

# Ruimtelijke effecten

## Een pleidooi voor nieuwe bestuurlijke verhoudingen

Door Iet Buijser, Meine Henk Klijnsma en Han Polman

**E**en gemeente wil een nieuwe woonwijk toevoegen aan zijn bebouwing. Maar volgens het streekplan mag de gemeente niet uitbreiden en het college van Gedeputeerde Staten is niet van zins een afwijking van het streekplan toe te staan. Vervolgens besluit de gemeente de grond, waarop zij de nieuwe woonwijk wil ontwikkelen, aan te kopen en laadt zich daarmee een zware financiële last op de schouders. Zo op het eerste gezicht geen wijs besluit. Vervolgens blijkt de financiële last inderdaad wat al te zwaar te zijn. Het probleem komt terecht bij het college van Gedeputeerde Staten, toezichthouder op de gemeentefinanciën. Uiteraard is er een oplossing voor het nijpend geldgebrek: het ontwikkelen van de nu waardeloze grond tot woonwijk. Het College van Gedeputeerde Staten kan nu kiezen tussen het dreigende artikel 12 (1), status van de gemeente, of het toestaan van een afwijking van het streekplan.

Het is een wat cynisch begin van een artikel over de beïnvloeding van de ruimtelijke ordening (RO) op lokale schaal. Het maakt echter wel duidelijk dat ruimtelijke inrichting niet uitsluitend wordt bepaald door de instrumenten die de Wet op de ruimtelijke ordening (WRO) biedt.

De praktijk laat zien dat in gebieden waar geen (verdere) verstedelijking is gewenst, gemeentebesturen op diverse manieren druk uitoefenen op hogere overheden om dat beleid aan te passen. Een reden hiervoor is meestal dat men baat heeft bij woningbouw: de hoogte van de uitkering uit het gemeentefonds is sterk afhankelijk van het aantal inwoners van een gemeente en het aantal woningen vormt voor een gemeente een eigen inkomstenbron (OGB = de Onroerend Goed-Belasting). Een hogere overheid blijkt niet of nauwelijks in staat weerstand te bieden aan de wens om te groeien. Dit mechanisme is vooral fnuikend in die gebieden van het land die vanwege hun natuur- en landschappelijke waarden en/of functies vragen om conservering eerder dan om verstedelijking.

In dit artikel gaan wij nader in op het huidige ruimtelijke orderingsbeleid en behandelen enkele barrières. Daarna doen wij enkele voorstellen om deze barrières te slechten. Naar aanleiding

*In het ruimtelijk-orderingsbeleid zitten overheden elkaar in de weg. Kan regiovorming worden aangegrepen om de barrières te slechten?*

van de hierboven geschetste ontwikkelingen staat de vraag centraal op welke wijze nieuwe bestuurlijke en financiële verhoudingen kunnen bijdragen aan een effectiever ruimtelijk orderingsbeleid. In dat licht zouden de plannen van het kabinet moeten worden beoordeeld zoals verwoord in de nota Bestuur op Niveau, deel 3. De vorming van een regionaal bestuur, met voorrang in de grootstedelijke gebieden, kan als een breekijzer worden gebruikt voor de totstandkoming van een effectiever ruimtelijk beleid.

•—————•

### *Instrumenten en de praktijk van ruimtelijk beleid*

De WRO kent een gedecentraliseerde opzet. Het bestemmingsplan, het ruimtelijk orderingsplan op gemeentelijk niveau, is het enige in de ruimtelijke ordening dat zowel voor de overheid als voor de burger juridisch bindend is. Het opnemen van de uitgangspunten van ruimtelijk plannen van hogere overheden in het (gemeentelijke) bestemmingsplan is dus een eerste voorwaarde als deze moeten worden gerealiseerd.

De WRO biedt daarvoor twee instrumenten:

1. het goedkeuringsrecht
2. de mogelijkheid van interventie.

Gedeputeerde Staten (GS) hebben een goedkeuringsrecht met betrekking tot bestemmingsplannen. Dit instrument stelt GS in staat de ruimtelijke plannen van gemeenten, die indruisen tegen het provinciale RO-beleid (het streekplan), niet goed te keuren. Deze kunnen dan niet in werking treden.

Zowel de minister als het provinciaal bestuur kunnen met behulp van hun aanwijzingsbevoegdheid gemeenten opdragen hun bestemmingsplannen in overeenstemming te brengen met de RO-plannen op rijks- dan wel provinciaal niveau (planologische kernbeslissing, c.q. streekplan). Daarbij kunnen minister en provinciaal bestuur gemeenten uitnodigen om, vooruitlopend op de wijziging van het bestemmingsplan, vrijstelling/vergunning te verlenen ten behoeve van een bepaald werk.

In de praktijk blijkt dat de minister en het provinciaal bestuur heel weinig gebruik maken van deze bevoegdheden om de plannen van rijks- en provinciaal niveau te laten doorwerken in de bestemmingsplannen. Overigens geldt dit in aanzienlijk mindere mate voor het gebruik van het goedkeuringsrecht dan voor het gebruik van de aanwijzingsbevoegdheid. Gemeenten nemen en krijgen de vrijheid om op te komen voor hun gerechtvaardigd ei-

*(1) De term artikel 12-gemeente betekent dat de betreffende gemeente om financiële redenen onder curatele van de rijksoverheid is geplaatst.*

*Iet Buijser en Meine Henk Klijnsma zijn lid van de D66-fractie in de Provinciale Staten van Zuid-Holland. Han Polman is ondermeer redactielid van Voor de D'Raad, het D66-tijdschrift voor raads- en statenpolitiek.*





genbelang. Dat eigenbelang wordt voornamelijk bepaald door de -zeer verklaarbare- 'not in my backyard'-houding waar het bijvoorbeeld gaat over een afvalverwerkingsinstallatie of een hoge snelheidslijn.

Omdat dit een wezenlijke belemmering is gebleken bij het realiseren van de noodzakelijke infrastructuur zal de uitnodigingsbevoegdheid uit de WRO worden vervangen door de Nimby-wet.<sup>(2)</sup> Op grond daarvan kunnen concrete projecten, die van algemeen belang zijn en in principe in strijd zijn met het bestaande bestemmingsplan, toch worden uitgevoerd.

### **Bestuurscultuur, organisatie en financiën**

Hoewel een bevoegdheid ook effect kan hebben zonder dat deze wordt toegepast ("het zwaard van Damocles"), is het schaarse gebruik, dat de overheden van de hiervoor genoemde bevoegdheden maken, opvallend. Deze voorzichtigheid in het hanteren van 'zware' bevoegdheden moet volgens ons in de eerste plaats worden verklaard door de bestuurscultuur in het Nederlandse openbaar bestuur. Daarbij staat het streven naar consensus en het vinden van compromissen tussen overheden centraal.

*(2) Not in my backyard-wet. Een wet die de Rijksoverheid de bevoegdheid geeft om bij langdurig oponthoud in de bestuurlijke procedures door inspraak of conflicten in en tussen lagere overheden dan maar de knoop door te hakken.*

Het streven naar overeenstemming is een belangrijk kenmerk van goed bestuur. Maar als overeenstemming niet kan worden bereikt, mag dit niet ten koste gaan van centrale doelstellingen. Dit is nou juist wel het geval op het terrein van de ruimtelijke ordening. Naarmate ruimte schaarser wordt, worden spanningen tussen lagere en hogere overheden dan ook manifester. Een afgewogen ruimtelijke ontwikkeling van ons land vraagt echter om besluitvaardigheid, ook wanneer meningsverschillen tussen overheden blijven bestaan.

De besluiteloosheid van hogere overheden speelt de lagere overheden in dit geval in de kaart. Zij blijken te anticiperen op de passieve houding van hogere overheden. Gemeenten kunnen op deze wijze, ondanks de strijdigheid met het 'hogere' beleid, hun lokale doelstellingen verwezenlijken.

Deze bestuursculturele barrière hangt nauw samen met de 'bestuurlijk-organisatorische context'. Een hogere overheid zal niet interveniëren in het beleid van lagere overheden indien de hogere overheid daarbij niet een direct belang heeft. In de praktijk van de ruimtelijke ordening blijkt de hogere overheid soms ver af te staan van gemeentelijke of intergemeentelijke problemen die, op dat niveau, als klemmend worden ervaren. De bestuurlijke afstand tussen overheden is in dat geval dus te groot.

Hiernaast vormen nog de financiële verhoudingen een barrière voor een effectief ruimtelijk ordeningsbeleid. De algemene uitkering uit het Gemeentefonds en de onroerend goed-belasting hebben als onbedoeld bij-effect dat gemeenten een natuurlijke nei-



ging hebben het inwonertal te willen laten groeien. Zoals we in de inleiding zagen, kan dit een belemmering zijn voor de uitvoering van het centraal beleid ter bescherming van de dikwijls schaarse open ruimte.

De vraag is of de genoemde barrières worden geslecht door de recente maatregelen uit de VINEX. Naar onze mening is dat niet het geval.

### **VINEX-maatregelen**

In de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX) en de nota Bestuur op Niveau (BoN), deel 2, wordt een ontwikkeling voorzien waarin taken op het terrein van de ruimtelijke ordening gedelegeerd worden aan samenwerkende gemeenten. Volgens de VINEX zouden de provincies zowel coördinerend als integrerend moeten optreden bóven gemeenten en stadsgewesten. Concreet wordt voorgesteld om intergemeentelijke structuurplannen na instemming van GS de status van streekplan of streekplanuitwerking te geven, hetgeen de basis vormt voor de goedkeuring van bestemmingsplannen.

Een samenwerkingsverband tussen gemeenten zou volgens de aan te scherpen Wgr (Wet gemeenschappelijke regelingen) de beschikking krijgen over een sanctiemogelijkheid om afzonderlijke bestemmingsplannen aan het structuurplan aan te passen. Door gemeenten medeverantwoordelijk te maken voor de intergemeentelijke ruimtelijke ordening zou het regionaal belang beter kunnen worden meegewogen.

Volgens de VINEX zal, zodra een stedelijke gebiedsautoriteit met een rechtstreeks gekozen bestuur is ontstaan, deze de bevoegdheid krijgen een plan met 'streekplanstatus of bestemmingsplanstatus' te maken. De provincie zou in beide gevallen een interventiemogelijkheid behouden, ten behoeve van de bovenregionale belangen.

In feite wordt in de VINEX de afschaffing van het structuurplan aangekondigd. Immers, een structuurplan met streekplanstatus onderscheidt zich niet van een streekplan. Wij vinden dat een goede ontwikkeling omdat hiermee de plandichtheid binnen de ruimtelijke ordening iets wordt teruggeschroefd, waardoor de slagvaardigheid zou kunnen toenemen. Maar dit is naar onze mening niet afdoende. Zowel bij een aangescherpte Wgr als bij een stedelijke gebiedsautoriteit blijven de eerder geconstateerde barrières bestaan, waardoor enkele gemeenten weerstand kunnen blijven bieden aan de uitvoering van een streekplan of het bovenregionale ruimtelijk beleid. Veel problemen, maar ook kansen en mogelijkheden op het terrein van de ruimtelijke ordening manifesteren zich nu eenmaal op bovenlokaal niveau.

### **Lokale, regionale en bovenregionale sturing**

Voor grootstedelijke gebieden wordt voorgesteld, taken en bevoegdheden op terreinen als verkeer en vervoer, ruimtelijke investeringen, bedrijfsterreinen, grondbeleid en volkshuisvesting, onder te brengen in een regionaal orgaan op basis van integraal bestuur: een bestuursorgaan dat meerdere beleidsterreinen in samenhang kan besturen. Het ruimtelijk ordeningsbeleid kan worden beschouwd als een integratiekader voor diverse onderwerpen. Het zal in dat verband dan afhankelijk zijn van de combinatie van taken, bevoegdheden en financiële instrumenten, die op regionaal niveau wordt aangebracht, of een effectiever ruimtelijk

ordeningsbeleid kan worden gevoerd.

Een volwaardig regionaal bestuur ontstaat pas op het moment dat het kan bepalen welke (mogelijk nieuwe) taken dit bestuur voor zichzelf ziet, binnen de kaders die de wetgever biedt (oftewel een bestuur met een 'open huishouding'). Omdat het ruimtelijke ordeningsbeleid zeer nauw samenhangt met het beleid dat op andere terreinen wordt gevoerd, is het naar onze mening gewenst, belangrijke ruimtelijke ordeningsbevoegdheden toe te kennen aan een dergelijk volwaardig, regionaal bestuur.

Ten aanzien van de concrete ruimtelijke ordeningsbevoegdheden pleiten wij voor het verbindend verklaren van het regionale streekplan ten opzichte van het gemeentelijk bestemmingsplan. Het goedkeuringsrecht zou dan een meer marginaal karakter kunnen krijgen. Doordat het streekplan vanuit de regio en dus vanuit een kleiner schaalniveau wordt opgesteld, is een grotere mate van detaillering mogelijk. Te denken valt aan het aangeven van bebouwingsdichtheden en contouren voor verstedelijking. Als sanctie, op het niet tijdig herzien van het streekplan, zou het zijn bindend karakter moeten kunnen verliezen.

Naast het verbindend verklaren van het regionale streekplan is het van belang dat binnen de kaders ervan het lokale ruimtelijk ordeningsbeleid wordt gevoerd. Daarom blijft het bestemmingsplan, als het enige de burgers bindend plan, een onmisbaar instrument van ruimtelijk beleid. Deze bevoegdheid sluit nauw aan bij de overige gemeentelijke taken, die betrekking hebben op de directe leefomgeving van mensen.

Een doeltreffende uitvoering van regionale taken, als ook en de eigen beleidsbepalende gemeentelijke bevoegdheden (zoals het maken van bestemmingsplannen), vragen zodanige afwegingen dat daarvoor een direct gekozen democratisch bestuur op gemeentelijk niveau noodzakelijk blijft. Maar vooral op het terrein van de ruimtelijke ordening zullen vraagstukken blijven bestaan die sturing op boven-regionaal niveau vragen. Voorzover het gaat om min of meer beheersmatige taken, zoals op het terrein van de afvalverwerking, kan evenwel worden volstaan met een samenwerkingsverbanden tussen regio's.

De meer sturende en ordenende taken op boven-regionaal niveau, zoals de algemene ruimtelijke kaders, vragen een krachtig bovenregionale sturing. In dat opzicht is het opvallend dat de rijksnota's van de afgelopen tijd zich hebben ontwikkeld van algemene uitgangspunten-nota's tot meer specifieke taakstellingen en richtlijnen voor specifieke gebieden. Op het terrein van de ruimtelijke ordening is gebleken dat, naarmate de ruimte schaarser wordt, de noodzaak tot het maken van nationale afwegingen toeneemt. Op dit terrein is, naar onze mening, centralisatie dan ook onontkoombaar. De huidige VINEX is met name voor de Randstad al zo gedetailleerd dat het als interregionaal afwegingskader zou kunnen fungeren. In de toekomst kan dan in dergelijke rijksnota's meer gewicht worden toegekend aan de regio als beleidsbepalend bestuur in de ruimtelijke ordening.

### **Financiële verhoudingen**

In de inleiding gaven wij al aan dat de huidige financiële verhoudingen het ruimtelijk ordeningsbeleid kunnen frustreren. Dat is één van de redenen waarom de financiële verhoudingen tussen overheden naar onze mening niet het sluitstuk mogen worden van de voorgestelde veranderingen in de bestuurlijke organisatie. Het adagium 'financiën volgen bestuur', is niet afdoende bij de afwegingen die gemaakt moeten worden bij de inrichting van de





verhoudingen tussen overheden. Een regionaal bestuur met belangrijke ruimtelijke taken (en een open huishouding) zou naar onze mening over een eigen regiofonds moeten beschikken. De regionale uitkering kan op een variant van het inwonertal blijven gebaseerd. Daarnaast zou de regio aan de hand van enkele globale, door het rijk geformuleerde, inhoudelijke en procedurele criteria de bevoegdheid moeten hebben om uit dit regiofonds uitkeringen aan "hun" gemeenten te verstrekken. Omdat de gemeenten belangrijke uitvoerders van regionaal bepaald beleid zijn, hebben de regio's er alle belang bij dit op een faire manier te doen, echter met inachtneming van de door het rijk gestelde grenzen (onder andere ten aanzien van de uitkering aan gemeenten voor 'eigen' gemeentelijke taken). Dit laatste lijkt van belang om de nodige financiële checks and balances tussen rijk, regio's en gemeenten te waarborgen. Deze constructie vormt een verdere waarborg ter voorkoming van de eerder door ons genoemde ongewenste ruimtelijke bij-effecten die inherent zijn aan het huidige geobjectiveerde systeem.

Om een eenzijdig consumptisme te bestrijden en de eigen verantwoordelijkheid van lagere overheidsbesturen te bevorderen, verdient het daarnaast aanbeveling het eigen belastinggebied te vergroten. Het belangrijkste doel is het voorzien in een deel van de eigen financiële behoefte en het daarmee bijdragen aan het totstandbrengen van een beter besef van de financiële consequenties van eigen beleidsinhoudelijke keuzes. Gelet op het grote belang dat wij toekennen aan beleidsvorming op regionaal niveau, ligt het voor de hand ook op dat niveau een groot eigen be-

lastingsgebied te geven. Complementair is dan dat het gemeentelijke belastinggebied beperkt kan blijven.

De belangrijkste decentraal geheven belasting is thans de onroerend goed-belasting (OGB). De OGB zou als regionale belasting kunnen worden gehandhaafd. Het nadeel ervan is dat zij in hoge mate gekoppeld is aan het aantal inwoners van een bestuurlijk-territoriale eenheid. De grotere omvang van de regio doet dit nadeel echter minder zwaar wegen. De positieve bij-effecten van bevolkingsgroei worden waarschijnlijk in belangrijke mate gecompenseerd door corresponderende negatieve effecten elders in dezelfde regio.

Daarnaast stellen wij voor een andersoortige regionale belasting in te voeren: de bedrijfsbelasting. Hierdoor neemt de belastingcapaciteit van bedrijvige, stedelijke regio's toe ten opzichte van overwegend suburbane of plattelandsgebieden. Het bijeffect zal zijn dat regio's zich niet eenzijdig op het aantrekken van meer inwoners richten, maar ook bedrijven binnen hun grenzen zullen willen halen. Het streven zou moeten zijn beide belastingen te laten voorzien in ongeveer 35% van de noodzakelijke regionale inkomsten. De hoogte van de algemene uitkering aan de regio's kan dan aan deze norm worden aangepast, zodat de toename van de collectieve lastendruk wordt voorkomen.

Regio's waar verdere verstedelijking noch industrialisatie is gewenst, zouden een aanvullende uitkering kunnen ontvangen die het karakter draagt van een brede doeluitkering van het rijk. Aldus kan de ontwikkeling van en het onderhoud aan natuurgebieden worden gefinancierd. ♦