarium is vermeld om de realisering te waarborgen van de planologische kernbeslissing, die genomen werd na de inspraak over het beleidsvoornemen om te komen tot deze beslissing.

Wat is nu een planologische kernbeslissing? Zijn daarvoor exacte criteria te geven, zodat ieder automatisch kan weten of een plan van de regering valt onder een planologische kernbeslissing? Wie juridische zekerheden hoog aanslaat zal zo'n automatisme meer waarderen dan de overheid die om redenen van behoorlijk bestuur de vrijheid moet hebben om ook plannen die niet aan de exacte criteria zouden voldoen toch te maken tot planologische kernbeslissingen. Het spreekt dan ook welhaast vanzelf dat de nota stelt, dat de regering uitmaakt wanneer er sprake is van een planologische kernbeslissing en wanneer niet. Toch heeft de regering zich in deze nota niet geheel vrijblijvend opgesteld. Integendeel. Zij heeft wel aangegeven binnen welk kader zulke beslissingen liggen. Daarvoor is de volgende redenering opgebouwd.

De planologische kernbeslissing moet gezien worden als een specifieke groep uit de ruimtelijk relevante beslissingen op nationaal niveau. De regering neemt immers in alle deelgebieden van het algemeen beleid tal van beslissingen die rechtstreeks van invloed zijn op de ruimtelijke structuur en de kwaliteit van de omgeving van de mens. De voorbeelden liggen voor het grijpen: militaire oefenterreinen, spaarbekens voor drinkwatervoorziening, concessies voor pijpleidingen, wegen, havens, enz. Tot deze ruimtelijk relevante beslissingen op rijksniveau behoren ook twee categorieën met specifieke kenmerken.

De eerste categorie omvat beslissingen en standpunten over hoofdlijnen en beginselen, die van algemeen belang zijn voor het nationaal ruimtelijk beleid. Enkele voorbeelden van deze categorie, ontleend aan de Tweede nota over de ruimtelijke ordening zijn: het open houden van het groene hart van Holland; uitwaartse ontwikkeling van de Randstad; industriële herstructurering van Zuid-Limburg.

De tweede categorie bestaat uit beslissingen over concrete beleidsplannen die van belang zijn voor het nationaal ruimtelijk beleid en afwijken van de vastgestelde hoofdlijnen en beginselen. Als een voorbeeld van deze tweede categorie kan de beslissing van de regering tot de aanleg van de Rijnpoorthaven gezien worden. In overeenstemming immers met alle betrokken bestuursniveaus is er steeds van uitgegaan dat aan de noordzijde van de Nieuwe Waterweg geen havens of havenactiviteiten zouden worden toegelaten om elke agglomererende werking in de toch reeds zwaar belaste stedendriehoek: Den Haag, Delft, Rotterdam tegen te gaan. Het zijn nu deze twee categorieën van ruimtelijk relevante beslissingen op nationaal niveau, die de aanduiding van planologische kernbeslissingen hebben gekregen en waarvoor de regering een bijzondere procedure in het leven heeft geroepen.

Het zal duidelijk zijn dat vooral de tweede categorie aanleiding kan geven tot meningsverschillen tussen regering en samenleving. Of een bepaald project wel of niet afwijkt van de doelstellingen van het nationaal ruimtelijk beleid is een vraag die in eerste instantie de regering zelf beantwoordt. Is de beantwoording ontkennend, dan is er geen sprake van een planologische kernbeslissing, zodat ook de daaraan verbonden procedure met de algehele en algemene inspraak niet wordt gevolgd.

De aard en het doel van deze procedure kan het best worden beschreven door een soort bewijs uit het ongerijmde. Zoals de planologische kernbeslissing een specifieke groep blijkt te zijn uit de ruimtelijk relevante beslissingen op rijksniveau, zo heeft ook de procedure voor deze beslissing specifieke kenmerken. Daaruit volgt de conclusie dat de ruimtelijk relevante beslissingen op rijksniveau geacht worden procedures te hebben met algemene kenmerken. In de nota zegt de regering echter: „Op het gehele veld van besluitvorming, van invloed op de ruimtelijke structuur en de kwaliteit van de omgeving van de mens, moeten procedures gelden die voldoen aan de volgende kenmerken:

1. interdepartementaal planologisch overleg;
2. planologisch overleg met de lagere overheidslichamen;
3. openbaarheid en inspraak.

Op rijksniveau zijn er steeds beslissingen aan de orde waarvoor reeds een procedure geldt volgens allerlei wetten en besluiten, waarbij overleg buiten het eigen vakbelang is voorgeschreven. Raken deze beslissingen de ruimtelijke structuur en de kwaliteit van de omgeving van de mens, dan moeten zij als het ware aan planologische vereisten voldoen, moeten zij voldoen aan de genoemde kenmerken om planologische kernbeslissingen te kunnen zijn.

Er zijn echter ook ruimtelijk relevante beslissingen die de ruimtelijke structuur en de kwaliteit van de omgeving van de mens aangaan, die in geen enkele wettelijke regeling een nadere procedure kennen, laat staan een planologisch verantwoord procedure.

De nota openbaarheid ruimtelijk beleid ontwikkelt voor deze soort van beslissingen de zgn. zelfstandige procedure voor planologische kernbeslissingen. Volgens de nota bestaat deze procedure uit drie stadia:

- a. de voorbereiding;
- b. het beleidsvoornemen;
- c. de beslissing.

Omdat het gaat om een regeringsbeslissing zal de voorbereiding op rijksniveau plaatsvinden. Deze voorbereiding omvat niet alleen het interdepartementaal planologisch overleg met de lagere overheidslichamen. De voorbereiding zal resulteren in het beleidsvoornemen van de regering dat in de openbaarheid gebracht wordt ten behoeve van de inspraak van belanghebbenden en van belangstellenden. Het laatste advies dat de regering ontvangt alvorens tot de formulering van haar beleidsvoornemen over te gaan is afkomstig van de Rijksplanologische Commissie. Zoals bekend zijn ambtelijke adviezen in principe niet openbaar. Er is een sterke stroming, die van oordeel is dat dit principe om redenen van doelmatigheid gehandhaafd moet worden; vele anderen betogen echter op goede gronden dat dit principe door de overheid vaak onnodig te ver wordt doorgevoerd. In elk geval richt de nota openbaarheid ruimtelijk beleid zich ten aanzien van de openbaarheid van de beleidsvoorbereidende ambtelijke instanties op de zienswijze van de Raad van State, die luidt „dat naar 's Raads mening gevreesd moet worden dat de openbaarheid van voorbereidende ambtelijke beleidsadviezen een scheiding zal doen ontstaan tussen minister en ambtenaar, welke noch de ministeriële verantwoordelijkheid noch de „doorzichtigheid” van het bestuur zal bevorderen”. Het tweede stadium van de procedure bestaat uit de formulering van het beleidsvoornemen met alternatieven in gevallen waarin dit mogelijk is. Dit stadium omvat de gehele openbaarheid en inspraak, de dialoog tussen overheid en samenleving. In deze periode zal blijken in hoeverre de doeleinden van de overheid en van de samenleving in elkaars verlengde liggen. In de nota is deze dialoog niet amorf gelaten. De publieke discussie wordt gekanaliseerd door de Raad van advies voor de ruimtelijke ordening, die daartoe een bepaalde termijn wordt toegemeten welke termijn voor elk geval afzonderlijk wordt bepaald.

Het einde van het tweede stadium wordt gemarkeerd door het advies van de Raad van advies voor de ruimtelijke ordening aan de regering.

Het derde stadium van de procedure breekt aan met de beslissing van de regering. Deze beslissing wordt medege-deeld aan de Tweede Kamer van de Staten-Generaal onder overlegging o.a. van de reactie van de regering op de publieke discussie die in het tweede stadium werd gevoerd. Deze reactie zal een rechtvaardiging moeten inhouden van de genomen beslissing. Deze mededeling biedt de gelegenheid aan de volksvertegenwoordiging om het regeringsbesluit politiek te toetsen. Deze politieke toetsing op rijksniveau heeft verregaande gevolgen met betrekking tot de streekplannen en de bestemmingsplannen en de daaraan tot nog toe verbonden wettelijke procedures. Het is weinig logisch en staatsrechtelijk ook onjuist, dat een regeringsbeslissing die langs de weg van de planologische kernbeslissing tot stand is gekomen, alsnog in het kader van een gemeentelijke

bestemmingsplanprocedure kan worden aangevallen. Het is een belangrijke verdienste van de nota, dat zij niet beperkt is gebleven tot het stellen van een procedure, maar dat zij tevens het instrumentarium aangeeft, hoe de beslissing doorwerkt en gerealiseerd zal worden in streek- en bestemmingsplannen. Dit is echter een onderwerp op zichzelf, dat voor nadere uiteenzetting een afzonderlijke inleiding zou vergen. In het kader van ons onderwerp lijkt de beperking gewenst tot de planologische kernbeslissingen als zodanig en tot de vraag van het verband tussen de planologische kernbeslissing en de drinkwatervoorziening. In uw midden behoef ik niet te betogen, hoe vooral na de tweede wereldoorlog ook in deze sector van het algemeen belang de behoefte is gegroeid naar een schaalvergroting. Een reeks van oorzaken, die u beter en grondiger bekend is dan mij, heeft de noodzaak doen voelen om de drinkwatervoorziening te beschouwen in zijn totaliteit in ruimte en in tijd. Dat betekent het opstellen van prognoses, zoeken en veiligstellen van winningsmogelijkheden en van transport. De samenhang tussen de problemen van kwantiteit en van kwaliteit blijven dan nog buiten beschouwing. Juist deze ontwikkeling binnen de eigen sector naar een kwantitatieve benadering voor het gehele land gedurende een bepaalde toekomstige tijd maken de plannen voor de drinkwatervoorziening tot ruimtelijk relevante beslissingen, die de ruimtelijke structuur van ons land mede bepalen en die de kwaliteit van de omgeving van de mens ten nauwste raken. Er bestaat dan ook geen twijfel aan, dat deze plannen behoren tot de schoolvoorbeelden van planologische kernbeslissingen. Als het anders was, zou aan het algemeen belang van deze plannen en hun plaats in het regeringsbeleid ernstig tekort worden gedaan. De situatie van deze plannen als planologische kernbeslissingen introduceert wel nieuwe elementen voor deze plannen. Zij worden daardoor vatbaar voor publieke openbaarheid en inspraak van de samenleving enerzijds en anderzijds worden zij op rijksniveau opgenomen in het proces van coördinatie met andere sectoren van het algemeen belang. Met opzet spreek ik van het proces van coördinatie. Want de wisselende omstandigheden, die onze sterk dynamische maatschappij kenmerken, maken het noodzakelijk voortdurend na te gaan in hoeverre plannen herziening behoeven, zij het wegens veranderende situaties in de eigen sector, zij het wegens nieuwe ontwikkelingen in andere sectoren, die hun invloed op de eigen plannen uitoefenen. Het is dit procesmatig karakter van beleidsvoering op rijksniveau ten behoeve van de drinkwatervoorziening en voor zoveel mogelijk andere sectoren van het algemeen belang, dat de behoefte heeft geschapen om aan deze plannen een bepaalde vorm te geven.

Deze bepaalde vorm heeft de naam van structuurschema gekregen. Het is naar mijn mening van essentiële waarde, dat de plannen die in het kader van het structuurschema gerealiseerd moeten worden, daartoe de basis en de steun zullen vinden in een daarop geënte eigen wetgeving. In samenhang met de planologische wetgeving is er een reëel wettelijk instrumentarium om die plannen, die in het kader van het structuurschema tot stand komen en via de planologische kernbeslissing tot een regeringsbeslissing worden, ook praktisch gerealiseerd te krijgen. Velen zullen wel het gevoel daarbij krijgen, dat deze weg wellicht erg mooi is, maar ook lang. Vooral de inspraakprocedure zal waarschijnlijk zowel mentaal als in de praktijk nog veel hoofdbrekens kosten. De mentale kant ervan mag daarbij niet onderschat worden. In onze zo gespecialiseerde maatschappij waarin vooral de techniek zich tot een eigen macht heeft ontwikkeld, is de technicus van huis uit niet gewend zich te moeten verstaan met totaal ondeskundigen op zijn vakgebied. De inspraakprocedure vereist nu van de technicus, dat hij zijn plannen gaat vertalen in een taal, die ook door leken kan worden begrepen en hij zal daarbij moeten bedenken, dat de inspraakprocedure op door hem wellicht als onbelangrijke redenen gekwalificeerde motieven kan leiden tot wijziging en zelfs tot algehele afwijzing van plannen, die hem uit technisch oogpunt — zelfs rekening houdend met andere